

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-297

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 августа 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Ксенофонтовой Н.А.,  
Рыженкова А.М.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании недействующими абзацев десятого, одиннадцатого, пятнадцатого письма Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 ноября 2018 г. № 32363-ВА/Д23и

по апелляционной жалобе Берга О.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства экономического развития Российской Федерации Гайдук А.В. и Нуприенковой А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также – Минэкономразвития России) 7 ноября 2018 г. издало письмо № 32363-ВА/Д23и по вопросу применения положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости) и Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 340-ФЗ) в части кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты индивидуального жилищного строительства и садовые дома (далее – Письмо).

В абзацах десятом и одиннадцатом Письма разъяснено, что в соответствии с изменениями, внесенными Законом № 340-ФЗ в Закон о государственной регистрации недвижимости, государственный кадастровый учет созданных объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов и государственная регистрация прав на них должны осуществляться одновременно на основании заявления органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на выдачу разрешений на строительство. Заявление указанными органами подается в электронном виде, к заявлению должно прилагаться в том числе уведомление об окончании строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома.

Абзацем пятнадцатым Письма предусмотрено, что застройщик вправе самостоятельно обратиться в орган регистрации прав в случае неисполнения органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство, указанной выше обязанности. При этом застройщик представляет в орган регистрации прав только заявление, иные документы орган регистрации прав запрашивает в уполномоченном на выдачу разрешений на строительство органе государственной власти или органе местного самоуправления (часть 1<sup>2</sup> статьи 19 Закона о государственной регистрации недвижимости).

Берг О.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующими абзацы десятый, одиннадцатый, пятнадцатый Письма. В обоснование заявления ссылаясь на то, что оспариваемые предписания не соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, противоречат пункту 2 части 2 статьи 14, части 6 статьи 18, части 10 статьи 40 Закона о государственной регистрации недвижимости.

Как полагал административный истец, оспариваемые абзацы Письма нарушают его право на государственный кадастровый учет и регистрацию права собственности принадлежащего ему объекта недвижимости в установленный Законом о государственной регистрации недвижимости срок.

Минэкономразвития России и Министерство юстиции Российской Федерации административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Письмо не является актом, обладающим нормативными свойствами, носит информационный характер, а оспариваемые предписания соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В. отказано.

В апелляционной жалобе и приложенном к ней ходатайстве Берг О.В., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное, и принять новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неправильного определения судом обстоятельств, имеющих значение для дела.

Кроме того, административный истец полагает, что судом первой инстанции не применен пункт 12 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».

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минэкономразвития России просит в ее удовлетворении отказать, ссылаясь на то, что судом первой инстанции в полном объеме выяснены обстоятельства, имеющие значение для дела, выводы, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела, судом правильно применены нормы материального и процессуального права.

Берг О.В. и Министерство юстиции Российской Федерации о времени и месте судебного заседания суда апелляционной инстанции извещены в установленном законом порядке.

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 статье 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого

акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции соблюдены.

В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Из материалов административного дела усматривается, что Письмо издано при реализации Минэкономразвития России полномочий в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, кадастровой деятельности (пункт 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437), в нем изложена позиция административного ответчика по вопросу применения положений Закона о государственной регистрации недвижимости и Закона № 340-ФЗ в части кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты индивидуального жилищного строительства и садовые дома в связи с поступившими обращениями застройщиков.

Письмо адресовано территориальным органам Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» и его филиалам, Государственному комитету по государственной регистрации и кадастру Республики Крым, Управлению государственной регистрации права и кадастра Севастополя, Ассоциации «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров».

В обжалуемом решении правомерно указано, что общее содержание Письма носит информационный, справочный характер, связанный со вступлением в силу с 4 августа 2018 г. Закона № 340-ФЗ, которым внесены изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации (включая Закон о государственной регистрации недвижимости), а также со вступлением в силу с 1 января 2019 г. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проанализировав содержание оспариваемых абзацев Письма, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что в них не имеется разъяснений относительно положений приведенных законов, выходящих за рамки их адекватного истолкования (интерпретации).

Судом первой инстанции обоснованно отвергнут довод Берга О.В. о том, что в абзацах десятом и одиннадцатом Письма содержатся не соответствующие закону правила об осуществлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав без уведомления о соответствии построенного объекта индивидуального жилищного строительства предельным параметрам разрешенного строительства объектов капитального строительства и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным законодательством о градостроительной деятельности (далее также – уведомление о соответствии).

Из содержания указанных абзацев усматривается, что в них фактически воспроизведены отдельные положения Закона о государственной регистрации недвижимости с учетом внесенных Законом № 340-ФЗ изменений и не приведено каких-либо иных суждений.

Так, в силу пункта 1<sup>1</sup> части 1 статьи 15 Закона о государственной регистрации недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав одновременно такие государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются по заявлению органа государственной власти или органа местного самоуправления, указанных в части 19 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, – при государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на созданные объект индивидуального жилищного строительства, садовый дом.

Частью 1<sup>2</sup> статьи 19 названного закона предусмотрено, что орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на выдачу разрешений на строительство, в срок не позднее семи рабочих дней с даты поступления от застройщика уведомления об окончании строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома при отсутствии предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации оснований для направления застройщику уведомления о несоответствии построенных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности обязан направить в орган регистрации прав заявление о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на такие объект индивидуального жилищного строительства или садовый дом и

прилагаемые к нему документы (в том числе уведомление об окончании строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, представленный застройщиком технический план, а в случае, если земельный участок, на котором построен или реконструирован объект индивидуального жилищного строительства или садовый дом, принадлежит двум и более гражданам на праве общей долевой собственности или передан в аренду со множественностью лиц на стороне арендатора, также заключенное между правообладателями такого земельного участка соглашение об определении их долей в праве общей долевой собственности на построенные или реконструированные объект индивидуального жилищного строительства или садовый дом) посредством отправления в электронной форме, о чем уведомляет застройщика способом, указанным им в уведомлении об окончании строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома.

Таким образом, направление уполномоченным органом или представлением застройщиком в орган регистрации прав для целей государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на объект индивидуального жилищного строительства или садовый дом уведомления о соответствии действующим законодательством не предусмотрено.

Судом первой инстанции также обоснованно был признан несостоятельным довод административного истца о том, что абзац пятнадцатый Письма устанавливает избыточную обязанность органа регистрации запрашивать уведомление и технический план в уполномоченном на выдачу разрешений на строительство органе государственной власти или органе местного самоуправления, запрещая застройщику представлять в орган регистрации оригиналы указанных документов самостоятельно.

Положения названного абзаца основаны на части 1<sup>2</sup> статьи 19 Закона о государственной регистрации недвижимости, согласно которой в случае ненаправления в установленный срок органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на выдачу разрешений на строительство, заявления о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на объект индивидуального жилищного строительства или садовый дом застройщик вправе направить указанное заявление в орган регистрации прав самостоятельно; при этом уведомление, технический план, соглашение об определении долей в праве общей долевой собственности запрашиваются органом регистрации прав у таких органа государственной власти или органа местного самоуправления по правилам, предусмотренным частью 2 статьи 33 поименованного закона.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что содержащаяся в оспариваемых абзацах Письма позиция Минэкономразвития России относительно применения Закона о государственной регистрации недвижимости и Закона № 340-ФЗ не выходит

за рамки их адекватного истолкования и соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений.

Поскольку Письмо в оспариваемой части не устанавливает, не изменяет и не отменяет правила, обязательные для неопределенного круга лиц (то есть не является актом, обладающим нормативными свойствами), и не содержит положений, выходящих за рамки адекватного истолкования действующего законодательства, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Бергу О.В. в удовлетворении заявленного требования.

Не влияет на законность вынесенного решения ссылка административного истца в апелляционной жалобе на неприменение судом первой инстанции пункта 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50, в соответствии с которым в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не подлежат рассмотрению судами, в частности, требования об оспаривании ответов, данных государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами при реализации обязанности, предусмотренной Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», за исключением случаев, когда такие ответы приобрели характер актов, обладающих нормативными свойствами, например, при доведении их содержания до сведения подведомственных органов и (или) организаций либо размещении их на официальном сайте соответствующего органа власти.

Само по себе доведение Минэкономразвития России содержания Письма до сведения подведомственных органов без наличия иных существенных признаков, характеризующих акты, обладающие нормативными свойствами, не может свидетельствовать о том, что Письмо является таким актом.

Ходатайство Берга О.В. о необходимости выполнения судом апелляционной инстанции целого ряда процессуальных действий (вынести на обсуждение сторон вопрос о юридической квалификации правоотношения; определить спорное правоотношение; определить все подлежащие применению в деле нормы права; определить все обстоятельства, имеющие значение для дела; разъяснить сторонам, какие обстоятельства имеют значение для дела и на ком лежит обязанность по доказыванию каждого из этих обстоятельств; вынести определение о подготовке дела к судебному разбирательству, в котором зафиксировать все указанные выше сведения) удовлетворению не подлежит. Данное административное дело об оспаривании в части Письма рассматривается и разрешается по правилам административного судопроизводства в соответствии с главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При рассмотрении этой категории дел не устанавливаются фактические обстоятельства, относящиеся к конкретной ситуации и не связанные с решением вопроса о законности оспариваемого

акта, и не проводятся выбор и анализ норм права, подлежащих применению к таким обстоятельствам. Все необходимые процессуальные действия, предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, были выполнены судом первой инстанции. Так, при подготовке дела к судебному разбирательству судьей Верховного Суда Российской Федерации было вынесено определение от 18 марта 2019 г., в котором разъяснялось, какие обстоятельства подлежат доказыванию каждой из сторон.

При рассмотрении настоящего административного дела все обстоятельства, перечисленные в части 3 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности оспариваемого акта, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

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 или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

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

**определила:**

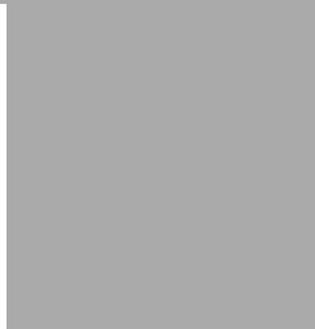
решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
Н.А. Ксенофонтова

  
А.М. Рыженков