



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-226

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 июня 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Шамова А.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2005 г. № 266,

по апелляционной жалобе Трегубова В.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2023 г. по делу № АКПИ23-149, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения на доводы апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 28 апреля 2005 г. № 266 (далее также – Постановление) утвердило форму заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения (далее – Форма заявления) и форму документа, подтверждающего принятие решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения (далее – Форма решения).

Нормативный правовой акт опубликован 6 мая 2005 г. в «Российской газете» и 9 мая 2005 г. в Собрании законодательства Российской Федерации.

Форма заявления предусматривает 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. Этот документ также содержит указание на обязательство лица, подающего заявление, обеспечить свободный доступ 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.

Пункт 2 Формы решения предусматривает установление срока производства ремонтно-строительных работ, даты начала и даты окончания работ, а также режима производства ремонтно-строительных работ с определением 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 приведённых положений Формы заявления и Формы решения, ссылаясь на то, что они утверждены Правительством Российской Федерации с превышением имеющихся полномочий, устанавливая для граждан дополнительные обязанности, которые федеральным законом не предусмотрены, и 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 – Закон об общих принципах организации местного самоуправления), части 1 статьи 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в

Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле).

Нарушение своих прав Трегубов В.А. связывает с тем, что, являясь собственником квартиры в городе Твери, намерен произвести в ней перепланировку, для чего обязан подать соответствующее заявление, с положениями которого он не согласен, в связи с чем лишён возможности осуществить перепланировку.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, указав в письменных возражениях, что Постановление издано полномочным органом, в оспариваемой части соответствует актам большей юридической силы, прав и законных интересов Трегубова В.А. не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления Трегубову В.А. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит решение суда первой инстанции отменить ввиду неправильного истолкования закона, принять новое решение, которым административный иск удовлетворить в полном объёме. Полагает, что Постановление принято Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, устанавливает для граждан обязанности, не предусмотренные федеральным законом, а органы местного самоуправления не вправе наблюдать за ходом производимых работ по переустройству и (или) перепланировке помещений, находящихся в частной собственности.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для административного дела. Выводы суда основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам данного дела. Доводы апелляционной жалобы не подтверждают наличие оснований для отмены обжалуемого решения.

В суд апелляционной инстанции Трегубов В.А. не явился, о времени и месте судебного заседания извещён в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Согласно статье 5 ЖК РФ 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 названного кодекса, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (часть 4).

Статья 26 ЖК РФ предусматривает, что переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления (далее также – орган, осуществляющий согласование) на основании принятого им решения (часть 1).

Данная норма названного кодекса в редакции, действовавшей на дату издания Постановления (от 29 декабря 2004 г.), устанавливала, что для проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения собственник данного помещения или уполномоченное им лицо (далее также – заявитель) в орган, осуществляющий согласование, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения представляет заявление о переустройстве и (или) перепланировке по форме, утверждённой 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 выдаёт или направляет по адресу, указанному в заявлении, заявителю документ, подтверждающий принятие такого решения. Форма и содержание указанного документа устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 5). Завершение переустройства и (или) перепланировки жилого помещения подтверждается актом приёмочной комиссии. Акт приёмочной комиссии должен быть направлен органом, осуществляющим согласование, в организацию (орган) по учёту объектов недвижимого имущества (статья 28 ЖК РФ в указанной выше редакции).

Действующая редакция статьи 28 ЖК РФ также предусматривает, что завершение переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме подтверждается актом приёмочной комиссии. Акт приёмочной комиссии должен быть направлен органом, осуществляющим согласование, в орган регистрации прав.

В соответствии со статьёй 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации

издаёт 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 день принятия Постановления аналогичные положения были предусмотрены статьёй 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Во исполнение поручений федерального законодателя Правительство Российской Федерации утвердило Форму заявления и Форму решения.

Процедуры принятия Постановления и введения его в действие, в том числе порядка опубликования и вступления в силу, предусмотренные Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», соблюдены.

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что Постановление принято Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся у него полномочий, является правильным.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемые Трегубовым В.А. Форма заявления и Форма решения соответствуют федеральному законодательству, регулирующему жилищные правоотношения.

Статья 1 ЖК РФ закрепляет, 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). 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).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда (пункт 6 статьи 2 ЖК РФ).

Жилищное законодательство регулирует отношения по поводу переустройства, 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).

Согласно статье 8 ЖК РФ к жилищным отношениям, связанным с ремонтом, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме, применяется соответствующее законодательство с учётом требований, установленных этим кодексом.

Статья 25 ЖК РФ, определяющая понятия переустройство и перепланировка помещения, часть 1 статьи 26 этого же кодекса, предусматривающая необходимость получения согласия органа местного самоуправления на переустройство и (или) перепланировку помещения, направлены на обеспечение сохранности помещений и общего имущества в многоквартирном доме, безопасности жизни и здоровья собственников (нанимателей) помещений в нём и других лиц.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений относятся определение условий и порядка переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме (пункт 10 статьи 12 ЖК РФ).

Согласование переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме отнесено к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений (пункт 7 части 1 статьи 14 ЖК РФ).

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

Части 2 и 3 статьи 29 ЖК РФ во взаимосвязи с иными положениями названной статьи устанавливают последствия самовольного переустройства и (или) самовольной перепланировки помещения и специальный механизм публично-правового контроля соблюдения порядка такого переустройства и (или) перепланировки.

ЖК РФ, закрепляя гарантии неприкосновенности жилища и недопустимость его произвольного лишения (статья 3), правомочие граждан по своему усмотрению и в своих интересах осуществлять принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаться ими (статья 1), одновременно предусматривает недопустимость осуществления гражданами своих жилищных прав и исполнение вытекающих из жилищных отношений обязанностей в нарушение прав, свобод и законных интересов других граждан (часть 2 статьи 1), а также нормотворческие полномочия Правительства Российской Федерации, которое издаёт постановления и распоряжения, в частности, на основании и во исполнение федеральных законов, к числу которых относятся предписания ЖК РФ, устанавливающие, что переустройство и (или) перепланировка помещений в многоквартирном доме проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления (часть 1 статьи 26).

Статья 20 ЖК РФ, раскрывающая содержание предметов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, к числу первого относит соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных жилищным законодательством в отношении жилищного фонда, за исключением муниципального жилищного фонда, 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 (пункт 1 части 1). Соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами указанных выше обязательных требований в отношении муниципального жилищного фонда отнесено к предмету муниципального жилищного контроля (часть 4).

Закреплённое 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, а также указание на необходимость установления конкретных сроков и режима производства ремонтно-строительных работ обусловлено приведённым выше требованием федерального законодательства об осуществлении жилищного контроля по соблюдению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в

многоквартирном доме, связано с соблюдением прав, свобод и законных интересов других граждан, как это закреплено частью 2 статьи 1 ЖК РФ.

Соответствует требованиям жилищного законодательства и оспариваемое положение об обязанности заявителя определить и, следовательно, соблюдать сроки и режим производства ремонтно-строительных работ, поскольку оно также направлено на реализацию вышеуказанных норм, обеспечивает защиту прав и учёт законных интересов иных граждан, проживающих в многоквартирном доме.

Указание в сноске к пункту 2 Формы решения на то, что срок и режим производства ремонтно-строительных работ определяются в соответствии с заявлением, а в случае, если орган, осуществляющий согласование, изменяет определённый в заявлении срок и режим производства ремонтно-строительных работ, в решении излагаются мотивы принятия такого решения, в полной мере согласуется с приведёнными выше нормами.

Таким образом, Форма заявления и Форма решения предусматривают требования, обеспечивающие безопасное проживание граждан в многоквартирных домах, направлены как на обеспечение возможности реализации права на переустройство и (или) перепланировку жилого помещения, так и на обеспечение прав и законных интересов собственников (нанимателей) помещений в многоквартирном доме и других лиц, в том числе в области обеспечения тишины и покоя граждан и порядка переустройства помещений в многоквартирных домах.

Доводы Трегубова В.А. о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта статьям 3, 26–29 ЖК РФ, статьям 14–16² Закона об общих принципах организации местного самоуправления, части 1 статьи 16 Закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Обеспечение доступа к месту проведения ремонтно-строительных работ в переустраиваемые и (или) перепланируемые помещения в многоквартирном доме должностных лиц органов, на которые законом возложены обязанности по осуществлению контроля за использованием и сохранностью жилищных фондов, соблюдением жилищного законодательства, включая обязательные требования к порядку осуществления переустройства и (или) перепланировки помещений, не может рассматриваться как нарушение принципа неприкосновенности жилища, как ошибочно полагает в апелляционной жалобе административный истец. Напротив, с учётом установленного частью 2 статьи 3 ЖК РФ запрета на проникновение в жилище без согласия проживающих в нём на законных основаниях граждан иначе как в предусмотренных данным кодексом целях и в предусмотренных другим федеральным законом случаях, Форма заявления и Форма решения закрепляют необходимость согласования как возможности доступа, так и конкретных сроков производства ремонтно-строительных работ и режима их производства.

Обеспечение свободного доступа к месту проведения ремонтно-строительных работ обусловлено необходимостью проверки соблюдения выполняемых работ по переустройству и (или) перепланировке требованиям законодательства, а также частью 1 статьи 28 ЖК РФ, согласно которой завершение переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме подтверждается актом приёмочной комиссии.

Довод апелляционной жалобы об отсутствии у органов местного самоуправления полномочий на осуществление муниципального жилищного контроля в связи с проведением ремонтно-строительных работ по переустройству и (или) перепланировке помещений противоречит взаимосвязанным положениям пункта 7 статьи 14 ЖК РФ, части 4 статьи 20 ЖК РФ, пункта 6 части 1 статьи 14, пункта 6 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Ссылки в апелляционной жалобе на необоснованность обжалуемого решения суда и неправильное применение судом норм материального права ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в 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.

Вывод о законности оспоренных предписаний Формы заявления и Формы документа сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, их издавшего, и содержания изложенных в них положений на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства, непосредственно регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

Установив, что оспоренные правовые положения не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 18 апреля 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Трегубова Владимира Александровича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

А.В. Шамов