ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-354

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 17 октября 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю., Рыженкова А.М.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шапошникова Сергея Леонидовича о признании недействующими абзацев третьего, восьмого пункта 47, абзаца первого пункта 49 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47,

по апелляционной жалобе Шапошникова С.Л. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения административного истца, поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской

Федерации Поповой О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом (далее – Положение) (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 г. № 1082).

Нормативный правовой акт официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 6 февраля 2006 г. № 6, «Российской газете» 10 февраля 2006 г. № 28.

Согласно пункту 47 Положения по результатам работы комиссия принимает одно из следующих решений об оценке соответствия помещений и многоквартирных домов установленным в Положении требованиям:

о выявлении оснований для признания помещения подлежащим капитальному ремонту, реконструкции или перепланировке (при необходимости с технико-экономическим обоснованием) с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствие с установленными в Положении требованиями (абзац третий).

Абзацем восьмым пункта 47 определено, что решение принимается большинством голосов членов комиссии и оформляется в виде заключения в 3 экземплярах с указанием соответствующих оснований принятия решения. Если число голосов «за» и «против» при принятии решения равно, решающим является голос председателя комиссии. В случае несогласия с принятым решением члены комиссии вправе выразить своё особое мнение в письменной форме и приложить его к заключению.

Абзац первый статьи 49 Положения предусматривает, что в случае обследования помещения Комиссия составляет в 3 экземплярах акт обследования помещения по форме согласно приложению № 2 к Положению.

Шапошников С.Л. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими абзацев третьего, восьмого пункта 47, абзаца первого пункта 49 Положения, ссылаясь на их противоречие пункту 8 части 1 статьи 14, части 4 статьи 15, пункту 1 части 2 статьи 44, статье 65, частям 1, 2, 5 статьи 189 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее

также – ЖК РФ), пункту 2 статьи 676, пункту 2 статьи 681 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и нарушают его права как нанимателя жилого помещения по договору социального найма в части обеспечения органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище и его безопасности, своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме. Своё право считает нарушенным в связи с тем, что решением Муромского городского суда Владимирской области от 25 декабря 2018 г. признаны незаконными и отменены заключение межведомственной комиссии администрации округа Муром о признании жилых помещений, расположенных на территории округа Муром, непригодными для проживания и признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции от 11 июля 2018 г. № 27 и постановление администрации округа Муром от 10 августа 2018 г. № 574 о признании жилого помещения подлежащим капитальному ремонту с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствие с установленными требованиями, в удовлетворении требований о признании его жилого помещения непригодным для проживания отказано. Утверждает, что суды общей юрисдикции при рассмотрении административных исков признают исключительную компетенцию органов местного самоуправления в вопросах признания жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания. Правительство Российской Федерации вышло за пределы полномочий, предоставленных федеральным законодателем, расширив полномочия органов местного самоуправления в части выявления оснований для признания помещения подлежащим капитальному ремонту, реконструкции или перепланировке с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения в соответствие с установленными требованиями. Законодатель же ставит перед органами местного самоуправления лишь задачу по признанию жилого помещения пригодным либо непригодным для проживания, без оценки необходимости проведения в нём капитального ремонта, разрешение вопроса о котором относится к исключительной компетенции общего собрания собственников жилых помещений.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В суде первой инстанции представитель Правительства Российской Федерации возражал против удовлетворения заявленного требования, ссылаясь на то, что Положение издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 г. административное исковое заявление Шапошникова С.Л. оставлено без удовлетворения.

Не согласившись с таким решением, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить, как необоснованное и незаконное, и принять по административному делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Считает ошибочным вывод суда о том, что Правительство Российской Федерации наделено полномочиями устанавливать порядок для признания жилого помещения непригодным для проживания, так и признания его годности. Формулировка, данная в пункте 47 Положения, не позволяет определить, находится ли помещение в непригодном для проживания состоянии. Возложение на органы местного самоуправления обязанности выявления оснований для признания помещения подлежащим капитальному ремонту считает нарушением исключительного права общего собрания собственников жилого помещения по принятию решения о реконструкции многоквартирного дома, о проведении капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома. Выявление таких оснований не порождает, по его мнению, обязанностей для физических и юридических лиц провести капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома и не защищает права граждан, проживающих в этом доме.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого судебного решения не находит.

В соответствии с пунктом 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 административному истцу в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу, что по настоящему административному делу такое основание для признания недействующими оспоренных абзацев третьего, восьмого пункта 47, абзаца первого пункта 49 Положения отсутствует.

Полномочия Правительства Российской Федерации на утверждение Положения предусмотрены статьями 13 и 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», частью 4 статьи 5 ЖК РФ, на основании которых Правительство Российской Федерации, осуществляя регулирование в социально-экономической сфере, издаёт постановления, устанавливающие в том числе нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение ЖК РФ, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

Статья 12 ЖК РФ содержит перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, среди которых: определение оснований и порядка признания жилых помещений непригодными для проживания; признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации непригодными для проживания; установление правил пользования жилыми помещениями; определение оснований, порядка и условий выселения граждан из жилых помещений.

В силу части 4 статьи 15 ЖК РФ жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

С учётом приведённых законоположений вывод суда о принятии оспоренного в части Положения в пределах полномочий, предоставленных Правительству Российской Федерации, обоснован.

Положение устанавливает требования к жилому помещению, порядок признания жилого помещения пригодным для проживания и основания, по которым жилое помещение признаётся непригодным для проживания, и в частности многоквартирный дом признаётся аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, а также порядок признания садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом (пункт 1).

Пунктом 7 Положения предусмотрено, что оценка и обследование помещения в целях признания его жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома в целях признания его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляются межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях (далее – Комиссия), и проводятся на предмет соответствия указанных помещений и дома установленным в Положении требованиям.

Оспариваемые нормы размещены в Разделе IV Положения, определяющем порядок признания помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Процедура проведения оценки соответствия помещения требованиям Положения установлена в пункте 44 Положения и включает в том числе составление Комиссией заключения в порядке, предусмотренном пунктом 47 Положения; составление акта обследования помещения (в случае принятия Комиссией решения о необходимости проведения обследования) и заключения на основании этого акта.

Решение по итогам работы Комиссии принимает соответствующий федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, что отвечает требованиям статей 12–14 ЖК РФ.

Таким образом, полномочия по вынесению решения о признании обследуемого помещения пригодным или непригодным для проживания, аварийным и подлежащим сносу или реконструкции на Комиссию не

возлагаются и Комиссия не ограничена дачей рекомендаций лишь по вопросу о признании обследуемого помещения пригодным или непригодным, а вправе в том числе указывать на выявление оснований для признания помещения подлежащим капитальному ремонту, реконструкции или перепланировке, как это предусмотрено абзацем третьим пункта 47 Положения.

Вопреки доводу в апелляционной жалобе признание помещения подлежащим капитальному ремонту не нарушает исключительное право общего собрания собственников жилого помещения на принятие решения о проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, а направлено на обеспечение защиты жилищных прав граждан, а также на осуществление контроля за использованием жилищного фонда и обеспечение его (фонда) сохранности.

Согласно абзацу пятому пункта 7 Положения собственник жилого помещения (уполномоченное им лицо), за исключением органов и (или) организаций, указанных в абзацах втором, третьем и шестом данного пункта, привлекается к работе в Комиссии с правом совещательного голоса и подлежит уведомлению о времени и месте заседания Комиссии в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, создавшими Комиссию. В связи с этим собственник жилого помещения имеет возможность ознакомиться с её заключением. Кроме того, абзац девятый пункта 44 Положения предусматривает передачу решения о пригодности (непригодности) помещения для проживания заявителю и собственнику этого помещения. При таких обстоятельствах оспоренные положения, регламентирующие составление акта обследования и заключения Комиссии в трёх экземплярах, не нарушают права собственника жилого помещения, которому акты Комиссии не направляются.

Статьи 676, 681 Гражданского кодекса Российской Федерации определяют обязанности наймодателя жилого помещения по капитальному ремонту и, имея иной предмет регулирования, не могут вступать в противоречие с обжалуемыми нормами Положения, как ошибочно полагает административный истец и на что правомерно указано в обжалуемом решении.

Довод апелляционной жалобы о том, что в решении отсутствует анализ наличия признаков нормативности Положения, не может служить основанием к отмене судебного решения. Административный истец не высказывал никаких сомнений по этому поводу. Положение обладает очевидными признаками, характеризующими нормативный правовой акт (издано в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений).

Установив отсутствие правовых норм большей юридической силы, которым бы противоречили оспоренные нормы Положения, суд первой инстанции правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Предусмотренные статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Шапошникова Сергея Леонидовича – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

А.М. Рыженков