



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-1168

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 марта 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Елшиной Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «Межрегиональный Экспертный Центр «Флагман», общероссийской общественной организации содействия судебно-экспертной деятельности «Судебно-экспертная палата Российской Федерации» об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 октября 2023 г. № 3041-р, раздела VIII перечня видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2021 г. № 3214-р,

установил:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2021 г. № 3214-р (далее также – Распоряжение № 3214-р) утвержден перечень видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями (далее также – Перечень).

Распоряжение № 3214-р размещено 17 ноября 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) и опубликовано 22 ноября 2021 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 47, ст. 7923.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2023 г. № 3041-р (далее также – Распоряжение № 3041-р) Перечень дополнен разделом VIII «Судебные экспертизы по гражданским делам, связанным с самовольным строительством».

В данном разделе в качестве вида судебной экспертизы, проводимой исключительно государственными судебно-экспертными организациями, указана судебная строительно-техническая экспертиза.

Распоряжение № 3041-р размещено 1 ноября 2023 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) и опубликовано 6 ноября 2023 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 45, ст. 8098.

Общество с ограниченной ответственностью «Межрегиональный Экспертный Центр «Флагман» (далее также – Общество) и общероссийская общественная организация содействия судебно-экспертной деятельности «Судебно-экспертная палата Российской Федерации» (далее также – Общественная организация) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административными исковыми заявлениями о признании недействующими раздела VIII Перечня и Распоряжения № 3041-р, ссылаясь на их несоответствие статье 34 Конституции Российской Федерации, статье 41 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной судебно-экспертной деятельности), статье 79 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), статье 82 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), статье 77 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ). Считают, что оспариваемые акты являются нормативными, приняты в нарушение установленного порядка, содержат нормы, запрещающие участие независимых строительно-технических экспертов в производстве судебных экспертиз по гражданским делам, связанным с самовольным строительством, ограничивая тем самым право лиц на осуществление профессиональной деятельности. Содержание раздела VIII Перечня фактически исключает возможность проведения экспертиз по гражданским делам, связанным с самовольным строительством, вне государственных судебно-экспертных учреждений, что лишает негосударственных экспертов права на свободное распоряжение своими способностями к труду и осуществление предпринимательской деятельности.

По мнению административных истцов, процессуальное законодательство содержит достаточные гарантии прав участвующих в деле лиц при назначении судебной строительно-технической экспертизы, а установленные Распоряжением № 3041-р меры, направленные на решение проблемы недобросовестности негосударственных экспертов, избыточны и не соответствуют целям правового регулирования.

В обоснование своего требования административные истцы указали, что основным видом деятельности Общества является проведение судебных экспертиз, в том числе строительно-технических, оспариваемые положения создают дискриминационные условия для осуществления экспертной деятельности в области указанного вида экспертиз.

Административный ответчик – Правительство Российской Федерации – поручил представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству юстиции Российской Федерации (поручения от 8 февраля 2024 г.

№ ДГ-П-4-3753, от 20 февраля 2024 г. № ДГ-П4-5076), в письменных возражениях на административные иски указавшему, что Перечень и Распоряжение № 3041-р изданы Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, в соответствии с требованиями законодательства, не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Общество своего представителя в судебное заседание не направило, просило рассмотреть дело в его отсутствие.

Представители Общественной организации Михайлов А.В., Подшиваленко Д.В., Тишков С.И. в судебном заседании поддержали доводы административного искового заявления, просил его удовлетворить.

Представитель Правительства Российской Федерации Соколов Р.А. административные иски не признал, просил в их удовлетворении отказать.

Выслушав представителей сторон, исследовав материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административных исковых заявлений.

В силу статьи 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. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации (часть 2); акты Правительства Российской Федерации вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу (часть 5); акты Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (часть 6).

Правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве определяет Федеральный закон о государственной судебно-экспертной деятельности. Этим же законом в преамбуле установлено, что производство судебной экспертизы с учетом особенностей отдельных видов судопроизводства регулируется соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации.

В статье 41 указанный федеральный закон закрепил право Правительства Российской Федерации устанавливать перечень видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями.

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации издало Распоряжение № 3214-р,

утвердившее Перечень, а впоследствии и Распоряжение № 3041-р, дополнившее Перечень разделом VIII.

Распоряжения № 3214-р и 3041-р официально опубликованы в порядке, установленном 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».

Таким образом, распоряжения № 3214-р и 3041-р изданы Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий и в соответствии с требованиями законодательства к процедуре принятия, опубликования и вступления в силу.

Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № АКПИ22-93.

Доводы административных истцов о принятии оспариваемых правовых актов в нарушение статьи 3 Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности, об определении ими новых правил поведения, изменяющих сложившиеся правоотношения в сфере проведения судебных экспертиз, направлены на оспаривание установленных нормативным правовым актом уровня федерального закона полномочий Правительства Российской Федерации на осуществление регулирования, конкретизирующего положения Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности.

Статья 41 Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности закрепляет, в частности, что в соответствии с нормами процессуального законодательства Российской Федерации судебная экспертиза может производиться вне государственных судебно-экспертных учреждений лицами, обладающими специальными знаниями в области науки, техники, искусства или ремесла, но не являющимися государственными судебными экспертами (часть первая); при этом Правительство Российской Федерации может устанавливать перечень видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями (часть третья).

Приведенные нормативные положения действуют во взаимосвязи с иными положениями названного федерального закона, в том числе закрепляющими задачи и принципы государственной судебно-экспертной деятельности (статьи 2, 4–8), профессиональные и квалификационные требования, предъявляемые к эксперту (статья 13), его обязанности (статья 16), а также требования к заключению эксперта и его содержанию (статья 25).

Исходя из положений статьи 9 Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности, статьи 79 ГПК РФ, статьи 57 УПК РФ, частей 1 и 2 статьи 77 КАС РФ судебная экспертиза предполагает проведение исследований и дачу заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла. С учетом характера рассматриваемого судом спора и конкретных обстоятельств каждого дела вид назначаемой экспертизы, профессиональные и квалификационные требования к эксперту, проверка наличия у него

специальных знаний в области предмета экспертизы, а также проверка сведений о его образовании, специальности, стаже работы, занимаемой должности и круг вопросов, которые ставятся перед экспертом или экспертным учреждением, определяет исключительно суд, которому принадлежит право назначения судебной экспертизы.

Федеральный закон о государственной судебно-экспертной деятельности, закрепив в статье 41 возможность проведения судебных экспертиз вне государственных судебно-экспертных учреждений лицами, не являющимися государственными судебными экспертами, в этой же статье предусмотрел, что отдельные виды экспертиз могут проводиться исключительно государственными судебно-экспертными организациями.

Следовательно, ограничение на проведение отдельных видов экспертиз государственными судебно-экспертными организациями установлено непосредственно федеральным законодателем. При этом Правительству Российской Федерации предоставлено право определить виды этих экспертиз.

Дела, связанные с самовольным строительством, имеют общественное значение и направлены на обеспечение общественной безопасности.

Согласно разъяснениям, приведенным в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2023 г. № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке», правовое регулирование отношений, связанных с возведением (созданием) на земельном участке объектов недвижимого имущества, осуществляется нормами гражданского, земельного, градостроительного, водного, лесного и иного законодательства (абзац первый пункта 1).

Собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их реконструкцию или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются собственниками и иными правообладателями земельных участков при условии соблюдения правового режима земельного участка, а также законодательства о градостроительной деятельности, требований технических регламентов, экологических требований, санитарно-гигиенических правил и нормативов, требований пожарной безопасности и иных требований, предусмотренных законодательством (пункт 2 статьи 260, пункт 1 статьи 263 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункт 2 статьи 7, подпункт 2 пункта 1 статьи 40, пункт 1 статьи 41 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 14 статьи 1, статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, часть 2 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», статья 36 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункт 2 статьи 12 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», абзац четвертый статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и другие) (абзац второй пункта 1).

Возведение (создание) здания, сооружения (далее также – объект, постройка) с нарушением установленных законодательством требований может

свидетельствовать о самовольности такой постройки (пункт 1 статьи 222 ГК РФ) (абзац третий пункта 1).

В пункте 30 этого же постановления Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что суд с учетом положений пункта 3¹ статьи 222 ГК РФ выносит на обсуждение вопрос об устранимости допущенных при возведении самовольной постройки нарушений градостроительных и строительных норм и правил, а в отношении самовольной постройки, возведенной с нарушением разрешенного использования земельного участка, в том числе ограничений, установленных в соответствии с земельным и иным законодательством, – о возможности приведения ее в соответствие с таким разрешенным использованием (часть 2 статьи 56 ГПК РФ, часть 2 статьи 65 АПК РФ), а также разъясняет право стороне по делу на заявление ходатайства о назначении строительно-технической экспертизы.

Из изложенного следует, что при проведении исследований самовольно построенных зданий и сооружений прежде всего устанавливается техническая безопасность зданий и сооружений для проживания или для эксплуатации, определяется, есть ли угроза жизни и здоровью граждан, нарушение прав и интересов третьих лиц, искажается ли облик объекта культурного наследия в случае самовольной постройки к объекту культурного наследия.

Законодатель, определяя компетенцию Правительства Российской Федерации в сфере науки, образования и культуры, в области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» возложил на Правительство Российской Федерации полномочия по обеспечению государственной поддержки и охраны культуры, сохранения как культурных ценностей, имеющих общенациональное (общероссийское) значение, так и культурного наследия народов Российской Федерации (пункт 6 статьи 21), по участию в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства и осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями (пункты 1 и 2 статьи 23).

Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 1487, на Правительство Российской Федерации возложена обязанность обеспечить правовые, финансовые и материальные условия, необходимые для сохранности, целостности и неотчуждаемости собраний, коллекций и фондов особо ценных объектов (пункт 7).

Правительство Российской Федерации с учетом возложенных на него полномочий и обязанностей, а также приведенных положений Федерального закона о государственной судебно-экспертной деятельности в целях исключения нанесения ущерба жизни и здоровью граждан, искажения облика объектов культурного наследия приняло решение о проведении судебных экспертиз по гражданским делам, связанным с самовольным строительством

(строительно-техническая экспертиза), в государственных судебно-экспертных организациях, включив данный вид экспертизы в раздел VIII Перечня.

Как указал в судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации, данное решение принято на заседании Правительственной комиссии по координации судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации (пункт 1 раздела II протокола от 7 сентября 2023 г. № 8/зг), являющейся в соответствии с Положением о Правительственной комиссии по координации судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2018 г. № 1502, координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и государственных органов в целях формирования единой государственной политики и совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере судебно-экспертной деятельности.

Вопреки доводам административных истцов оспариваемые акты не устанавливают ограничений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, соответствуют действующему законодательству, не нарушают прав и законных интересов административных истцов и не создают препятствий к их осуществлению.

Поскольку распоряжения № 3214-р и 3041-р изданы полномочным органом с соблюдением установленного порядка, прав и законных интересов административных истцов не нарушают, оснований для удовлетворения их требований не имеется.

Руководствуясь статьями 175–180, 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административных исковых заявлений общества с ограниченной ответственностью «Межрегиональный Экспертный Центр «Флагман», общероссийской общественной организации содействия судебно-экспертной деятельности «Судебно-экспертная палата Российской Федерации» об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 октября 2023 г. № 3041-р, раздела VIII перечня видов судебных экспертиз, проводимых исключительно государственными судебно-экспертными организациями, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2021 г. № 3214-р, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

О.Н. Нефедов