



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 9-АПГ16-40

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 ноября 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.

при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Нижегородской области о признании недействующими отдельных пунктов постановления Правительства Нижегородской области от 15 марта 2016 года № 134 «Об утверждении Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области» по апелляционному представлению заместителя прокурора Нижегородской области на решение Нижегородского областного суда от 26 июля 2016 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Нижегородской области.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителя Правительства Нижегородской области Бисиной П.С., мнение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим отмене,

## установила:

постановлением Правительства Нижегородской области от 15 марта 2016 года № 134 утвержден Порядок установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, который опубликован 18 марта 2016 года на официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), и в газете «Нижегородские новости», № 38(5754) от 5 апреля 2016 года.

Заместитель прокурора Нижегородской области обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании отдельных положений Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области (далее – Порядок установления необходимости проведения капитального ремонта), и с учетом неоднократных уточнений исковых требований просил признать не действующими с момента вступления решения суда в законную силу пункты 5, 6, 20 в полном объеме, пункт 4 в части слов «осуществляется органами местного самоуправления», «Доступ к электронному банку данных технического состояния многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области, осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с Порядком предоставления лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами, в государственную жилищную инспекцию Нижегородской области информации об обследовании технического состояния многоквартирных домов, данных технических паспортов, технической документации, утвержденным приказом государственной жилищной инспекции Нижегородской области от 8 апреля 2015 года № 46», пункты 8, 14 в части слов «выступления органа местного самоуправления с инициативой и (или)», пункт 13 в части слов «выступления органа местного самоуправления с инициативой и (или)», «Форма акта о техническом состоянии общего имущества многоквартирного дома утверждается органом местного самоуправления.», пункт 18 в части слов «органа местного самоуправления», ссылаясь на противоречие оспариваемых норм федеральному законодательству. В судебном заседании представители административного истца заявленные требования поддержали.

Представитель Правительства Нижегородской области в судебном заседании с заявленными требованиями не согласилась, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Решением Нижегородского областного суда от 26 июля 2016 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционном представлении заместителя прокурора Нижегородской области поставлен вопрос об отмене постановленного по делу решения суда в связи с неправильным определением судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела,

несоответствием выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела, неправильным применением норм материального права.

Изучив материалы дела, проверив доводы апелляционного представления и возражений на него в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда подлежащим отмене.

Судом установлено и из материалов дела усматривается, что законом Нижегородской области от 28 ноября 2013 года № 159-З «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области» разграничены полномочия Законодательного Собрания Нижегородской области и Правительства Нижегородской области. Пунктами 17<sup>4</sup> и 18 части 1 статьи 4 названного Закона к полномочиям Правительства Нижегородской области в области организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах отнесено утверждение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, осуществление иных полномочий в области организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Нижегородской области. При этом в части 2 этой же статьи предусмотрено, что полномочия Правительства Нижегородской области, указанные в части 1 настоящей статьи, осуществляются непосредственно Правительством Нижегородской области либо уполномоченными им органами исполнительной власти Нижегородской области.

Реализуя указанные полномочия, переданные Правительству Нижегородской области статьей 4 Закона Нижегородской области от 28 ноября 2013 года № 159-З «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области», Правительство Нижегородской области своим постановлением от 15 марта 2016 года № 134 утвердило Порядок установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области.

Заместитель прокурора, действуя в интересах Российской Федерации и муниципальных образований, просил признать несоответствующими федеральному законодательству следующие положения оспариваемого Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта:

пункт 4, которым предусмотрена обязанность органов местного самоуправления устанавливать необходимость проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на

территории Нижегородской области и обеспечить доступ к электронному банку данных технического состояния многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области;

пункт 5, которым предусмотрено право заявителей (собственников помещений в многоквартирном доме, владельцев специальных счетов, регионального оператора, управляющей организации, председателей советов многоквартирных домов, иных лиц, уполномоченных собственниками помещений в многоквартирном доме, государственной жилищной инспекцией Нижегородской области) обратиться в орган местного самоуправления с письменными предложениями, а также порядок, сроки и обязанность их регистрации органом местного самоуправления;

пункт 6, которым установлено, что на основании полученной информации по результатам мониторинга и поступивших письменных предложений орган местного самоуправления выступает инициатором рассмотрения вопросов о принятии решения о необходимости капитального ремонта и поступивших письменных предложений, указанных в подпункте 2 пункта 4 настоящего Порядка, путем формирования комиссии по установлению необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области (далее - комиссия), для уточнения данных и (или) определения приоритетности в необходимости проведения капитального ремонта;

пункт 8, устанавливающий обязанность и сроки созыва комиссии председателем этой комиссии, исчисляемые со дня выступления органа местного самоуправления с инициативой и (или) регистрации письменного предложения;

пункт 13, устанавливающий обязанность и сроки визуального осмотра дома представителями комиссии со дня выступления органа местного самоуправления с инициативой, оформление акта о техническом состоянии общего имущества многоквартирного дома и утверждение его формы;

пункт 14, устанавливающий сроки принятия решения комиссией со дня выступления органа местного самоуправления с инициативой о необходимости капитального ремонта;

пункт 18, устанавливающий обязанность органа местного самоуправления направить в адрес инициатора проведения заседания комиссии и (или) заявителя письменное уведомление с подробными разъяснениями и принятое решение об отсутствии необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

пункт 20, устанавливающий обязанность размещать на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» решения об установлении необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, в течение 3 рабочих дней со дня их принятия.

В обоснование заявленных требований заместитель прокурора указал на то, что отнесение оспариваемыми нормами вышеназванных полномочий к полномочиям органов местного самоуправления не соответствует требованиям жилищного законодательства и статьям 5, 6, 14, 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку указанные полномочия являются государственными полномочиями и должны быть переданы посредством принятия закона субъекта Российской Федерации, а не путем принятия постановления высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а кроме того, на осуществление указанных государственных полномочий не предусмотрены субвенции местным бюджетам. Таким образом, на органы местного самоуправления возложены дополнительные обязанности в отсутствие финансирования их исполнения.

Отказывая в удовлетворении требований, суд первой инстанции мотивировал свой вывод отсутствием противоречия оспариваемых норм федеральному законодательству, а также полагал, что оспариваемое постановление Правительства Нижегородской области от 15 марта 2016 года № 134 «Об утверждении Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области» носит рекомендательный характер, поскольку пунктом 2 этого постановления органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области лишь рекомендовано руководствоваться настоящим постановлением, в связи с чем его нормы не носят императивного, обязательного для органов местного самоуправления характера, предоставляют им право самостоятельно принимать решение об осуществлении предусмотренных указанным постановлением полномочий.

Судебная коллегия с выводами суда первой инстанции согласиться не может по следующим основаниям.

Из предписаний подпункта 61 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе, регулирование отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Согласно пункту 6.1 статьи 2 Жилищного кодекса Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе организуют

обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования.

В силу пункта 8.3 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относится определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

Правовые отношения в области проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах регулируются статьями 166 - 191 раздела IX «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» Жилищного кодекса Российской Федерации.

Согласно пунктам 2, 3, 5 части 1 статьи 167 Жилищного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, которые направлены на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, и которыми устанавливается порядок проведения мониторинга технического состояния многоквартирных домов, создается региональный оператор, решается вопрос о формировании его имущества, утверждаются учредительные документы регионального оператора, устанавливается порядок деятельности регионального оператора, порядок подготовки и утверждения региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, а также требования к этим программам.

Таким образом, федеральный законодатель определил основные требования к порядку организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и наделил субъекты Российской Федерации полномочиями по самостоятельному решению указанных вопросов, в том числе связанных с подготовкой и утверждением региональных программ капитального ремонта, созданием и функционированием региональных операторов, определением минимального размера взноса на капитальный ремонт (в том числе его дифференциацию в зависимости от муниципального образования, в котором расположен многоквартирный дом, типа и этажности такого дома, иных факторов) и других. В целях реализации региональной программы капитального ремонта, конкретизации сроков проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, уточнения планируемых видов услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, определения видов и объема государственной поддержки, муниципальной поддержки капитального ремонта органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны утверждать краткосрочные

(сроком до трех лет) планы реализации региональной программы капитального ремонта в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления обязаны утверждать краткосрочные программы реализации региональной программы капитального ремонта в случае, если это предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и в порядке, установленном этим нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, а также реализуют иные полномочия, предусмотренные законом (части 6 и 7 статьи 168, 170, 172 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Приведенное выше правовое регулирование не предусматривает полномочий органов местного самоуправления, приведенных в оспариваемых нормах, связанных с проведением капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

Согласно части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, части 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут быть наделены законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Закон Нижегородской области от 28 ноября 2013 года № 159-З «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области» не только не содержит норм, наделяющих органы местного самоуправления поселений (городских округов) государственными полномочиями по решению вопросов установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, но и прямо предусматривает в части 2 статьи 4 Закона, что полномочия Правительства Нижегородской области, указанные в части 1 настоящей статьи, осуществляются непосредственно Правительством Нижегородской области либо уполномоченными им органами исполнительной власти Нижегородской области.

При таких обстоятельствах следует согласиться с доводами заместителя прокурора о том, что нормы оспариваемого Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта, предусматривающие полномочия и регулирующие порядок действий органов местного самоуправления по решению вопросов установления

необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на территории муниципального образования, противоречат как федеральному законодательству: части 2 статьи 7, части 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частям 6 и 7 статьи 168 Жилищного кодекса Российской Федерации, так и региональному законодательству, имеющему большую юридическую силу, - части 2 статьи 4 Закона Нижегородской области от 28 ноября 2013 года № 159-З «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области».

Судебная коллегия полагает ошибочными, основанными на неправильном применении норм материального права выводы суда о том, что оспариваемые нормы не носят обязательного характера и имеют по отношению к органам местного самоуправления рекомендательный характер.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Оспариваемые заместителем прокурора нормы Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта в составе регионального законодательства регулируют отдельные вопросы организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, определяют процедуру установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, для целей формирования и актуализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, содержатся в нормативном правовом акте, изданном уполномоченным органом государственной власти Нижегородской области, а также в силу своей правовой природы и прямого указания в части 1 статьи 32 Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 года № 129-З «О Правительстве Нижегородской области» носят обязательный характер, то есть обнаруживают их нормативную природу и нормативное значение. Об обязательном характере постановления свидетельствует также возложение контроля за его исполнением на конкретное должностное лицо (пункт 3



постановления Правительства Нижегородской области от 15 марта 2016 года № 134).

Таким образом, оспариваемый Порядок установления необходимости проведения капитального ремонта в целом и оспариваемые нормы в частности имеют все признаки нормативного правового акта.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляемое правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретных нормативных положений, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (постановление от 27 июня 2013 г. № 15-П); неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий (постановления от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П и др.).

Поскольку в тексте Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта, утвержденного вышеуказанным постановлением Правительства Нижегородской области, оспариваемые нормы изложены в императивной форме, а в пункте 2 самого постановления органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области лишь рекомендовано руководствоваться настоящим постановлением, то такое изложение свидетельствует о неопределенности правового регулирования, а именно влечет неопределенность единообразного понимания оспариваемых правовых норм правоприменителями и возможность неограниченного усмотрения в процессе их правоприменения.

В силу положений пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью, если оспариваемый нормативный правовой акт признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части.

При таких обстоятельствах, решение суда первой инстанции не может быть признано законным и обоснованным, подлежит отмене по основаниям, предусмотренным пунктом 3 части 2 и пунктом 1 части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с принятием по делу нового решения об удовлетворении требований заместителя прокурора.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Нижегородского областного суда от 26 июля 2016 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Нижегородской области.

Признать не действующими с момента вступления решения суда в законную силу оспариваемые положения Порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 15 марта 2016 года № 134, а именно:

пункты 5, 6, 20 в полном объеме;

пункт 4 в части слов «осуществляется органами местного самоуправления», «Доступ к электронному банку данных технического состояния многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области, осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с Порядком предоставления лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами, в государственную жилищную инспекцию Нижегородской области информации об обследовании технического состояния многоквартирных домов, данных технических паспортов, технической документации, утвержденным приказом государственной жилищной инспекции Нижегородской области от 8 апреля 2015 года № 46»;

пункты 8, 14 в части слов «выступления органа местного самоуправления с инициативой и (или)»;

пункт 13 в части слов «выступления органа местного самоуправления с инициативой и (или)», «Форма акта о техническом состоянии общего имущества многоквартирного дома утверждается органом местного самоуправления.»;

пункт 18 в части слов «органа местного самоуправления».

Возложить на Правительство Нижегородской области обязанность опубликовать данное решение суда на официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) и в официальном печатном издании «Нижегородские новости».

Председательствующий

Судьи