



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-КАД25-4-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

23 апреля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Савельевой Елены Ивановны на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17 октября 2024 года по административному делу № 2а-6297/2023 по административному исковому заявлению Денисовой В.С., Заботина А.Н., Кадаевой Д.Я., Князева Д.И., Крапивина А.Б., Кузьминых Л.И., Мартыновой Г.П., Мельникова В.И., Мерзликиной С.М., Павловой Г.Н., Палесика Л.Д., Пивцевой С.Ю., Полубабкина П.И., Полубабкиной О.И., Репиной О.Н., Савельевой Е.И., Саушева Д.Н., Сурковой Л.В., Шалюпиной Ю.А., Шалюпина Н.М., Широкова А.В., Ярцевой И.А. (далее также – административные истцы) к министерству строительства Самарской области (далее также – Министерство), Правительству Самарской области, публично-правовой компании «Фонд развития территорий» (далее также – Фонд развития территорий) о признании незаконным бездействия, возложении обязанности.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Савельевой Е.И. и других административных истцов – Сапаровой Ю.В., поддержавшей доводы кассационной жалобы, представителей публично-правовой компании «Фонд развития территорий» Дубянского Р.О. и Долговой Т.В., возражавших против

удовлетворения кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области от 31 октября 2023 года отказано в удовлетворении административного искового заявления административных истцов о признании незаконным бездействия, выразившегося в невключении Министерством в единый реестр проблемных объектов (далее также – Единый реестр) 22 индивидуальных жилых домов, о возложении на административного ответчика обязанности в течение одного месяца с момента вступления решения суда в законную силу внести в указанный реестр эти жилые дома (жилые помещения), а также разработать и включить их в план-график (дорожную карту) по осуществлению мер по восстановлению прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, расположенных на территории Самарской области, и направить соответствующее ходатайство субъекта Российской Федерации в Фонд развития территорий.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 19 марта 2024 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17 октября 2024 года, решение суда отменено, административный иск удовлетворён частично. Признано незаконным бездействие Министерства, выразившееся в нерассмотрении обращений от 30 сентября 2022 года, от 19 декабря 2022 года, от 20 января 2023 года по поставленным в них вопросам, на Министерство возложена обязанность возобновить рассмотрение перечисленных заявлений.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Савельева Е.И. просит кассационное определение отменить, административный иск удовлетворить.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 28 марта 2025 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных

прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

Отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (далее – участники долевого строительства), для возмещения затрат на такое строительство и возникновением у участников долевого строительства права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, регулируются Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 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 от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ), который также устанавливает гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства.

Под застройщиком в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ понимается хозяйственное общество, которое имеет опыт (не менее трёх лет) участия в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее 5000 кв.м в совокупности, при наличии полученных в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешений на ввод в эксплуатацию таких многоквартирных домов в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика в соответствии с договором строительного подряда, а также которое имеет в собственности или на праве аренды, на праве субаренды, на праве безвозмездного пользования земельный участок и привлекает денежные средства участников долевого строительства в соответствии с данным федеральным законом для строительства (создания) на этом земельном участке многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, за исключением объектов производственного назначения, на основании полученного разрешения на строительство.

Названным федеральным законом с 2019 года предусмотрено создание фонда субъекта Российской Федерации в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в целях урегулирования обязательств застройщиков, признанных банкротами, перед участниками долевого строительства (часть 1 статьи 21¹), а также осуществление государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской

Федерации, на территории которого осуществляется данное строительство (часть 2 статьи 23).

С 1 января 2017 года статьёй 23¹ Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ установлено ведение единого реестра застройщиков (часть 1), с 2019 года – также единого реестра проблемных объектов, при этом под проблемными объектами понимаются многоквартирные дома и (или) иные объекты недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на шесть 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 либо застройщик признан банкротом и в отношении его открыто конкурсное производство в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»), если при банкротстве застройщика применяются правила параграфа 7 главы IX данного федерального закона (часть 1.1).

Единый реестр застройщиков, единый реестр проблемных объектов формируются в электронной форме в единой информационной системе жилищного строительства средствами, предусмотренными программно-аппаратным комплексом этой системы, на основании сведений, размещаемых субъектами информации (часть 1.2).

При формировании единого реестра проблемных объектов единая информационная система жилищного строительства должна обеспечивать возможность категорирования проблемных объектов исходя из: наличия или отсутствия договоров участия в долевом строительстве, заключённых в отношении проблемных объектов; наличия определения арбитражного суда о передаче объекта незавершённого строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу либо определения арбитражного суда о передаче приобретателю имущества и обязательств застройщика; отнесения проблемного объекта к объекту капитального строительства жилого назначения в соответствии с разрешением на строительство (часть 1.3).

Федеральным законом от 30 декабря 2021 года № 476-ФЗ статья 1 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ дополнена частью 2.1-1, согласно которой действие этого федерального закона при строительстве (создании) многоквартирных домов в равной степени распространяется на отношения при строительстве индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса в случае привлечения для строительства таких домов денежных средств граждан и юридических лиц по договору участия в долевом строительстве с учётом особенностей, предусмотренных этим же федеральным законом.

В соответствии со статьёй 2 Закона Самарской области от 16 марта 2007 года № 13-ГД «О мерах по защите прав участников долевого строительства многоквартирных домов (обманутых дольщиков) на

территории Самарской области» уполномоченным органом государственной власти Самарской области в сфере защиты прав обманутых дольщиков на территории Самарской области является министерство строительства Самарской области, которое готовит предложения о включении многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трёх и более блоков, в перечень проблемных объектов и об исключении из него; принимает заявления пострадавших участников долевого строительства о включении в реестр пострадавших участников долевого строительства и выносит решения о включении их в указанный реестр; ведёт перечень проблемных объектов и реестр пострадавших участников долевого строительства (пункты 1, 2 и 4 части 2 статьи 3 Закона Самарской области от 8 июля 2019 года № 84-ГД «О мерах государственной поддержки участников долевого строительства и лиц, обеспечивающих удовлетворение прав требований участников долевого строительства, на территории Самарской области» (далее – Закон Самарской области от 8 июля 2019 года № 84-ГД).

Пунктом 10 части 1 статьи 3 Закона Самарской области от 8 июля 2019 года № 84-ГД установлено, что признаёт многоквартирные дома и (или) жилые дома блокированной застройки, состоящие из трёх и более блоков, проблемными объектами и включает их в перечень проблемных объектов Правительство Самарской области.

Из материалов административного дела следует, что административные истцы, каждый в отдельности, в период с 13 марта по 21 августа 2015 года заключили с ООО «Проект» договоры поставки и монтажа строительных конструкций (всего 22 объекта) на земельных участках, расположенных по адресу: Самарская область, Ставропольский район, в границах бывшего колхоза имени Карла Маркса (в настоящее время сельское поселение Узюково, массив «Удачный»). Согласно условиям договоров ООО «Проект» обязалось поставить комплекты строительных материалов и конструкций, предусматривающие сборку жилых домов, и осуществить сборку жилых домов.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 17 ноября 2016 года ООО «Проект» признано несостоятельным (банкротом), открыто конкурсное производство.

Определением этого же суда от 24 июня 2022 года заключённые административными истцами договоры поставки и монтажа строительных конструкций признаны договорами участия в долевом строительстве.

Определением Арбитражного суда Самарской области от 27 июля 2022 года удовлетворено ходатайство конкурсного управляющего, определено применить в деле о несостоятельности (банкротстве) ООО «Проект» правила параграфа 7 главы IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

В период 2022–2023 годов административные истцы обратились в Арбитражный суд Самарской области в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) ООО «Проект» с требованиями о включении их в реестр

требований кредиторов о передаче жилых помещений в собственность (далее – индивидуальные жилые дома), которые определениями суда были удовлетворены.

30 сентября и 19 декабря 2022 года, 20 января 2023 года административные истцы обратились в Министерство с заявлениями о признании индивидуальных жилых домов проблемными объектами и внесении их в единый реестр проблемных объектов.

Министерство, рассмотрев названные выше заявления, письмом от 24 января 2023 года сообщило заявителям, что удовлетворение их требований должно осуществляться конкурсным управляющим в порядке, установленном статьёй 201.12-1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Кроме того, указано на отсутствие правовых оснований для включения индивидуальных жилых домов в единый реестр проблемных объектов и применения положений Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ, поскольку административные истцы заключили договоры с ООО «Проект», не имеющим документов, подтверждающих права застройщика на земельные участки, и разрешения на строительство, то есть договоры, не соответствующие требованиям данного федерального закона, в связи с чем гарантии защиты прав участников долевого строительства на заявителей не распространяются.

Названный ответ послужил поводом для обращения административных истцов в суд с административным иском.

По инициативе суда в качестве административных ответчиков привлечены Правительство Самарской области, Фонд развития территорий.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции, проанализировав положения Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ, дав оценку представленным доказательствам, в том числе заключённым административными истцами с застройщиком ООО «Проект» договорам, установив, что разрешение на строительство жилых домов застройщику не выдавалось, декларация им не подавалась, контроль (надзор) в отношении объектов строительства контролирующим органом не осуществлялся, сведения о строительстве в единой информационной системе жилищного строительства, введённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2019 года № 319, отсутствовали, признал правильной позицию Министерства, изложенную в письме от 24 января 2023 года. При этом суд не усмотрел нарушений со стороны Министерства, указав, что административные ответчики не наделены полномочиями по включению объектов строительства в Единый реестр.

Отменяя решение суда и частично удовлетворяя заявленные требования, суд апелляционной инстанции, с которым согласился кассационный суд, указал на то, что к возникшим отношениям между сторонами подлежали применению нормы Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которые судом первой инстанции оставлены без внимания. Вместе с тем в нарушение положений части 1 статьи 10

названного федерального закона Министерство в полном объёме все поставленные в заявлениях вопросы не разрешило, документы, необходимые для рассмотрения вопроса о включении индивидуальных жилых домов в единый реестр проблемных объектов, не запросило, что повлекло нарушение прав и законных интересов заявителей.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы судов апелляционной и кассационной инстанций основанными на неправильном применении норм материального и процессуального права.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе и возражениях относительно жалобы; новые требования, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются судом апелляционной инстанции (части 1 и 3 статьи 308).

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы суд апелляционной инстанции принимает судебный акт в форме апелляционного определения, в котором указываются: краткое содержание обжалуемого решения суда первой инстанции, апелляционных жалобы, представления, представленных доказательств, объяснений лиц, участвующих в рассмотрении административного дела в суде апелляционной инстанции; обстоятельства дела, установленные судом апелляционной инстанции; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд при вынесении определения; мотивы, по которым суд отклонил те или иные доказательства и не применил законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались лица, участвующие в деле; мотивы, по которым суд апелляционной инстанции не согласился с выводами суда первой инстанции, если его решение было отменено полностью или в части (часть 1, пункты 4–6 части 2 статьи 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Как следует из материалов дела, считая решение суда незаконным, административные истцы в апелляционной жалобе поставили вопрос о его отмене и принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на положения части 1¹ статьи 23¹ Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ, указали на то, что признание застройщика ООО «Проект» несостоятельным (банкротом) и открытие в отношении его конкурсного производства в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» с применением правил параграфа 7 главы IX указанного закона являются достаточными условиями для возложения на административного ответчика обязанности включить индивидуальные жилые дома в Единый реестр.

Между тем приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд апелляционной инстанции не

выполнил, правовую оценку доводам административных истцов о том, что индивидуальные жилые дома обладают установленными законом признаками проблемных объектов, и о неправомерности отказа административного ответчика включить их в Единый реестр не дал, отменил судебное решение, содержащее такие выводы, фактически оставил возникший между сторонами спор неразрешённым.

Кроме того, несмотря на то, что административные истцы не оспаривали действия (бездействие) Министерства по рассмотрению ранее поданных ими обращений, что предметом спора являлось наличие или отсутствие правовых оснований для возложения на органы исполнительной власти Самарской области или Фонд развития территорий обязанности внести сведения об объектах строительства в Единый реестр, суд апелляционной инстанции принял решение по заявленным требованиям, усмотрев незаконное бездействие Министерства, выразившееся в ненадлежащем рассмотрении обращения граждан, и в качестве способа восстановления нарушенного права возложил на него обязанность возобновить рассмотрение этих обращений.

Кассационный суд, признавая апелляционное определение законным, не усмотрел оснований для удовлетворения кассационной жалобы, не дал правовой оценки её доводам.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что процессуальный закон исключает возможность произвольного изложения в судебном решении требований административного истца и изменения судом предмета административного искового заявления. Содержащиеся в части 1 статьи 178 и части 3 статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования к принимаемому судебному решению направлены на обеспечение принятия судом законного и обоснованного решения и являются процессуальными гарантиями права на судебную защиту (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2019 года № 238-О, от 19 декабря 2019 года № 3554-О).

Однако приведённые нормы процессуального закона не были учтены судами апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении административного дела, что повлекло невыполнение таких задач административного судопроизводства, как защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений, правильное рассмотрение и разрешение административных дел, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (статья 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), а также повлекло ошибочные выводы судов при установлении и оценке обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела.

С учётом характера допущенных судами апелляционной и кассационной инстанций нарушений норм процессуального и материального

права, принятые ими судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении дела суду апелляционной инстанции необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 19 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17 октября 2024 года отменить, административное дело направить в суд апелляционной инстанции на новое рассмотрение.

Председательствующий

Судьи

