



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-299

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 июля 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.,
Чучуновой Н.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ассоциации Саморегулируемой организации «Региональный строительный союз Республики Башкортостан» о признании частично недействующим подпункта «д» пункта 6 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468 утверждено Положение о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства (далее также – Положение). Нормативный правовой акт опубликован 28 июня 2010 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 26, ст. 3365, и 27 июля 2010 г. в «Российской газете», № 27.

Согласно подпункту «д» пункта 6 Положения строительный контроль, осуществляемый застройщиком, заказчиком либо организацией, осуществляющей подготовку проектной документации и привлечённой заказчиком (застройщиком) по договору для осуществления строительного контроля (в части проверки соответствия выполняемых работ проектной документации) (далее также – заказчик), включает проверку совместно с лицом, осуществляющим строительство (далее также – подрядчик), соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и подготовленной на её основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов.

Ассоциация Саморегулируемая организация «Региональный строительный союз Республики Башкортостан» (далее также – Ассоциация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим подпункта «д» пункта 6 Положения в части, возлагающей на заказчика обязанность проводить проверку совместно с подрядчиком соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и подготовленной на её основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов, ссылаясь на его противоречие пункту 1 статьи 716 Гражданского кодекса Российской Федерации.

По мнению административного истца, оспариваемое положение нарушает права и законные интересы членов Ассоциации ввиду усложнения процедуры сдачи-приёмки объектов, что приводит к увеличению административной нагрузки и издержек членов этой организации. Считает, что заказчик не обладает специальными знаниями и опытом в сфере строительства, необходимыми для проведения такой проверки на должном уровне, а подрядчик не может быть освобождён от ответственности за некачественное выполнение работ путём формального участия заказчика в проверке.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое предписание Положения соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Представитель Ассоциации Саморегулируемой организации «Региональный строительный союз Республики Башкортостан» Кириенко Е.С. в судебном заседании поддержала заявленные исковые требования.

Представитель Правительства Российской Федерации Основская А.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., представителя Ассоциации Саморегулируемой организации «Региональный строительный союз Республики Башкортостан» Кириенко Е.С., возражения представителя Правительства Российской Федерации Основской А.В., проверив оспариваемое

нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

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 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).

По состоянию на дату 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» (утратил силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В силу части 8 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действующей на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта, порядок проведения строительного контроля может устанавливаться нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В настоящее время часть 8 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации действует в редакции Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ, которая предусматривает, что порядок проведения строительного контроля устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало Положение, устанавливающее порядок проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства независимо от источников их финансирования, а также порядок определения размера затрат на проведение строительного контроля и численности работников, осуществляющих строительный контроль, по объектам, финансируемым полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета.

Процедура издания, введения в действие и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соответствует положениям Указа 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».

Следовательно, Положение утверждено во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации федеральным законодателем. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Вопреки доводам административного истца оспариваемое нормативное положение не содержит предписаний, противоречащих действующему законодательству.

Объектом технического регулирования в Федеральном законе от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» являются здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также осуществляемые на всех этапах их жизненного цикла процессы инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, монтажа, наладки, эксплуатации (включая текущий ремонт), сноса (часть 1 статьи 3). В силу требований данного федерального закона обязательная оценка соответствия зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, за исключением эксплуатации зданий, сооружений, осуществляется, в частности, в форме строительного контроля (пункт 3 части 1 статьи 39).

Названный федеральный закон предусматривает, что оценка соответствия зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, в том числе в форме строительного контроля, осуществляется в соответствии с правилами и в сроки, которые установлены законодательством о градостроительной деятельности (часть 7 статьи 39).

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах, закреплённых в статье 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к числу которых относятся, в частности, осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов (пункт 7); осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам (пункт 8); осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности (пункт 9).

Статьёй 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт регулируются названным кодексом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1). Лицо, осуществляющее строительство, обязано извещать

застройщика, технического заказчика, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, или регионального оператора, представителей органов государственного строительного надзора о сроках завершения работ, которые подлежат проверке, обеспечивать устранение выявленных недостатков и не приступать к продолжению работ до составления актов об устранении выявленных недостатков, обеспечивать контроль за качеством применяемых строительных материалов.

Согласно части 1 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации строительный контроль проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации (в том числе решениям и мероприятиям, направленным на обеспечение соблюдения требований энергетической эффективности и требований оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов) и рабочей документации (за исключением случаев, если в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не требуется подготовка рабочей документации в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства), требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешённому использованию земельного участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора строительного подряда строительный контроль проводится также застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором либо привлекаемыми ими на основании договора индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом. Застройщик или технический заказчик по своей инициативе может привлекать лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации (часть 2 статьи 53 поименованного кодекса).

Такой контроль проводится за выполнением работ, которые оказывают влияние на безопасность объекта капитального строительства и которые в соответствии с технологией строительства не могут быть проконтролированы после выполнения других работ, а также за безопасностью строительных конструкций и участков сетей инженерно-технического обеспечения, если устранение выявленных в процессе проведения строительного контроля недостатков невозможно без разборки или повреждения других строительных конструкций и участков сетей инженерно-технического обеспечения, за соответствием указанных работ, конструкций и участков сетей требованиям

технических регламентов и проектной документации (часть 4 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Введение законодателем нормы, возлагающей обязанность осуществлять контроль за соответствием выполняемых строительных работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка не только на лиц, осуществляющих строительство, но и на заказчика (застройщика), обусловлено необходимостью обеспечить безопасность градостроительной деятельности.

Пунктом 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что заказчик обязан в сроки и в порядке, которые предусмотрены договором подряда, с участием подрядчика осмотреть и принять выполненную работу (её результат), а при обнаружении отступлений от договора, ухудшающих результат работы, или иных недостатков в работе немедленно заявить об этом подрядчику.

В соответствии с пунктом 1 статьи 748 Гражданского кодекса Российской Федерации заказчик вправе осуществлять контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых работ, соблюдением сроков их выполнения (графика), качеством предоставленных подрядчиком материалов, а также правильностью использования подрядчиком материалов заказчика, не вмешиваясь при этом в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика.

Заказчик, обнаруживший при осуществлении контроля и надзора за выполнением работ отступления от условий договора строительного подряда, которые могут ухудшить качество работ, или иные их недостатки, обязан немедленно заявить об этом подрядчику; заказчик, не сделавший такого заявления, теряет право в дальнейшем ссылаться на обнаруженные им недостатки (пункт 2 статьи 748 Гражданского кодекса Российской Федерации). Данное законоположение направлено на обеспечение баланса прав и законных интересов сторон договора строительного подряда, а также на своевременное устранение недостатков строительных работ.

В силу пункта 2 Положения предметом строительного контроля является проверка выполнения работ при строительстве объектов капитального строительства на соответствие требованиям проектной и подготовленной на её основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов в целях обеспечения безопасности зданий и сооружений.

Строительный контроль проводится подрядчиком и заказчиком (пункт 3 Положения).

Перечень мероприятий, которые проводятся подрядчиком в рамках осуществления строительного контроля, приведён в пункте 5 Положения, применительно к заказчику соответствующий перечень содержится в пункте 6 Положения.

При этом Положение предусматривает проведение совместных мероприятий, к каковым относятся оспариваемое положение в отношении

заказчика и аналогичное положение в отношении подрядчика (подпункт «е» пункта 5 Положения).

Оспариваемое предписание, предусматривая проведение совместного мероприятия в рамках строительного контроля заказчиком и подрядчиком – проверку соответствия законченного строительством объекта требованиям проектной и подготовленной на её основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов, в полной мере согласуется с приведёнными выше законоположениями.

Такое нормативное регулирование направлено на защиту прав и законных интересов заказчика при приёмке завершённого объекта капитального строительства, поскольку исходя из пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации в случае принятия заказчиком работ без проверки последний лишается права ссылаться на недостатки работы, которые могли быть установлены при обычном способе её приёмки (явные недостатки).

В связи с изложенным строительный контроль заключается в проведении мероприятий, фиксирующих правильность и своевременность выполнения строительных работ, осуществление которых является обязанностью обеих сторон договора подряда: застройщика (заказчика) и подрядчика. Строительный контроль, осуществляемый подрядчиком, и строительный контроль, осуществляемый заказчиком, содержательно отличаются и не могут осуществляться одним лицом, поскольку обратное нивелирует цели и задачи строительного контроля заказчика.

Довод административного истца о противоречии подпункта «д» пункта 6 Положения пункту 1 статьи 716 Гражданского кодекса Российской Федерации является несостоятельным, поскольку основан на ошибочном толковании норм материального права.

Данное предписание Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что подрядчик обязан немедленно предупредить заказчика и до получения от него указаний приостановить работу при обнаружении: непригодности или недоброкачества предоставленных заказчиком материала, оборудования, технической документации или переданной для переработки (обработки) вещи; возможных неблагоприятных для заказчика последствий выполнения его указаний о способе исполнения работы; иных не зависящих от подрядчика обстоятельств, которые грозят годности или прочности результатов выполняемой работы либо создают невозможность её завершения в срок.

В свою очередь, оспариваемая норма Положения регулирует правоотношение при осуществлении строительного контроля заказчиком совместно с подрядчиком уже построенного объекта недвижимого имущества и имеет иной предмет правового регулирования в отличие от пункта 1 статьи 716 Гражданского кодекса Российской Федерации, который предусматривает приостановление работы подрядчиком на этапе строительства незаконченного объекта капитального строительства.

Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, который устанавливал бы иной порядок правового регулирования рассматриваемых правоотношений, не имеется.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее законодательство, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что Положение в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Ассоциации Саморегулируемой организации «Региональный строительный союз Республики Башкортостан» о признании частично недействующим подпункта «д» пункта 6 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 468, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов

О.А. Бугаков

Н.С. Чучунова