ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-510

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 8 февраля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Зинченко И.Н.,
	Рыженкова А.М.
при секретаре	Иванове В.Н.
с участием прокурора	Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Самигуллиной Алисы Михайловны о признании частично недействующим приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 18/пр «О внесении изменения в методические указания установления размера платы за пользование жилым помещением для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, утвержденные приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 668/пр»

по апелляционной жалобе Самигуллиной А.М. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2023 г. по делу № АКПИ23-719, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) от 13 января 2023 г. № 18/пр (далее – Приказ) в пункт 2.2 методических указаний установления размера платы за пользование жилым помещением для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, утвержденных приказом Минстроя России от 27 сентября 2016 г. № 668/пр (далее также – Методические указания), внесено изменение, согласно которому слова «фонда в интервале [1;2]» заменены словами «фонда в интервале [0;2]».

Нормативный правовой акт 10 февраля 2023 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 72323, 13 февраля 2023 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 24 февраля 2023 г. вступил в силу.

Самигуллина А.М., являющаяся членом семьи нанимателя служебного жилого помещения, находящегося в государственной собственности, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просила признать Приказ не действующим в части непридания ему обратной силы, ссылаясь на то, что данное обстоятельство нарушает конституционные предписания, лишает участников регулируемых им отношений права на обоснованное, соответствующее нормам жилищного законодательства и законодательства о предоставлении социальных гарантий начисление платы за наем жилого помещения по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, в том числе за период до вступления оспариваемого акта в силу.

В административном исковом заявлении указано, что Минстрой России, издавая Приказ, фактически признал неправомерность установленного ранее коэффициента соответствия платы по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в интервале [1;2], поскольку это приводило к резкому росту размера платы для нанимателей жилых помещений и возникновению у них права на субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. При этом остался неурегулированным вопрос о начислении и перерасчете платы за жилые помещения за период с 1 января по 24 февраля 2023 г., когда Методические указания действовали в редакции приказа Минстроя России от 1 июля 2022 г. № 536/пр, в результате чего существенно повысился размер платы за жилое помещение в данный период.

Административный ответчик Минстрой России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях и отзыве, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом

исполнительной власти, соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Самигуллина А.М., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что в нарушение положений Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), не проводилась правовая экспертиза Приказа, при его разработке не учтены нормы действующего законодательства и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

По мнению административного истца, Минстрой России как федеральный орган исполнительной власти необоснованно не применил принадлежащее ему право придать оспариваемому нормативному правовому акту обратную силу, что привело к завышенным начислениям платы за жилое помещение, предоставленное по договору найма жилого помещения государственного жилищного фонда, за январь и февраль 2023 г., то есть в период до вступления Приказа в силу.

Как указано в жалобе, суд первой инстанции не дал правовой оценки представленным административным истцом ответам Минстроя России и Исполнительного комитета муниципального образования города Казани, из которых следует, что принятие оспариваемого нормативного правового акта обусловлено неправомерностью ранее установленного приказом Минстроя России от 1 июля 2022 г. № 536/пр интервала величины коэффициента соответствия платы по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда [1;2].

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минстрой России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, о том, что административный иск удовлетворению не подлежит, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Административный истец Самигуллина А.М., извещенная о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явилась, ее явка не признана судом обязательной.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого 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 Самигуллиной А.М. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Приказа в оспариваемой части не действующим отсутствует.

Как правильно установлено судом первой инстанции, в целях реализации норм части 3 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 1, подпункта 5.2 пункта 5 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, Минстроем России изданы Методические указания, определяющие единые требования к установлению размера платы за пользование жилым помещением по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда.

Оспариваемым нормативным правовым актом в Методические указания внесено изменение, в силу которого величина коэффициента соответствия платы устанавливается органом местного самоуправления исходя из социально-экономических условий в данном муниципальном образовании по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в интервале [0;2].

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что в нарушение Правил № 1009 не проводилась правовая экспертиза Приказа, при его разработке и издании не были учтены нормы действующего законодательства Российской Федерации, не соответствует действительности.

Из материалов административного дела усматривается, что Минюст России осуществил государственную регистрацию Приказа, которая согласно пункту 11 Правил № 1009 включает в себя правовую экспертизу соответствия нормативного правового акта законодательству Российской Федерации (в том числе проверку положений нормативного правового акта на предмет соответствия нормам актов законодательства Российской Федерации).

Кроме того, в соответствии с требованиями Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, и Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проект Приказа размещался на официальном сайте regulation.gov.ru с 7 по 21 декабря 2022 г. для общественного обсуждения, с 7 по 13 декабря 2022 г. – для проведения

независимой антикоррупционной экспертизы. Замечаний и предложений по их результатам не поступило.

Таким образом, в обжалуемом решении правомерно указано, что Приказ издан Минстроем России в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие нормативного правового акта.

В соответствии с требованиями пункта 12 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» Приказ вступил в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, то есть 24 февраля 2023 г. До этой даты пункт 2.2 Методических указаний действовал в редакции приказа Минстроя России от 1 июля 2022 г. № 536/пр (вступил в силу 11 октября 2022 г.), предусматривавшей, что величина коэффициента соответствия платы устанавливается органом местного самоуправления исходя из социально-экономических условий в данном муниципальном образовании по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в интервале [1;2].

В пункте 2.1 Методических указаний приведена формула расчета размера платы за наем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, одним из составляющих которой является коэффициент соответствия платы ($К_с$). В свою очередь, пунктом 2.2 названного акта установлен интервал величины коэффициента соответствия платы, применяемый при расчете размера платы по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда.

Судом первой инстанции правильно отмечено, что Минстрой России в рамках своих полномочий оспариваемым приказом внес изменение в пункт 2.2 Методических указаний в части приведенного интервала. При этом какой-либо иной порядок, устанавливающий основания, условия, процедуру внесения изменений в Методические указания, в том числе их периодичность, действующим законодательством не предусмотрен.

Довод апелляционной жалобы о том, что Минстрой России как федеральный орган исполнительной власти необоснованно не применил принадлежащее ему право придать оспариваемому нормативному правовому акту обратную силу, результатом чего стало завышенное начисление платы за наем жилого помещения, предоставленного по договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, за январь и февраль 2023 г., не свидетельствует о незаконности Приказа.

В пункте 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено

законом. Аналогичные положения содержатся в пунктах 1, 2 статьи 6 Жилищного кодекса Российской Федерации по отношению к актам жилищного законодательства, к которым относятся и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Следовательно, определение действия закона во времени является, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации, прерогативой законодателя. Только законодатель вправе распространить новые нормы на юридические факты и порожденные ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, то есть придать закону обратную силу. При этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма. Реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, законодатель учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений.

Данный подход неоднократно отражался в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (решение от 1 октября 1993 г. № 81-р; постановления от 22 апреля 2014 г. № 12-П, от 15 февраля 2016 г. № 3-П; определения от 18 января 2005 г. № 7-О, от 25 января 2007 г. № 37-О-О, от 15 апреля 2008 г. № 262-О-О, от 20 ноября 2008 г. № 745-О-О, от 16 июля 2009 г. № 691-О-О, от 29 января 2015 г. № 211-О, от 23 апреля 2015 г. № 821-О и др.).

При этом введение нового правового регулирования само по себе не может рассматриваться как нарушающее правовое равенство между теми лицами, которые были участниками правоотношений по ранее действовавшему законодательству, и лицами, являющимися участниками правоотношений, регламентированных вновь принятыми правовыми нормами.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что вопросы о дате вступления в силу нормативного правового акта, придании ему обратной силы и распространении его действия на ранее возникшие правоотношения относятся к исключительной компетенции органа, принимающего этот акт (в данном случае – Минстроя России), в связи с чем Приказ в оспариваемой части не может быть признан недействующим и (или) нарушающим права Самигуллиной А.М. в указанном ею аспекте.

Приведенный довод административного истца сводится, по существу, к необходимости придания Приказу обратной силы, то есть осуществления нормативного правового регулирования. Однако разрешение подобного рода вопросов не относится к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренных частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельств для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование также не имеется.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции не дал правовой оценки представленным Самигуллиной А.М. ответам Минстроя

России и Исполнительного комитета муниципального образования города Казани, не влечет отмену обжалуемого решения.

Указанные ответы, данные на конкретные обращения граждан по вопросу размера платы за наем жилого помещения по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, не являются для суда обязательными по настоящему административному делу, рассматриваемому в порядке абстрактного нормоконтроля, и не опровергают его вывод о законности Приказа. Обстоятельства, приведенные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судом первой инстанции выяснены в полном объеме.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Приказ в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Самигуллиной А.М. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 15 ноября 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Самигуллиной Алисы Михайловны – без удовлетворения.

Председательствующий [redacted] В.Ю. Зайцев

Члены коллегии [redacted] И.Н. Зинченко

[redacted] А.М. Рыженков