ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-186

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 8 июня 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Нефедова О.Н.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Савосиной Ю.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании частично недействующим пункта 4 Правил ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 403,

по апелляционной жалобе Берга О.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. по делу № АКПИ20-981, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Савосиной Ю.В., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановлением от 30 апреля 2014 г. № 403 утвердило Правила ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства (далее также – Правила).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://www.pravo.gov.ru) 7 мая 2014 г., официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 12 мая 2014 г., № 19.

Согласно пункту 4 Правил Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) вносит изменения в реестр описаний процедур: в отношении процедур, включённых в раздел I перечня процедур, – не позднее 10 рабочих дней со дня внесения изменений в перечень процедур в связи с принятием федерального закона, нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, предусматривающих изменение сведений, указанных в пункте 3 Правил; в отношении процедур, включённых в раздел II перечня процедур, – не позднее 10 рабочих дней со дня получения от высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации сведений, представленных в соответствии с пунктом 3^1 Правил.

Берг О.В., являющийся арендатором земельного участка для строительства многоэтажного дома, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим пункта 4 Правил в части обязанности Минстроя России вносить изменения в реестр описаний процедур без установления соответствующих особенностей осуществления градостроительной деятельности в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании. В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые положения противоречат части 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации и нарушают его право на свободное осуществление деятельности по строительству, поскольку в них отсутствует процедура проверки Минстроем России при внесении изменений в реестр описаний процедур особенностей осуществления градостроительной деятельности в соответствующем субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании.

По его (Берга О.В.) мнению, обязанность Минстроя России вносить изменения в реестр описаний процедур при отсутствии в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании особенностей осуществления градостроительной деятельности подтверждается абзацем вторым письма Минстроя России от 12 мая 2020 г. № 17884-ТК/01, а незаконность введения в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании соответствующей процедуры без контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти подтверждена определениями Верховного Суда

Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 78-АПГ17-12, от 16 мая 2018 г. № 14-АПГ18-8.

Нарушение своих прав и законных интересов усматривает в том, что оспариваемая в части норма Правил незаконно вводит ограничения на свободное осуществление деятельности по строительству многоквартирного дома на земельном участке, арендатором которого он является.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Минстрою России. В суде первой инстанции представитель Правительства Российской Федерации возражала против удовлетворения заявленных требований, указав, что Правила приняты в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца в области строительства.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В. отказано.

В апелляционной жалобе Берг О.В. просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность, и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования. По его мнению, судом неверно истолкован пункт 7^4 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации; суд в нарушение части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела; не установил, что применение на практике оспариваемого в части нормативного правового акта не соответствует его истолкованию, выявленному судом при рассмотрении дела; в нарушение части 1 статьи 178 указанного кодекса не рассмотрел все заявленные административным истцом требования.

Административный истец Берг О.В. в суд апелляционной инстанции не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в её удовлетворении отказать, считая, что судом первой инстанции правильно применены нормы материального и процессуального права, оснований для отмены или изменения решения суда не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Бергу О.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание

для признания не действующим пункта 4 Правил в оспариваемой части отсутствует.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (действовавший на время издания оспариваемого постановления) предусматривал, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации.

Градостроительным кодексом Российской Федерации, регулирующим отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений, предусмотрено, что Правительство Российской Федерации утверждает исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учётом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований, порядок внесения изменений в данные перечни, порядок ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях (часть 2 статьи 6).

На основании приведённых норм законодательства суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Правила изданы Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции пришёл к правомерному выводу о том, что пункт 4 Правил в оспариваемой части не содержит положений, противоречащих каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца в указанном им аспекте.

Суд обоснованно не согласился с доводом административного истца, приведённым им и в апелляционной жалобе, о несоответствии оспариваемых положений Правил пункту 7^4 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Статьёй 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации в пункте 7^4 части 1 определено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности относится утверждение исчерпывающих перечней процедур, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами

Российской Федерации и осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, индивидуальными предпринимателями, организациями в отношении физических и юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, в целях подготовки такими физическими и юридическими лицами документации по планировке территории, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также порядка ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях. В данные перечни с учётом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть включены процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Таким образом, названной нормой закона предусмотрены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности на утверждение исчерпывающих перечней процедур, установленных действующим законодательством, в целях подготовки физическими и юридическими лицами документации по планировке территории, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также порядка ведения реестра описаний процедур, указанных в этих перечнях. Полномочия органа государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности при ведении реестра описаний процедур осуществлять проверку нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов данная норма не предусматривает.

Во исполнение приведённых требований градостроительного законодательства Правительством Российской Федерации утверждены: исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства; Правила внесения изменений в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства; Правила ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства. Оспариваемый административным истцом пункт 4 Правил, как следует из его содержания, предусматривает полномочия Минстроя России по внесению в десятидневный срок изменений в реестр описаний процедур.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что пункт 4 Правил в оспариваемой части, относящий к полномочиям Минстроя России ведение реестра описаний процедур и внесение изменений в него в установленный этим пунктом срок, соответствует приведённым выше нормам законодательства о

градостроительной деятельности, и прав административного истца на свободное осуществление деятельности по строительству не нарушает.

Утверждения административного истца в апелляционной жалобе о противоречии оспариваемых положений Правил нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в связи с отсутствием у Минстроя России обязанности при внесении изменений в реестр описаний процедур осуществлять проверку особенностей осуществления градостроительной деятельности в соответствующем субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, основаны на неправильном толковании норм градостроительного законодательства, по сути, сводятся к решению вопроса об осуществлении нормативно-правового регулирования в предложенном им варианте, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Ссылки в апелляционной жалобе в обоснование незаконности оспариваемого в части пункта 4 Правил на письмо Минстроя России от 12 мая 2020 г. № 17884-ТК/01, определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 78-АПГ17-12, от 16 мая 2018 г. № 14-АПГ18-8 по конкретным делам не опровергают выводов суда первой инстанции и не влияют на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные положения Правил на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отсутствовали у суда основания для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как данных о том, что применение на практике оспариваемого в части нормативного правового акта не соответствует его истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, не имеется.

Доводы апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции были неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения данного административного дела, не рассмотрены все доводы административного истца, ошибочны.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена

законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении данного административного дела все перечисленные обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили надлежащую оценку в обжалованном решении. Процессуальных нарушений, на которые ссылается административный истец в апелляционной жалобе, не установлено.

Довод в апелляционной жалобе о том, что судом в нарушение требований части 1 статьи 178 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не рассмотрены все заявленные им требования, не соответствует действительности. Как усматривается из материалов административного дела, административным истцом заявлен и принят к производству суда административный иск о признании не действующим в части пункта 4 Правил, это требование и было рассмотрено судом первой инстанции по правилам административного судопроизводства.

Разъяснения, изложенные в пункте 42 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», данные по вопросам порядка и последствий рассмотрения заявления об отказе административного истца от административного иска об оспаривании нормативного правового акта, изменении предмета или основания административного иска, об изменении административных исковых требований, о принятии встречного административного иска, на которые ссылается административный истец в апелляционной жалобе, не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда первой инстанции и не могут повлечь его отмену.

Решение суда первой инстанции отвечает требованиям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в нём дан подробный правовой анализ обжалуемых административным истцом нормативных положений, получили оценку его доводы, имеющие значение для настоящего дела.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, которые могли бы являться основанием для отмены решения суда. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича – без удовлетворения.



Председательствующий Г.В. Манохина



Члены коллегии В.Ю. Зайцев



О.Н. Нефедов