



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-330

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 июля 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,

Бугакова О.А.,
Чучуновой Н.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора

Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Юг-Строй» о признании частично недействующим подпункта «г» пункта 3 Положения о представлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 утверждено Положение о представлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации (далее также – Положение). Нормативный правовой акт опубликован в «Российской газете» 27 марта 2003 г., № 57, и Собрании законодательства Российской Федерации 31 марта 2003 г., № 13, ст. 1240.

Согласно подпункту «г» пункта 3 Положения гарантиями материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации являются гарантийные письма приглашающей стороны о принятии на себя в том числе обязательств жилищного обеспечения приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Общество с ограниченной ответственностью «Юг-Строй» (далее также – ООО «Юг-Строй», Общество), являясь приглашающей стороной, осуществляющей деятельность на территории Ростовской области, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующим подпункта «г» пункта 3 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит части 5 статьи 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) и содержит неопределённый по своему содержанию критерий «социальная норма площади», не закреплённый в названном федеральном законе и не согласующийся с системой жилищных норм, определённых Жилищным кодексом Российской Федерации, а также позволяющий приравнивать указанную в Положении социальную норму жилья, составляющую предоставляемые приглашающей стороной гарантии жилищного обеспечения иностранного гражданина и лица без гражданства (далее – иностранный гражданин) на период их пребывания в Российской Федерации, и норму предоставления жилого помещения по договору социального найма, установленную жилищным законодательством для граждан Российской Федерации.

По мнению Общества, подпункт «г» пункта 3 Положения в оспариваемой части нарушает его интересы, поскольку исполнить обязательства по жилищному обеспечению иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию по приглашению ООО «Юг-Строй» по норме 33 квадратных метра, как предусмотрено Областным законом Ростовской области от 7 октября 2005 г. № 363-ЗС «Об учёте граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма на территории Ростовской области» (далее – Закон Ростовской области № 363-ЗС), не представляется возможным, а оспоренное положение служит основанием для привлечения Общества к административной ответственности, предусмотренной частью 5 статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства) с назначением административного наказания в виде административного штрафа в пределах санкции указанной нормы.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных

возражениях указало, что нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца общества с ограниченной ответственностью «Юг-Строй» Зангиева Ф.А. поддержала заявленные требования, просила их удовлетворить.

Представители Правительства Российской Федерации Сафонова Ю.Б. и Богомазов А.С. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив пояснения представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью «Юг-Строй» Зангиевой Ф.А., возражения представителей Правительства Российской Федерации Сафоновой Ю.Б. и Богомазова А.С., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

На дату принятия Положения аналогичные предписания были закреплены в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Федеральный закон № 115-ФЗ определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности (статья 1).

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности является

основанием пребывания такого гражданина на территории Российской Федерации и осуществления им трудовой деятельности.

Федеральный закон № 115-ФЗ в статье 2 среди прочих понятий, используемых для целей указанного закона, закрепил, что приглашение на въезд в Российскую Федерацию – документ, в том числе электронный документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (абзац четвёртый пункта 1); под приглашающей стороной понимается федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и её представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (абзац пятый пункта 1).

В статье 16 Федерального закона № 115-ФЗ определено, что приглашение на въезд в Российскую Федерацию (далее – приглашение) выдаётся федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом (пункт 1) по ходатайству соответствующих органов и лиц (пункты 3 и 4).

Одновременно с ходатайством о выдаче приглашения приглашающей стороной представляются гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации и принимаются меры по реализации таких гарантий (абзацы первый и второй пункта 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ).

Согласно абзацу третьему пункта 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ установление порядка представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации.

Действуя в рамках предоставленных полномочий, Правительство Российской Федерации утвердило Положение, определяющее порядок

представления приглашающей стороной гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина и лица без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Положения соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, Положение издано Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

В пункте 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ закреплены обязанности приглашающей стороны представить иностранному гражданину на период его пребывания в Российской Федерации гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения, а также принять меры по их реализации. Данное положение Федерального закона № 115-ФЗ устанавливает компетенцию Правительства Российской Федерации на утверждение порядка представления таких гарантий, при этом не содержит указания на какую-либо конкретную норму предоставления площади жилья для иностранного гражданина.

Порядок представления приглашающей стороной гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина, установленный Положением, составляет регламентированный процесс оформления и подачи приглашающей стороной ходатайства о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию с одновременным представлением гарантийных писем о принятии на себя обязательств материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации, а для физического лица, выступающего в качестве приглашающей стороны, – также сведений о доходах (денежных средствах), позволяющих ему обеспечить выполнение указанных обязательств.

Конституцией Российской Федерации жилищное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72).

Поэтому в развитие законодательного положения пункта 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ в подпункте «г» пункта 3 Положения путём бланкетной нормы закреплена отсылка к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, которыми определяется социальная норма площади жилья, установленная органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в целях жилищного обеспечения приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации.

Предметом регулирования Жилищного кодекса Российской Федерации являются складывающиеся по поводу возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов, пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда; пользования общим имуществом собственников помещений; отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда; учёта жилищного фонда и другие (часть 1 статьи 4).

В силу части 3 статьи 4 указанного кодекса жилищное законодательство применяется к жилищным отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, если иное не установлено этим кодексом или другим федеральным законом.

Жилищный кодекс Российской Федерации понятия «социальная норма жилья» не содержит, при этом устанавливает понятие нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма, под которой понимается минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма (часть 1 статьи 50), и учётной нормы, составляющей минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, устанавливаемой органом местного самоуправления и не превышающей размер нормы предоставления, установленной данным органом (части 4 и 5 статьи 50).

В соответствии со статьёй 50 Жилищного кодекса Российской Федерации норма предоставления и учётная норма устанавливаются органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов (часть 2), а для категорий граждан, указанных в части 3 статьи 49 данного кодекса, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены иные нормы предоставления (часть 3).

Понятие «социальная норма площади жилья» содержалось в Законе Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-I «Об основах федеральной жилищной политики» (далее – Закон № 4218-I), действовавшем на дату принятия Положения и утратившим силу с 1 марта 2005 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ, которым введён в действие Жилищный кодекс Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 1 Закона № 4218-I социальной нормой площади жилья является размер площади жилья, приходящейся на одного человека, в пределах которой осуществляется предоставление компенсаций по оплате жилья и коммунальных услуг.

В силу статьи 11 Закона № 4218-I социальная норма площади жилья эквивалентна минимальному размеру предоставления жилых помещений, который устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации в зависимости от достигнутого уровня жилищной обеспеченности, состава семьи, фонда социального использования и других факторов.

Содержание оспоренного в части подпункта «г» пункта 3 Положения не входит в противоречие с приведёнными положениями действовавшего на дату его принятия Закона № 4218-I и Жилищного кодекса Российской Федерации и устанавливает предоставление иностранным гражданам жилищных гарантий принимающей стороной в период их пребывания на территории Российской Федерации, относящихся к компетенции органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В отсутствие легальной дефиниции понятия «социальная норма площади жилья» применительно к конкретной сфере правоотношений, связанных с жилищным обеспечением иностранных граждан на период их пребывания в Российской Федерации, при толковании в каждом случае указанного понятия надлежит учитывать как отраслевую принадлежность правового института, в которой используется данный термин, так и его системную связь с иными правовыми предписаниями, а равно цели, которые преследовал законодатель. При этом неясности, выявляемые в процессе применения правовых норм в конкретных правовых ситуациях, устраняются путём толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами.

В связи с этим доводы административного истца о противоречии оспариваемого предписания Положения пункту 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ и нормам жилищного законодательства являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права, регулирующих спорные правоотношения.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 19 июля 2016 г. № 1488-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы местной религиозной организации «Церковь Иисуса Христа Святых Последних Дней в Ростовской области» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ряда нормативных актов» указал, что федеральный законодатель, предусматривая право юридического лица обращаться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции с ходатайством о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина, устанавливает обязанность приглашающей стороны одновременно с таким ходатайством представить гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации и принять меры по их реализации (подпункт 2 пункта 4 и пункт 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ). Гарантией такого обеспечения является, в частности, гарантийное письмо приглашающей стороны о принятии на себя обязательства по жилищному обеспечению иностранного гражданина на период его пребывания в

Российской Федерации в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (подпункт «г» пункта 3 Положения).

Приведённые нормативные положения, принятие которых обусловлено необходимостью полноценного удовлетворения базовых потребностей индивида (иностранного гражданина), прибывающего в Российскую Федерацию по приглашению юридического лица (приглашающей стороны), взявшей на себя в добровольном порядке соответствующие обязательства, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, равно как и иные взаимосвязанные с ними и оспариваемые положения, устанавливающие минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого органом местного самоуправления определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма (часть 1 статьи 6 Областного закона Ростовской области № 363-ЗС), а также обеспечивающие охрану отношений, являющихся предметом регулирования указанных норм (часть 5 статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Довод административного истца о том, что подпунктом «г» пункта 3 Положения приравниваются иностранные граждане и граждане Российской Федерации, подлежащие обеспечению жилыми помещениями на основании договора социального найма, опровергается закреплённым в части 5 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации положением о том, что жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное.

Таким образом, вопреки мнению административного истца закреплённое в подпункте «г» пункта 3 Положения правовое регулирование в противоречие с частью 5 статьи 16 Федерального закона № 115-ФЗ и нормами Жилищного кодекса Российской Федерации не входит.

Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, определяющих обязанности принимающей стороны по обеспечению гарантий пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, которые бы по-иному регулировали данный вопрос или устанавливали конкретный размер площади предоставляемого жилого помещения, не имеется.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца в указанном им аспекте.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее

законодательство, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что Положение в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в указанных им аспектах, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Юг-Строй» о признании частично недействующим подпункта «г» пункта 3 Положения о предоставлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов

О.А. Бугаков

Н.С. Чучунова