ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-289

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 8 октября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Нефедова О.Н.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Яруллиной Екатерины Леонидовны о признании недействующим абзаца седьмого пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 423 «Об установлении особенностей применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве, и об особенностях включения в реестр проблемных объектов многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на 6 месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному договору участия в долевом строительстве»

по апелляционной жалобе Яруллиной Е.Л., поданной её представителем адвокатом Ягофаровым Р.Р., на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2020 г. (дело № АКПИ20-229), которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Яруллиной Е.Л. – адвоката Ягофарова Р.Р., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Моренковой В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с пунктами 3 и 4 части 1 статьи 17 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее – Федеральный закон № 98-ФЗ) Правительство Российской Федерации 2 апреля 2020 г. утвердило постановление № 423 «Об установлении особенностей применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве, и об особенностях включения в реестр проблемных объектов многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на 6 месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному договору участия в долевом строительстве» (далее – Постановление № 423).

Согласно абзацу седьмому пункта 1 Постановления № 423 в отношении уплаты неустойки (пени), процентов, возмещения убытков, предусмотренных названным пунктом, требования о которых были предъявлены к исполнению застройщику до даты вступления в силу данного постановления, предоставляется отсрочка до 1 января 2021 г.

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 апреля 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 13 апреля 2020 г., № 15 (часть IV).

Яруллина Е.Л. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца седьмого пункта 1 Постановления № 423. В обоснование заявленного требования указала, что оспариваемое нормативное положение противоречит статьям 13, 203, 210 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 12-П «По делу о проверке

конституционности пунктов 2-6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В.Л. Герасименко и Л.Н. Герасименко», предусматривающим, что обратная сила действия во времени может быть придана только закону, и нарушает её право на доступ к правосудию и судебную защиту, закреплённое статьёй 46 Конституции Российской Федерации. Возможность распространения действия подзаконного акта, к которому относится оспариваемое Постановление № 423, на правоотношения, возникшие до введения их в действие, законодательством не предусмотрена. Полагает, что Правительство Российской Федерации вышло за пределы предоставленных ему полномочий в нарушение Федерального закона № 98-ФЗ, которым право придавать издаваемым подзаконным актам обратную силу Правительству Российской Федерации не предоставлено.

Нарушение своего права административный истец усматривает в том, что в связи с установлением оспариваемым в части Постановлением № 423 отсрочки (моратория) в отношении неустойки по договорам участия в долевом строительстве, вступившее в законную силу 3 октября 2019 г. решение Дорогомиловского районного суда г. Москвы от 28 августа 2019 г., которым частично удовлетворены её исковые требования о взыскании неустойки с АО «МОСФУНДАМЕНТСТРОЙ № 1» за нарушение обязательств по договору участия в долевом строительстве, по настоящее время не исполнено.

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

В суде первой инстанции представители Правительства Российской Федерации возражали против удовлетворения административного иска, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему федеральному законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Яруллиной Е.Л. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с указанным решением суда первой инстанции, просит его отменить и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда о законности оспариваемого положения Постановления № 423 не соответствуют нормам Федерального закона № 98-ФЗ, которыми Правительство Российской Федерации не наделено полномочиями придавать нормативному правовому акту обратную силу, статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в решении от 1 октября 1993 г. № 81-р, постановлении от 22 апреля 2014 г. № 12-П, определении от 2 июля 2015 г. № 1539-О, в соответствии с которыми обратная сила действия во времени может быть придана только закону. При разрешении данного дела суд не учёл, что Постановление № 423 в оспариваемой части лишает граждан – участников

долевого строительства гражданского оборота закреплённого федеральным законодательством права на судебную защиту, в частности на своевременное исполнение судебных актов.

Яруллина Е.Л. в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явилась, о времени и месте судебного разбирательства извещена в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда 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.

При разрешении и рассмотрении данного административного дела суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что такое основание для признания абзаца седьмого пункта 1 Постановления № 423 в оспариваемой части недействующим отсутствует.

Федеральным законом № 98-ФЗ, принятым в целях реализации пункта 2.14 Плана первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, утверждённого Правительством Российской Федерации 17 марта 2020 г., Правительству Российской Федерации в 2020 году предоставлено право принимать решения, предусматривающие: установление особенностей применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве; особенности включения в реестр проблемных объектов многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на 6 месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному договору участия в долевом строительстве (пункты 3 и 4 части 1 статьи 17).

Во исполнение этого законоположения, в соответствии со статьёй 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации приняло оспариваемое в части Постановление № 423.

Правильным является вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт утверждён уполномоченным органом власти – Правительством Российской Федерации во исполнение приведённых норм действующего федерального законодательства, в пределах

делегированных федеральным законодателем полномочий на принятие нормативных правовых актов в части урегулирования отношений, возникающих по оперативным вопросам, требующим немедленного реагирования, связанным с распространением новой коронавирусной инфекции, на определённый срок, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Довод административного истца в апелляционной жалобе об отсутствии у Правительства Российской Федерации полномочий на издание оспариваемого в части нормативного правового акта несостоятелен.

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» с 2 апреля 2020 г. введены меры ограничительного характера, направленные на борьбу с коронавирусной инфекцией.

Постановление № 423 введено в действие с 3 апреля 2020 г., определяет особенности применения требований Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ) и, в связи со сложившейся финансово-экономической и санитарно-эпидемиологической ситуацией, в целях минимизации её негативных экономических последствий для граждан и хозяйствующих субъектов, устанавливает особенности применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве, установленных законодательством о долевом строительстве (пункт 1).

Абзацем седьмым пункта 1 названного постановления в отношении уплаты неустойки (пени), процентов, возмещения убытков, предусмотренных пунктом 1 Постановления № 423, требования о которых были предъявлены к исполнению застройщику до даты вступления в силу данного постановления, предоставлена отсрочка до 1 января 2021 г.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что правовое регулирование, установленное оспариваемым в части Постановлением № 423, находится во взаимосвязи с введёнными ограничительными мерами, принимаемыми на территории Российской Федерации в целях недопущения дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции, непосредственно влияющими на функционирование хозяйствующих субъектов, в том числе застройщиков, и соответствует требованиям действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый абзац седьмой пункта 1 Постановления № 423 не противоречит статьям 13, 203, 210 Гражданского процессуального кодекса Российской

Федерации, поскольку названные нормы процессуального законодательства имеют иной предмет регулирования, устанавливают виды судебных постановлений и их обязательность, отсрочку или рассрочку исполнения решения суда, изменение способа и порядка исполнения решения суда, исполнение решения суда после вступления его в законную силу, и особенности применения неустойки (штрафа, пени), иных финансовых санкций, а также других мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договорам участия в долевом строительстве не регулируют. Оспариваемое нормативное положение не исключает действие этих норм.

Установленная абзацем седьмым пункта 1 Постановления № 423 отсрочка в отношении уплаты неустойки (пени), процентов, возмещения убытков не может рассматриваться как неправомерное вмешательство в осуществление судебной власти, как ошибочно указывает административный истец в апелляционной жалобе, так как является антикризисной мерой, направленной на преодоление законодательных последствий ограничительных мер, связанных с реализацией мероприятий по противодействию с коронавирусной инфекцией, и не прекращает возникшие до её введения финансовые обязательства по договорам участия в долевом строительстве.

Период действия такой ограничительной меры определён с учётом сроков введения ограничительных мер и долгосрочных последствий, выражающихся в необходимости корректировки в установленный период режима работы (в том числе временного приостановления работы) застройщиков (строительных площадок) и проведения иных организационных мероприятий в целях обеспечения условий труда для строителей.

Финансовые обязательства застройщиков перед участниками долевого строительства, возникшие до введения указанных ограничений (до 3 апреля 2020 г.), сохраняются и подлежат исполнению после 1 января 2021 г.

Суд первой инстанции правомерно учёл, принимая решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления, что принятые антикризисные меры включают установленные абзацем седьмым пункта 1 Постановления № 423, учитывают баланс частных и публичных интересов участников долевого строительства и застройщиков, и направлены на преодоление законодательных последствий ограничительных мер, связанных с реализацией мероприятий по противодействию коронавирусной инфекции.

Правомерным является и вывод суда о несостоятельности довода административного истца, который содержится и в апелляционной жалобе, о противоречии оспариваемого положения Постановления № 423 статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепляющей общее правило действия гражданского законодательства во времени, согласно которому акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие, так как оспариваемое положение нормативного правового акта не предусматривает возможность изменения или прекращения ранее возникших финансовых обязательств застройщиков перед участниками долевого строительства, которые возникли до

вступления в силу Постановления № 423 (до 3 апреля 2020 г.), а лишь предусматривает их отсрочку до 1 января 2021 г.

Вопреки утверждениям заявителя в апелляционной жалобе оспариваемое положение абзаца седьмого пункта 1 Постановления № 423 не противоречит требованиям действующего законодательства, регулирующего отношения в рассматриваемой сфере деятельности, и не препятствует реализации административным истцом в период действия ограничительных мер права на судебную защиту.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в решении от 1 октября 1993 г. № 81-р «По индивидуальным жалобам граждан о проверке конституционности правоприменительной практики отказа в рассмотрении в судебном порядке трудовых споров об увольнении, разрешённых по действовавшему до 21 июня 1990 года законодательству о труде вышестоящими в порядке подчиненности органами», постановлении от 22 апреля 2014 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2-6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В.Л. Герасименко и Л.Н. Герасименко», определении от 2 июля 2015 г. № 1539-О «По запросу суда по интеллектуальным правам о проверке конституционности части 7 статьи 7 Федерального закона от 12 марта 2014 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвёртую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и пункта 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации», на которые ссылается административный истец в обоснование апелляционной жалобы, не имеют непосредственного отношения к вопросу установления особенностей применения положений Федерального закона № 214-ФЗ и не опровергают вывод суда о законности оспариваемой нормы Постановления № 423.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что нормативный правовой акт в оспариваемой части не противоречит иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

В обжалованном решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы

суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, которые могут быть отнесены к основаниям, предусмотренным статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, для отмены решения в апелляционном порядке.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Яруллиной Екатерины Леонидовны – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов