



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 88-АПГ16-3

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«25» октября 2016 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе департамента архитектуры и строительства Томской области на решение Томского областного суда от 1 июня 2016 года, которым удовлетворен административный иск Стригиной М.И. об оспаривании абзаца пятого пункта 14.2 Порядка формирования и ведения реестра многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением денежных средств граждан, строительство которых не начато в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на строительство либо строительство которых приостановлено на срок более шести месяцев, утвержденного приказом департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение представителя департамента архитектуры и строительства Томской области Меркуловой Е.Н., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражение против удовлетворения апелляционной жалобы Стригиной М.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

3 февраля 2012 года департаментом архитектуры, строительства и дорожного комплекса Томской области издан приказ № 4-п, которым утвержден Порядок формирования и ведения реестра многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением денежных средств граждан, в отношении которых строительство не начато в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на строительство либо строительство которых приостановлено на срок более шести месяцев.

В пункте 14.2 Порядка формирования и ведения реестра проблемных объектов перечислены случаи, когда граждане не включаются в список граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта, а в случае включения ранее подлежат исключению.

Абзацем 5 пункта 14.2 данного Порядка установлено, что в список граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта, не включаются, а в случае включения ранее подлежат исключению граждане, предоставившие документы, установленные пунктом 14.1, после 31 декабря 2014 года.

Оспариваемое нормативное положение введено приказом департамента архитектуры и строительства Томской области от 15 декабря 2014 года № 28-п и действует в настоящее время в редакции приказа от 26 декабря 2015 года № 26-п.

Приказ от 3 февраля 2012 года № 4-п опубликован 10 февраля 2012 года в газете «Красное знамя» № 18. Приказы от 15 декабря 2014 года № 28-п и от 26 октября 2015 года № 26-п опубликованы 22 декабря 2014 года и 27 октября 2015 года на официальном интернет-портале «Электронная Администрация Томской области» tomsk.gov.ru.

Стригина М.И. обратилась в суд с административным иском о признании недействующим указанного нормативного положения. В обоснование заявленных требований ссылалась на то, что на основании решения межведомственной комиссии по вопросам защиты прав и законных интересов граждан-участников долевого строительства на территории Томской области, информация о котором содержалась в ответе от 22 декабря 2015 года, ей было отказано во включении в список граждан, денежные средства которых были привлечены для строительства проблемного объекта по строительному адресу: город Томск, улица Мокрушина, 9/4, 9/5, на основании абзаца 5 пункта 14.2 Порядка формирования и ведения реестра проблемных объектов в связи с подачей заявления после 31 декабря 2014 года. Полагала, что ограничение срока подачи заявлений гражданами-участниками долевого строительства, имеющими право на включение в список граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта, нарушает принцип равенства граждан перед законом, противоречит Федеральному закону от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «О долевом участии в строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые

законодательные акты Российской Федерации», Закону Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ «О защите прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области», поскольку отношения, которые регулируются данными правовыми нормами, являются длящимися и не ограничены каким-либо сроком. Оспариваемым нормативным положением нарушены ее права не только на включение в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов, но и право на получение государственной поддержки в виде софинансирования строительства квартиры для нее из средств областного бюджета.

Решением Томского областного суда от 1 июня 2016 года административный иск удовлетворен. Оспариваемая норма абзаца 5 пункта 14.2 Порядка формирования и ведения реестра многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением денежных средств граждан, в отношении которых строительство не начато в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на строительство либо строительство которых приостановлено на срок более шести месяцев, утвержденного приказом департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п, признана недействующей со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционной жалобе департамент архитектуры и строительства Томской области просит решение суда отменить.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также устанавливает гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства.

Частями 1, 4 и 7 статьи 23 данного Федерального закона определено, что государственное регулирование в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Уполномоченный орган устанавливает критерии, в соответствии с которыми граждане, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, относятся к числу пострадавших, и правила ведения контролирующим органом, которым является уполномоченный орган исполнительной власти субъекта

Российской Федерации, на территории которого осуществляется данное строительство, реестра таких граждан.

Во исполнение указанных законоположений Министерством регионального развития Российской Федерации издан приказ от 20 сентября 2013 года № 403, в приложении № 1 которого определены Критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших. В приложении № 2 к приказу № 403 установлены Правила ведения данного реестра.

Статья 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Статьей 5-1 Закона Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ «О защите прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области» определено, что уполномоченный орган организует учет многоквартирных домов, расположенных на территории Томской области, в строительство которых привлечены денежные средства граждан, но строительство которых не начато в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на строительство или приостановлено на срок более шести месяцев. Реестр проблемных объектов формируется и ведется для объединения всей имеющейся информации по проблемным объектам на соответствующей территории. Порядок формирования и ведения реестра многоквартирных домов устанавливается уполномоченным органом, которым на территории Томской области в момент принятия оспариваемого приказа являлся департамент архитектуры, строительства и дорожного комплекса Томской области и который был переименован в департамент архитектуры и строительства Томской области на основании постановления губернатора Томской области от 30 августа 2012 года № 94.

Предметом правового регулирования оспариваемого приказа департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п является формирование и ведение реестра многоквартирных домов, строящихся на территории Томской области с привлечением денежных средств граждан, строительство которых не начато в течение шести месяцев с момента выдачи разрешения на строительство либо строительство которых приостановлено на срок более шести месяцев, которые обеспечивают формирование единой информационной системы

учета сведений о строящихся проблемных объектах на территории Томской области.

Порядок предоставления государственной поддержки гражданам - участникам долевого строительства определяется администрацией Томской области, которая постановлениями от 17 июня 2011 года № 185а, от 30 декабря 2011 года № 447а, от 20 января 2012 № 13а, утвердила Порядок определения объема и предоставления из областного бюджета субсидий объединениям граждан для подключения (присоединения) многоквартирных домов к сетям инженерно-технического обеспечения, благоустройства, ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, оформления необходимой документации, Порядок осуществления государственной поддержки граждан - участников долевого строительства в виде частичной компенсации затрат, связанных с наймом и арендой жилых помещений, Порядок осуществления государственной поддержки граждан - участников долевого строительства в виде погашения части процентной ставки по кредитам, полученным гражданами - участниками долевого строительства на окончание строительства жилых помещений в многоквартирных домах.

В рамках государственной программы «Обеспечение доступности жилья и улучшение качества жилищных условий населения Томской области», утвержденной постановлением администрации Томской области от 12 декабря 2014 года № 490а, принята подпрограмма 3 «Стимулирование развития жилищного строительства в Томской области», одной из задач которой является защита прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов.

Постановлением администрации города Томска от 12 марта 2015 года № 236 в целях урегулирования отношений, связанных с предоставлением субсидий из бюджета муниципального образования «Город Томск», утвержден Порядок предоставления в 2015 году субсидий юридическим лицам - производителям товаров, работ и услуг, выполняющим работы по строительству (завершению строительства) многоквартирных домов и принявшим на себя обязательства по передаче жилых помещений физическим лицам, на частичное возмещение затрат, связанных с выполнением работ по завершению строительства многоквартирных жилых домов, переданных от других застройщиков.

Удовлетворяя административные иски требования Стригиной М.И., суд первой инстанции, проанализировав вышеназванные положения законодательства, обоснованно исходил из того, что лица, включенные в список граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства проблемных объектов, который ведется в составе реестра проблемных объектов на основании приказа департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п, имеют право на заключение договора участия в долевом строительстве с новым застройщиком на определенных льготных условиях, то есть доплата за строительство квартиры ими осуществляется за квадратный метр площади по цене, значительно ниже

рыночной, с учетом денежных средств, предоставленных застройщику в виде субсидии, в том числе из областного бюджета.

При указанных обстоятельствах суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что отказ Стригиной М.И. во включении в список граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта на основании абзаца 5 пункта 14.2 Порядка формирования и ведения реестра проблемных объектов нарушает ее право на заключение с новым застройщиком договора участия в долевом строительстве дома на условиях соинвестиционного вноса.

Проверяя оспариваемое нормативное положение на соответствие требованиям федерального законодательства, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оно не противоречит частям 1 и 4 статьи 23 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», поскольку данный закон не содержит положений, обязывающих субъекты Российской Федерации предоставлять всем гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, меры финансовой, социальной и иной поддержки.

Вместе с тем суд первой инстанции правильно указал, что реализация полномочий на установление дополнительных к федеральным мер защиты прав отдельных категорий граждан органами государственной власти субъекта Российской Федерации должна осуществляться с соблюдением правовых принципов, закрепленных в действующем законодательстве, а также конституционных предписаний.

Поскольку оспариваемое положение ограничивает возможность включения граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта, в соответствующий список, являющийся одним из разделов реестра проблемных объектов, определенным сроком представления документов (31 декабря 2014) и не предусматривает процедуры по восстановлению или продлению пропущенного срока на подачу документов, суд в соответствии с положениями статей 1, 2, 17, 18, 19 и 55 Конституции Российской Федерации пришел к правильному выводу о том, что орган, принявший оспариваемый акт, действовал не в соответствии с принципами правовой определенности, сохранения разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики, что не позволяет участникам соответствующих правоотношений предвидеть последствия своего поведения.

Является правильным также и вывод суда первой инстанции о том, что установленный оспариваемым положением запрет на предоставление гражданами документов после 31 декабря 2014 года фактически ведет к прекращению внесения в соответствующий раздел реестра проблемных объектов актуальных сведений о гражданах, денежные средства которых

привлечены для строительства проблемных объектов, что противоречит цели ведения данного реестра, закрепленной в части 2 статьи 5-1 Закона Томской области «О защите прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области», согласно которой Реестр проблемных объектов формируется и ведется для объединения всей имеющейся информации по проблемным объектам на соответствующей территории.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт содержит положение, отменяющее организационно-правовой механизм учета всей имеющейся информации по проблемным объектам, к числу которой относится и информация о физических лицах, вложивших денежные средства в строительство многоквартирных домов и пострадавших от действий недобросовестного застройщика, и сужает круг лиц, нуждающихся в защите, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о его противоречии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проанализировав положения приказа департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п, которым утвержден Порядок формирования и ведения реестра проблемных объектов, суд обоснованно указал на наличие в нем внутренних противоречий, которые заключаются в том, что, с одной стороны, реестр проблемных объектов ведется и не исключено включение в него новых объектов, при включении которых необходимо будет указывать также список граждан - обманутых дольщиков, сведения о которых можно внести в реестр лишь при предоставлении ими необходимых документов, а, с другой стороны, граждане, предоставившие необходимые документы после 31 декабря 2014 года, в список граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемного объекта, не включаются.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации соглашается с выводами суда первой инстанции.

Доводы департамента архитектуры и строительства Томской области о том, что установление дополнительных мер поддержки для граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области, чьи права нарушены, являлось волеизъявлением, а не обязанностью субъекта Российской Федерации, поэтому оспариваемый приказ департамента архитектуры и строительства Томской области от 3 февраля 2012 года № 4-п должен действовать определенное время, являются необоснованными, поскольку, как правильно указал суд, оспариваемое положение, устанавливающее ограничение по сроку подачи заявлений, исключает граждан, денежные средства которых привлечены для строительства проблемных объектов, обратившихся с заявлениями после 31 декабря 2014 года, из сферы регулирования Закона Томской области «О защите прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Томской области».

Доводы департамента архитектуры и строительства Томской области о намерении прекратить действие оспариваемого нормативного правового акта

на будущее время ввиду его экономической нецелесообразности не влияют на законность и обоснованность принятого решения суда.

Таким образом, обжалуемое решение суда является законным и обоснованным, а оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе департамента архитектуры и строительства Томской области, не имеется.

Доводы апелляционной жалобы департамента архитектуры и строительства Томской области повторяют позицию в суде первой инстанции, сводятся к переоценке выводов суда, проверялись им и получили правильную оценку в решении.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Томского областного суда от 1 июня 2016 года оставить без изменения, апелляционную жалобу департамента архитектуры и строительства Томской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи