



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1-КГ18-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 апреля 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д., Нефедова О.Н.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Кобылина Алексея Николаевича на решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 23 ноября 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 18 мая 2017 г., которыми отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании незаконным бездействия Администрации муниципального образования «Северодвинск», выразившегося в том, что жилое помещение, находящееся в доме, расположенном по адресу: [REDACTED] – не было внесено в реестр муниципального имущества, о признании незаконным решения межведомственной комиссии Администрации муниципального образования «Северодвинск» (далее – Комиссия, уполномоченный орган) от 23 августа 2016 г. и возложении на уполномоченный орган обязанности вынести новое решение.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Кобылин А.Н. обратился в Северодвинский городской суд Архангельской области с административным иском о признании незаконным бездействия Администрации муниципального образования «Северодвинск» (далее также – Администрация), выразившегося в том, что жилое помещение, находящееся в доме, расположенном по адресу: [REDACTED] – не было внесено в реестр муниципального имущества. Административным истцом также заявлены требования признать незаконным решение межведомственной комиссии Администрации муниципального образования «Северодвинск» (далее – Комиссия, уполномоченный орган) от 23 августа 2016 г. и возложить на уполномоченный орган обязанность вынести новое решение.

В обоснование заявленных требований Кобылин А.Н. указал, что проживал и был зарегистрирован в указанной квартире совместно с матерью Кобылиной В.М., которая с 1976 г. занимала ее на основании договора найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда в РСФСР, перезаключенного 1 февраля 2004 г. на неопределенный срок. В результате пожара 9 июля 2014 г. квартира была уничтожена, в предоставлении другого жилого помещения письмом Управления муниципального жилищного фонда Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 11 августа 2014 г. № 050804/3603 Кобылиным было отказано, поскольку они не состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, официальное заключение о признании сгоревшей квартиры непригодной для проживания отсутствует.

Согласно протоколу заседания Комиссии по результатам обследования от 23 августа 2016 г. уполномоченный орган пришел к выводу о невозможности признать жилое помещение непригодным либо пригодным для проживания в связи с его гибелью вследствие пожара и принятия соответствующего решения.

Вступившим в законную силу решением Северодвинского городского суда Архангельской области от 4 сентября 2015 г. отказано в удовлетворении иска Кобылиной В.М. о признании за ней и за Кобылиным А.Н. права собственности на указанную квартиру в порядке приватизации, так как она

не внесена в реестр муниципального имущества муниципального образования «Северодвинск». На обращение административного истца по вопросу присоединения к договору аренды земельного участка, на котором находится дом, где проживали Кобылины, Комитетом по управлению муниципальным имуществом и земельным отношениям Администрации муниципального образования «Северодвинск» 25 января 2016 г. дан отрицательный ответ, поскольку Кобылины не являются собственниками зданий, сооружений, расположенных на данном земельном участке.

С учетом указанных обстоятельств административный истец полагает нарушенными свои жилищные права, так как в результате бездействия Администрации и решения Комиссии не имеет возможности восстановить жилое помещение, пострадавшее в результате пожара, в предоставлении иного жилого помещения органами местного самоуправления ему отказано.

Решением Северодвинского городского суда Архангельской области от 23 ноября 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 18 мая 2017 г., в удовлетворении заявленных требований отказано.

Определением судьи Архангельского областного суда от 31 октября 2017 г. Кобылину А.Н. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 15 марта 2018 г. кассационная жалоба с делом передана на рассмотрение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций, спорное жилое помещение на дату заселения в него Кобылиной В.М. принадлежало

на праве собственности муниципальному предприятию «Дорожный ремонтно-строительный участок Северодвинского упркомхоза» (далее – ДРСУ). Впоследствии ДРСУ было реорганизовано в арендное предприятие «Северодвинское дорожно-строительное управление» (далее – предприятие «Северодвинское ДСУ»), которое позже было реорганизовано в товарищество с ограниченной ответственностью «Дорожник» (далее – ТОО «Дорожник»). По решению Арбитражного суда Архангельской области от 13 октября 1998 г. ТОО «Дорожник» признано банкротом и ликвидировано. Сведений о государственной регистрации права собственности на спорную квартиру за правопреемниками ДРСУ не имеется. Указанная квартира органам местного самоуправления г. Северодвинска не передана и не включена в реестр муниципального имущества.

С учетом изложенных обстоятельств суды отказали в удовлетворении требования о признании незаконным бездействия Администрации, выразившегося в том, что данное жилое помещение не внесено в реестр муниципального имущества муниципального образования «Северодвинск», указав, что оно не является объектом учета в реестре муниципального имущества в соответствии с пунктами 2 и 7 Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 30 августа 2011 г. № 424, поскольку не было передано в ведение Администрации в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан.

Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 1, подпункту 5 пункта 2 статьи 6, пункту 1 статьи 29 ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержание и использование муниципального жилищного фонда, отнесенного к составу муниципальной собственности, относятся к вопросам местного значения, т.е. вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, для решения которых органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 16, пункту 1 части 1 статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных названным федеральным законом вопросов местного значения городского округа, в частности для

выполнения органами местного самоуправления своих полномочий в области жилищных правоотношений.

В соответствии с первоначальной редакцией статьи 18 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» жилищный фонд, закрепленный за предприятиями на праве полного хозяйственного ведения либо переданный учреждениям в оперативное управление, в случае приватизации этих предприятий, учреждений подлежит приватизации совместно с ними на условиях, установленных законодательством, либо передаче соответствующему Совету народных депутатов, на территории которого находится. Указанная статья в действующей редакции предусматривает, что при переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены) либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений.

Согласно пункту 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее – Постановление № 3020-1) и приложения 3 к названному постановлению жилищный и нежилой фонд, расположенный на территориях, находящихся в ведении соответствующего городского (за исключением городов районного подчинения), районного (за исключением районов в городах) Совета народных депутатов, и находящийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации), в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5- и 7-процентных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются

в муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах).

Как следует из Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, в соответствии с приложением 3 к Постановлению № 3020-І.

Согласно пункту 9 Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности, утвержденного распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. № 114-рп (далее – Положение № 114-рп) и действовавшего до 12 июня 2006 г., для передачи объектов в муниципальную собственность города (кроме городов районного подчинения), района (кроме районов в городах) соответствующий Комитет по управлению имуществом города, района разрабатывает перечень объектов, в который могут быть включены только объекты, относящиеся к муниципальной собственности, в соответствии с приложением 3 к Постановлению № 3020-І.

После утверждения перечня Советом народных депутатов города, района, он представляется для проверки в соответствующий комитет по управлению имуществом республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа.

Объекты, полностью соответствующие требованиям приложения 3 к Постановлению № 3020-І, подлежат передаче в муниципальную собственность в двухмесячный срок со дня регистрации перечня.

В соответствии с пунктом 10 Положения № 114-рп в случае, если в установленные законодательством сроки не было принято решение Совета народных депутатов по объектам, передаваемым в муниципальную собственность городов, районов, административно–территориальных образований, документом, подтверждающим право собственности на указанные объекты до момента их внесения в соответствующий реестр, является зарегистрированный перечень объектов с учетом внесенных в них изменений в соответствии с названным положением.

Необходимость проведения инвентаризации жилых домов и жилых помещений в домах, относящихся к специализированному жилищному фонду и переданных в процессе приватизации в нарушение действующего законодательства организациям частной формы собственности, и

утверждения порядка передачи таких помещений соответственно в государственный или муниципальный жилищный фонд предусматривалась федеральной целевой программой «Жилище» на 2002–2010 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675.

Изложенное выше правовое регулирование преследует цели обеспечения функционирования и сохранения целевого назначения жилищных объектов и учитывает публичные интересы, связанные с реализацией органами местного самоуправления возложенных на них задач в жилищной сфере, и обеспечивает защиту жилищных и имущественных прав граждан, включая право на приватизацию жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, которое является производным от их статуса нанимателя жилого помещения.

Таким образом, выводы судов об отсутствии оснований для признания незаконным бездействия органов местного самоуправления по включению в реестр муниципального имущества спорного помещения сделаны без оценки на соответствие изложенным выше положениям нормативных правовых актов.

Отказывая в удовлетворении требования о признании незаконным решения Комиссии от 23 августа 2016 г., суды указали, что в ходе обследования, проведенного Комиссией, было установлено, что на земельном участке, на котором располагалось спорное жилое помещение, отсутствуют какие-либо элементы относящихся к нему строительных конструкций. С учетом данных обстоятельств суды пришли к выводам, что договор найма в силу части 5 статьи 83 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) с Кобылиной В.М. прекращен; Кобылин А.Н. исходя из пункта 42 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 (далее – Положение № 47), не является лицом, наделенным правом на обращение в Комиссию. Также в оспариваемых судебных актах указано, что сгоревшая квартира как объект недвижимости прекратила свое существование, и поскольку действие Положения № 47 распространяется только на находящиеся в эксплуатации жилые помещения, то у Комиссии не имелось оснований для оценки жилого помещения на предмет его пригодности для проживания по смыслу пункта 47 названного Положения.

Однако, признавая Кобылина А.Н. утратившим право на обращение в Комиссию, суды в нарушение пункта 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» основывались на обстоятельствах, которые не были предметом рассмотрения Комиссии, изменив тем самым основания принятого решения.

Вывод судов о том, что согласно пункту 2 Положения № 47 оно распространяется только на жилые помещения, находящиеся в эксплуатации, в связи с чем сгоревшая квартира не подпадает под его действие, сделан без учета пункта 3 данного положения, согласно которому для применения указанного положения существенным является условие о вводе жилого помещения в эксплуатацию, а не его фактическое использование.

Кроме того, пункт 38 Положения № 47 предусматривает, что жилые помещения, расположенные в многоквартирных домах, получивших повреждения в том числе в результате пожаров, следует признавать непригодными для проживания, если проведение восстановительных работ технически невозможно или экономически нецелесообразно и техническое состояние этих домов и строительных конструкций характеризуется снижением несущей способности и эксплуатационных характеристик, при которых существует опасность для пребывания людей и сохранности инженерного оборудования. Указанные многоквартирные дома признаются аварийными и подлежащими сносу.

Согласно пункту 42 Положения № 47 Комиссия на основании заявления собственника помещения, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении оцениваемого имущества, правообладателя или гражданина (нанимателя) либо на основании заключения органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесенным к их компетенции, проводит оценку соответствия помещения установленным в Положении № 47 требованиям и принимает решения в порядке, предусмотренном пунктом 47 названного положения.

При этом, если проводится обследование жилого помещения, Комиссия составляет заключение, на основании которого орган местного самоуправления принимает решение, предусмотренное абзацем седьмым пункта 7 названного положения, а именно: о признании помещения жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции – и издает распоряжение с указанием о дальнейшем

использовании помещения, сроках отселения физических и юридических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции или о признании необходимости проведения ремонтно-восстановительных работ.

Отказ Комиссии от принятия какого-либо решения Положением № 47 не предусмотрен.

Тем не менее, как усматривается из материалов дела, соответствующего решения Комиссией по результатам обследования спорного жилого помещения не принято.

При указанных обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает обжалуемые судебные акты подлежащими отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Северодвинского городского суда Архангельской области от 23 ноября 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 18 мая 2017 г. отменить.

Направить дело на новое рассмотрение в Северодвинский городской суд Архангельской области в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

