



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-149

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

18 апреля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.
при секретаре Евтеевой И.С.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Трегубова Владимира Александровича об оспаривании формы заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения и формы документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № 266,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № 266 (далее также – Постановление) утверждены форма заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения (далее также – Форма заявления) и форма документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения (далее также – Форма решения). Нормативный правовой акт опубликован 6 мая 2005 г. в «Российской газете», 9 мая 2005 г. – в Собрании законодательства Российской Федерации.

Формой заявления предусмотрено указание лицом, подающим заявление, срока производства ремонтно-строительных работ, даты начала и даты

окончания работ, а также режима производства ремонтно-строительных работ с указанием времени начала и времени окончания производства работ в конкретные дни.

Помимо этого, Форма заявления содержит обязательство лица, подающего заявление, об обеспечении свободного доступа к месту проведения ремонтно-строительных работ должностных лиц органа местного самоуправления муниципального образования либо уполномоченного им органа для проверки хода работ и об осуществлении работ в установленные сроки и с соблюдением согласованного режима проведения работ.

Форма решения в пункте 2 предусматривает указание установленного срока производства ремонтно-строительных работ, даты начала и даты окончания работ, а также режима производства ремонтно-строительных работ с указанием времени начала и времени окончания производства работ в конкретные дни.

В сноске к данному пункту закреплено, что срок и режим производства ремонтно-строительных работ определяются в соответствии с заявлением. В случае, если орган, осуществляющий согласование, изменяет указанные в заявлении срок и режим производства ремонтно-строительных работ, в решении излагаются мотивы принятия такого решения.

Трегубов В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных положений Формы заявления и Формы решения, ссылаясь на то, что они утверждены Правительством Российской Федерации с превышением предоставленных ему полномочий, так как фактически устанавливают обязанности, не предусмотренные федеральным законом, противоречат статьям 3, 26–29 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), статьям 14–16² Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), части 1 статьи 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), представляют собой излишнее вмешательство в частную жизнь граждан, нарушают его права, поскольку устанавливают дополнительные обязанности, противоречащие действующему законодательству.

В обоснование своего требования административный истец указал, что ему на праве собственности принадлежит квартира, в которой он намерен произвести перепланировку, для чего обязан подать заявление по оспариваемой Форме заявления, с отдельными положениями которой не согласен, в связи с чем лишен возможности подать заявление на перепланировку и произвести перепланировку.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (поручение от 9 марта 2023 г. № ДГ-П16-3125),

указавшему в письменных возражениях, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые формы соответствуют жилищному законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Административный истец, надлежащим образом извещенный о дате, времени и месте судебного разбирательства, в судебное заседание не явился, направил письменное заявление о рассмотрении дела в его отсутствие.

В судебном заседании представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. поддержала изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного иска.

Обсудив доводы административного истца, заслушав представителя административного ответчика, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Статьей 5 ЖК РФ установлено, что жилищное законодательство состоит из данного кодекса, принятых в соответствии с этим кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (часть 2). Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение ЖК РФ, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (часть 4).

Статьей 26 ЖК РФ в редакции, действовавшей на дату издания оспариваемого акта, установлено, что для проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения собственник данного помещения или уполномоченное им лицо (далее – заявитель) в орган, осуществляющий согласование, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения представляет заявление о переустройстве и (или) перепланировке по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации (пункт 1 части 2). Решение о согласовании или об отказе в согласовании должно быть принято по результатам рассмотрения соответствующего заявления и иных представленных в соответствии с частью 2 этой статьи документов органом, осуществляющим согласование, не позднее чем через сорок пять дней со дня представления указанных документов в данный орган (часть 4). Орган, осуществляющий согласование, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия решения о согласовании выдает или направляет по адресу,

указанному в заявлении, заявителю документ, подтверждающий принятие такого решения. Форма и содержание указанного документа устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 5).

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

На момент принятия оспариваемого нормативного правового акта аналогичные положения были закреплены в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации, реализуя предоставленные статьей 26 ЖК РФ полномочия, постановлением от 28 апреля 2005 г. № 266 утвердило Форму заявления и Форму решения.

Таким образом, нормативный правовой акт принят уполномоченным государственным органом в пределах компетенции, установленной законодательством Российской Федерации.

Статьей 1 ЖК РФ, регулирующей основные начала жилищного законодательства, закреплено, что жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав (далее – жилищные права), а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений (далее – жилищные отношения) по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из данного кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению (часть 1).

Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими. Граждане свободны в установлении и реализации своих жилищных прав в силу договора и (или) иных предусмотренных жилищным законодательством оснований. Граждане, осуществляя жилищные права и исполняя вытекающие из жилищных отношений обязанности, не должны нарушать права, свободы и законные интересы других граждан (часть 2 статьи 1 ЖК РФ).

Жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 1 ЖК РФ).

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (пункты 7, 12, 13 части 1 статьи 4 ЖК РФ).

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся в том числе согласование переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, осуществление муниципального жилищного контроля, определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, ЖК РФ, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации (пункты 7, 9, 9¹, 10 части 1 статьи 14 ЖК РФ).

Предметом муниципального жилищного контроля в силу статьи 20 ЖК РФ является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, указанных в пунктах 1–11 части 1 этой статьи, в отношении муниципального жилищного фонда, а именно требований к использованию и сохранности жилищного фонда, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, порядку осуществления перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое в многоквартирном доме, порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме (часть 4).

Частью 5 названной статьи ЖК РФ установлено, что муниципальный жилищный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования (высшим исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, если иное не предусмотрено законами данных субъектов Российской Федерации).

Организация и осуществление государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля регулируются Федеральным законом № 248-ФЗ (часть 6 статьи 20 ЖК РФ).

Переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления на основании принятого им решения (часть 1 статьи 26 ЖК РФ).

Для проведения переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме заявитель в орган, осуществляющий согласование, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого помещения в многоквартирном доме непосредственно либо через многофункциональный центр в соответствии с заключенным им в установленном Правительством Российской Федерации порядке соглашением о взаимодействии представляет: 1) заявление о переустройстве и (или) перепланировке по форме, утвержденной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; 2) правоустанавливающие документы на переустраиваемое и (или) перепланируемое помещение в многоквартирном доме (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии); 3) подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого и (или) перепланируемого помещения в многоквартирном доме, а если переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме невозможны без присоединения к данному помещению части общего имущества в многоквартирном доме, также протокол общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о согласии всех собственников помещений в многоквартирном доме на такие переустройство и (или) перепланировку помещения в многоквартирном доме, предусмотренном частью 2 статьи 40 ЖК РФ; 4) технический паспорт переустраиваемого и (или) перепланируемого помещения в многоквартирном доме; 5) согласие в письменной форме всех членов семьи нанимателя (в том числе временно отсутствующих членов семьи нанимателя), занимающих переустраиваемое и (или) перепланируемое жилое помещение на основании договора социального найма (в случае, если заявителем является уполномоченный наймодателем на представление предусмотренных этим пунктом документов наниматель переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения по договору социального найма); 6) заключение органа по охране памятников архитектуры, истории и культуры о допустимости проведения переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме, если такое помещение или дом, в котором оно находится, является памятником архитектуры, истории или культуры (часть 2 статьи 26 ЖК РФ)

Заявитель вправе не представлять документы, предусмотренные пунктами 4 и 6 части 2 статьи 26 ЖК РФ, а также в случае, если право на переустраиваемое и (или) перепланируемое помещение в многоквартирном доме зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости,

документы, предусмотренные пунктом 2 части 2 этой статьи (часть 2¹ статьи 26 ЖК РФ).

Решение о согласовании или об отказе в согласовании должно быть принято по результатам рассмотрения соответствующего заявления и иных представленных в соответствии с частями 2 и 2¹ статьи 26 ЖК РФ документов органом, осуществляющим согласование, не позднее чем через сорок пять дней со дня представления в данный орган документов, обязанность по представлению которых в соответствии со статьей 26 ЖК РФ возложена на заявителя. В случае представления заявителем документов, указанных в части 2 статьи 26 ЖК РФ, через многофункциональный центр срок принятия решения о согласовании или об отказе в согласовании исчисляется со дня передачи многофункциональным центром таких документов в орган, осуществляющий согласование (часть 4 статьи 26 ЖК РФ).

Предусмотренный частью 5 статьи 26 ЖК РФ документ является основанием проведения переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме (часть 6 статьи 26 ЖК РФ).

Завершение переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме подтверждается актом приемочной комиссии. Акт приемочной комиссии должен быть направлен органом, осуществляющим согласование, в орган регистрации прав (статья 28 ЖК РФ).

Оспариваемые административным истцом Форма заявления и Форма решения в полной мере соответствуют приведенным нормам закона.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых в части форм статьям 3, 26–29 ЖК РФ, статьям 14–16² Федерального закона № 131-ФЗ, части 1 статьи 16 Федерального закона № 248-ФЗ основаны на неправильном толковании норм материального права.

Установленное в Форме заявления обязательство заявителя об обеспечении свободного доступа к месту проведения ремонтно-строительных работ должностных лиц органа местного самоуправления муниципального образования либо уполномоченного им органа для проверки хода работ обусловлено закрепленным пунктом 1 части 1, частью 4 статьи 20 ЖК РФ требованием об осуществлении муниципального жилищного контроля по соблюдению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме.

Обеспечение доступа в перепланированные и (или) переустраиваемые помещения должностных лиц органов, на которые законом возложены обязанности по осуществлению контроля за использованием и сохранностью жилищных фондов, соблюдением жилищного законодательства, не может рассматриваться как нарушение принципа неприкосновенности жилища, закрепленного статьей 3 ЖК РФ. Иное означало бы воспрепятствование осуществлению законной деятельности государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, создавало бы условия для нарушения (угрозы нарушения) прав и свобод других граждан в результате злоупотребления правом.

Учитывая установленный частью 2 статьи 3 ЖК РФ запрет на проникновение в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан иначе как в предусмотренных данным кодексом целях и в предусмотренных другим федеральным законом случаях и в порядке или на основании судебного решения, оспариваемое административным истцом в Форме заявления обязательство не предполагает произвольного доступа должностных лиц органа местного самоуправления муниципального образования к месту проведения ремонтно-строительных работ без согласования как самой возможности доступа, так и времени проведения проверки.

Перепланировка жилого помещения представляет собой изменение его конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт жилого помещения (часть 2 статьи 25 ЖК РФ). Перепланировка жилых помещений в соответствии с абзацем третьим пункта 1.7.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, может включать перенос и разборку перегородок, перенос и устройство дверных проемов, разукрупнение или укрупнение многокомнатных квартир, устройство дополнительных кухонь и санузлов, расширение жилой площади за счет вспомогательных помещений, ликвидацию темных кухонь и входов в кухни через квартиры или жилые помещения, устройство или переоборудование существующих тамбуров.

Переустройство жилого помещения представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменений в технический паспорт жилого помещения (часть 1 статьи 25 ЖК РФ). Переоборудование жилых помещений согласно абзацу второму пункта 1.7.1 названных выше правил может включать в себя установку бытовых электроплит взамен газовых плит или кухонных очагов, перенос нагревательных сантехнических и газовых приборов, устройство вновь и переоборудование существующих туалетов, ванных комнат, прокладку новых или замену существующих подводящих и отводящих трубопроводов, электрических сетей и устройств для установки душевых кабин, «джакузи», стиральных машин повышенной мощности и других сантехнических и бытовых приборов нового поколения.

Следовательно, перепланировка и (или) переустройство помещений в многоквартирном доме затрагивает права не только заявителя таких работ, но и других жильцов дома как с точки зрения безопасности выполняемых работ, так и с точки зрения соблюдения законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе в области обеспечения тишины и покоя граждан и порядка переустройства помещений в жилых домах.

В связи с этим установление сроков и режима производства ремонтно-строительных работ связано с соблюдением прав, свобод и законных интересов других граждан, как это закреплено частью 2 статьи 1 ЖК РФ.

Включенное в Форму заявления обязательство об осуществлении заявителем работы в установленные сроки и с соблюдением согласованного режима проведения работ соответствует приведенным нормам закона и направлено на соблюдение прав, свобод и законных интересов других граждан.

Приведенное в сноске к пункту 2 Формы решения требование о том, что срок и режим производства ремонтно-строительных работ определяются в соответствии с заявлением, а в случае, если орган, осуществляющий согласование, изменяет указанные в заявлении срок и режим производства ремонтно-строительных работ, в решении излагаются мотивы принятия такого решения, в полной мере корреспондирует приведенным нормам закона.

С учетом того, что Форма заявления и Форма решения в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, заявленное требование в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Трегубова Владимира Александровича об оспаривании формы заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения и формы документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № 266, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев