ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПГ13-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва 5 февраля 2014 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Калининой Л.А. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» на решение Московского областного суда от 27 сентября 2013 года об оставлении без удовлетворения заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Московской области от 1 июля 2010 года № 84/2010-ОЗ «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области» (в редакции Закона Московской области от 3 октября 2012 года № 139/2012-03).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» Солдатова А.И. и Карпова В.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей Московской областной Думы Волкова А.В., Губернатора и Правительства Московской области - Рубан Е.Н. и Невской О.В., просивших решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда первой инстанции правильным, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Межрегиональный общественный фонд содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» (далее – Фонд) обратился в Московский областной суд с заявлением о признании недействующими пункта 1 статьи 2 в части слов «к которым имеются требования граждан о передаче жилых помещений или денежные требования», абзаца первого пункта 2 статьи 2, абзаца первого пункта 2.1 статьи 2, пунктов 2, 3, 7.1, 7.2, 7.3, 8 статьи 3, подпунктов 3, 4, 6 пункта 1 статьи 4, пунктов 1, 3, 4, 5 статьи 4.1, статей 5 и 6.1 Закона Московской области от 1 июля 2010 года № 84/2010 - ОЗ «О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области» (в редакции Закона Московской области от 3 октября 2012 года № 139/2012 - ОЗ).

В обоснование нарушенния прав представители Фонда ссылались на то, что оспариваемое регулирование допускает необоснованное устранение заявителя как хозяйствующего субъекта от участия в инвестиционном проекте, осуществляемого им на основании контрактов на строительство группы жилых домов.

В частности, в заявлении указывалось на факт необоснованного и незаконного признания Администрацией г. Подольска и Комитетом по долевому жилищному строительству, ветхому и аварийному жилью Московской области одного из объектов, строящегося на основании инвестиционно-строительного контракта от 27 декабря 2002 года № 16/02 проблемным объектом, а Фонда - проблемным застройщиком с включением его в Сводный перечень проблемных объектов и Реестр проблемных застройщиков. Между тем Фонд добросовестно исполняет обязанности застройщика по этому контракту, строительство по объекту (вопреки незаконному воспрепятствованию реализации проекта со стороны Администрации г. Подольска, что подтверждается судебными решениями) никогда не приостанавливалось и осуществляется в срок, предусмотренный проектом и инвестиционно-строительным контрактом, срок строительства по которому и срок аренды земельного участка истекает только в 2014 году.

По утверждению заявителя, такое правовое регулирование противоречит положениям пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 2, подпункта 7 пункта 5 статьи 23 Федерального закона 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», пункта 2 статьи 2, пункта 2 статьи 8, пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», пункта 1 статьи 2, статьи 5 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», частей 1, 2 статьи 15 Федерального закона от 26

июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пунктов 4, 5 статьи 1, пункта 2 статьи 3, статьи 37 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», пункта 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктов 1, 2 части 1 статьи 1.3, статьи 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 13 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Заявитель также настаивал на том, что абзац первый пункта 2 в части, абзац первый пункта 2.1. статьи 2, пункты 1, 3, 5 статьи 4.1 названного закона Московской области не соответствуют требованиям правовой определённости.

Представители Московской областной Думы - Невская О.В., Губернатора Московской области - Рубан Е.Н. и Комитета Московской области по долевому жилищному строительству, ветхому и аварийному жилью - Шишков К.В. возражали против удовлетворения заявленных требований.

Решением Московского областного суда от 27 сентября 2013 года заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Фонд просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального права, принять новое решение, которым их заявленные требования удовлетворить в полном объёме.

Относительно апелляционной жалобы Московской областной Думой, Губернатором Московской области, а также прокурором, участвующим в деле, в суд апелляционной инстанции представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327^1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение подлежащим отмене в той части, в которой

отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 1 статьи 2 в части слов «к которым имеются требования граждан о передаче жилых помещений или денежные требования», абзаца первого пункта 2 статьи 2 в части слов «строительство которого не завершено», пункта 2.1 статьи 2 в части слов «застройщик, не устранивший в установленные сроки нарушения требований законодательства и (или) иных обязательных требований, повлёкшие признание многоквартирного дома проблемным объектом», с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований в этой части по следующему основанию.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что правовое регулирование установлено по вопросу совместного ведения в области защиты прав граждан в так называемом «опережающем» порядке.

Судебная коллегия, не умаляя выводов суда об имеющейся у субъекта Российской Федерации общей нормотворческой компетенции в области защиты прав граждан, вместе с тем, не может согласиться с суждением суда об отсутствии на федеральном уровне специального закона, регламентирующего защиту прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов и пострадавших от недобросовестных застройщиков, что давало бы право органам государственной власти субъекта Российской Федерации своим нормативным правовым актом установить объективные критерии, с которыми связывается понятие застройщика.

Отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и возникновением у участников долевого строительства права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, а также и гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства составляют предмет регламентации Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.

Из его положений следует, что федеральный законодатель, устанавливая требования по привлечению денежных средств граждан на цели указанные этим Федеральным законом и, определяя в связи с этим права и обязанности застройщика, в том числе обязанности по сроку передачи застройщиком объекта долевого строительства участнику долевого строительства, по гарантиям качества, предусмотренным договором, по передаче объекта долевого строительства, по расторжению договора, по целевому использованию застройщиком денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору, по опубликованию застройщиком в средствах в массовой информации проектной документации, требования к информации о застройщике и информации о проекте строительства, одновременно вводит для целей данного федерального закона понятие застройщика.

По мысли федерального законодателя, застройщик - юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющее в собственности или на праве аренды, на праве субаренды либо в предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» случаях на праве безвозмездного срочного пользования земельный участок и привлекающее денежные средства участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ для строительства (создания) на этом земельном участке многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, за исключением объектов производственного назначения, на основании полученного разрешения на строительство (пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ в редакции Федерального закона от 10 июля 2012 года № 118-ФЗ).

Очевидно, что приведённое понятие распространяет своё действие на всей территории Российской Федерации, оно обязательно к исполнению всеми субъектами правоотношений, связанных с привлечением денежных средств и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов, в том числе всеми органами государственной власти при осуществлении ими контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (включая осуществление мер по проведению инвентаризации всех «проблемных» объектов, являющихся по своей юридической природе ничем иным, как контролем за деятельностью застройщиков в области долевого строительства) и не требует подтверждения нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Основу для такого вывода дают и положения статьи 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ, согласно которым контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости осуществляются в соответствии с данным федеральным законом.

Вопреки этому региональный законодатель, подменяя федерального законодателя, установил иное понятие застройщика, чем это предусмотрено Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.

Поскольку такое правовое регулирование субъекта Российской Федерации с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм, Судебная коллегия полагает убедительными доводы заявителя о несоответствии федеральному законодательству сформулированного региональным законом в оспариваемой им части понятия застройщика по мотиву правовой неопределённости.

Нет оснований не согласиться и с доводами заявителя о неясности правового регулирования понятия «проблемный объект» в части слов «строительство которого не завершено» (абзац первый пункта 2 статьи 2 Закона Московской области от 1 июля 2010 года), а также понятия «проблемный застройщик» в части слов «застройщик, не устранивший в установленные сроки нарушения требований законодательства и (или) иных обязательных требований, повлёкшие признание многоквартирного дома

проблемным объектом» (абзац первый пункта 2.1 статьи 2 Закона Московской области от 1 июля 2010 года).

Из содержания данного Закона Московской области следует, что региональный законодатель, формулируя объективные критерии проблемного объекта и проблемного застройщика, по существу ведёт речь об объективных критериях недобросовестного застройщика, которые также урегулированы федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределённость содержания правовой нормы не может обеспечить её единообразное понимание, создаёт возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П), а Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объёма прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества -наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию актов, вторгающихся в компетенцию другого органа государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов; отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка; а также юридико-лингвистическую неопределённость, к коррупциогенному фактору.

В остальной части решения выводы суда являются правильными и согласуются с нормами материального права, регулирующих спорное правоотношение.

Так, суд справедливо исходил из того, что определение оспариваемыми пунктами статьи 3 Закона Московской области, в частности правового статуса Центрального исполнительного органа государственной власти Московской области, уполномоченного Правительством Московской области, не может расцениваться как нарушение прав заявителя.

Напротив, регламентация Законом конкретных полномочий органа государственной власти исключает какую-либо основу для административного усмотрения и, следовательно, для проявления коррупциогенных факторов.

Не может рассматриваться как необоснованное возложение обязанностей на органы местного самоуправления в области защиты прав пострадавших соинвесторов предусмотренное в статье 4 Закона Московской области взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления, на чём настаивает заявитель в апелляционной жалобе.

Такое взаимодействие не исключается федеральным законодателем, если иметь ввиду статью 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года, которой установлено право контролирующего органа получать от органов местного самоуправления документы и информацию, необходимые для осуществления контроля в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (в том числе документы, связанные со строительством многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости).

Судебная коллегия, принимая во внимание Поручения Президента Российской Федерации от 5 сентября 2011 года и от 18 октября 2012 года по вопросам защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве полагает разумными выводы суда о непротиворечии федеральному законодательству статей 4.1 и 5 Закона Московской области от 1 июля 2010 года в оспариваемой заявителем части, поскольку положений отменяющих организационно-правовой механизм осуществления контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, регламентированный статьёй 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ (к чему сводятся доводы заявителя), в оспариваемых статьях не усматривается.

Других доводов, влекущих отмену решения суда первой инстанции, в апелляционной жалобе не приводится.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Московского областного суда от 27 сентября 2013 года в той части, в которой отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 1 статьи 2 в части слов «к которым имеются требования граждан о передаче жилых помещений или денежные требования», абзаца первого пункта 2 статьи 2 в части слов «строительство которого не завершено», пункта 2.1 статьи 2 в части слов «застройщик, не устранивший в установленные сроки нарушения требований законодательства и (или) иных обязательных требований, повлекшие признание многоквартирного дома проблемным объектом», отменить, принять в этой части новое решение, которым удовлетворить

заявленные требования Межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» в этой части.

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления в силу настоящего решения пункт 1 статьи 2 в части слов «к которым имеются требования граждан о передаче жилых помещений или денежные требования», абзац первый пункта 2 статьи 2 в части слов «строительство которого не завершено», пункт 2.1 статьи 2 в части слов «застройщик, не устранивший в установленные сроки нарушения требований законодательства и (или) иных обязательных требований, повлекшие признание многоквартирного дома проблемным объектом».

В остальной части решение Московского областного суда от 27 сентября 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Межрегионального общественного фонда содействия социальной поддержке и защите прав вынужденных переселенцев, беженцев «Статус» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи