

Отмена разрешений на строительство или на ввод в эксплуатацию: пределы полномочий органов местного самоуправления

Шугрина Екатерина Сергеевна,

профессор кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики
Югорского государственного университета,
доктор юридических наук
eshugrina@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности отмены органами местного самоуправления ранее вынесенных муниципальных правовых актов. Более подробно анализируются материалы судебной практики по вопросу отмены органами местного самоуправления разрешений на строительство или на ввод в эксплуатацию объектов недвижимости. Описываемая проблематика показывается в контексте недавнего Постановления Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2022 г. № 48-П. Автор статьи входила в состав рабочей группы, которая готовила заключение по запросу Конституционного Суда РФ по данному делу.

Ключевые слова: разрешение на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию, отмена решения, добросовестный приобретатель.

Осенью 2022 г. Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ) вынес Постановление от 9 ноября 2022 г. № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первой части 1 статьи 48 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой»¹ (далее — Постановление № 48-П), в котором рассматривался вопрос о том, могут ли органы местного самоуправления отменять собственное ранее вынесенное разрешение на ввод объекта в эксплуатацию после государственной регистрации права собственности на него. Автор статьи была включена в состав рабочей группы, которая готовила заключение Санкт-Петербургского государственного университета по запросу КС РФ.

Если изначально в запросе КС РФ говорилось о том, соответствуют ли гарантиям, закрепленным ст. 10, 19, 46 и 55 (ч. 3), 130, 132 Конституции Российской Федерации² (далее — Конституция РФ), положения ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в той мере, в какой они допускают возможность со стороны органа местного самоуправления в течение неопределенного срока осуществлять в административном порядке отмену ранее изданного муниципального правового

акта, то в последующем Суд чуть скорректировал акценты. В Постановлении № 48-П уже поднимается вопрос о пределах полномочий органов местного самоуправления по отмене собственных ранее вынесенных решений. Так, в последнем абзаце ч. 1 Постановления уже говорится о праве органа местного самоуправления самостоятельно отменять муниципальный правовой акт, разрешающий ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства, после регистрации права собственности на этот объект в Едином государственном реестре недвижимости. Забегая вперед, следует сказать, что Суд приходит к выводу об отсутствии законодательной регламентации границ этого полномочия (ч. 4 Постановления № 48-П).

Обстоятельства дела таковы. В Конституционный Суд РФ обратилась группа граждан (далее — Заявители), которые посчитали нормы ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не соответствующими гарантиям, закрепленным ст. 10, 19, 46, и 55 (ч. 3), 130, 132 Конституции РФ в той мере, в какой они допускают возможность со стороны органов местного самоуправления (в рамках сколь угодно неопределенного отрезка времени) осуществлять в административном порядке отмену ранее изданного муниципального правового акта, на основании которого произведена государственная регистрация права собственности на недвижимое имущество, а также постольку, поскольку данная мера может применяться в отношении лиц, ставших обладателями объекта недвижимости в результате перехода права после выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию и государственной регистрации права собственности на него и являющихся добросовестными участниками гражданского оборота, проявивших при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Оспариваемые нормы были применены судами при рассмотрении конкретного дела Заявителя, связанного с отменой решения на ввод в эксплуатацию домовладения, находящегося у Заявителей в собственности. Основанием для отмены решения послужили нарушения, выявленные по результатам проверки, проведенной органом местного самоуправления в порядке самоконтроля.

В этом деле определенное значение имеет и хронология событий, поскольку Заявители на временной фактор отдельно обращают внимание. Итак. Объект введен в эксплуатацию в 2005 г.; свидетельство о регистрации права собственности выдано Заявителям в 2014 г.; проверка объекта органами муниципального контроля была проведена в 2019 г.; письма из органов государственного надзора о нарушении правил пожарной безопасности и охранной зоны линий электропередачи были направлены в 2019 г.; разрешение на ввод в эксплуатацию отменено в 2020 г.

1. Согласно части 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностных лиц либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц — органами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом.

Нормы части 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают возможность отмены или приостановления действия любых муниципальных правовых актов, т.е. как нормативных, так и ненормативных.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что положения ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие порядок отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия, основывающиеся на необходимости контроля за соблюдением действующего законодательства, направлены на регламентацию деятельности и реализацию гарантий самостоятельности органов местного самоуправления, закрепленной в ст. 12 Конституции РФ, и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан. Конституционный Суд РФ также отмечал, что оспариваемое положение не исключает возможности судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене или приостановлении действия ранее изданных муниципальных правовых актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными; оспариваемое законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя (определения от 19 декабря 2017 г. № 3094-О,

от 26 мая 2011 г. № 739-О-О и от 22 марта 2012 г. № 486-О-О⁴).

Вместе с тем следует обратить дополнительное внимание на то, что в процессуальном законодательстве довольно давно и последовательно разделяются процедуры оспаривания нормативных и ненормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления. Если нормативные акты принимаются с целью правового регулирования длящихся общественных отношений, то ненормативные акты рассчитаны на однократное использование. Реализация ненормативного акта может быть связана с последующим совершением организационно-властных действий, исполнением принятого решения в натуральном виде. Важно подчеркнуть, что эти акты рассчитаны на однократное использование: если они были исполнены, т.е. реализованы в полном объеме, то к моменту отмены или оспаривания эти решения уже и так исчерпали себя, оказали необходимое правовое воздействие, на их основе возникли иные правоотношения, у различных лиц и организаций появились права и законные интересы. Поэтому не имеет значения, когда ненормативный акт был реализован; главное, что он был реализован. Значительно большее значение имеет определение правовой судьбы возникающих после оспаривания или отмены ненормативного акта последствий.

Анализ правоприменительной практики показывает наличие большого количества судебных дел, в которых оспариваются решения органов публичной власти об отмене ненормативных актов. Для целей упорядочивания и формирования единообразия подходов в правоприменительной практике Верховный Суд Российской Федерации (ВС РФ) регулярно делает соответствующие обобщения и обзоры; определенные правила и критерии отмены ненормативных актов сформулированы, например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. (ред. от 25.12.2018) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»; Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁵.

Целесообразно подобные правила распространить и на нормы, которыми руководствуются органы местного самоуправления, отменяя ранее принятые решения в административном порядке (в настоящее время это право предусмотрено в ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ). Особенно значимо это при отмене ненормативных и уже реализованных актов. Отмена ненормативного акта в административном порядке может повлечь не только прекращение права собственности, вступая в противоречие с ч. 3 ст. 35

⁴ URL: <https://legalacts.ru/>

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

Конституции РФ, но и иные последствия, имеющие большое публично-правовое значение, связанное со сложившимся на территории муниципального образования правопорядком и муниципальной правовой политикой.

Например, в одном из сельских поселений Челябинской области по результатам самообследования было отменено 170 решений представительного органа местного самоуправления, в том числе решения об утверждении бюджетов муниципального образования прошлых лет, решение об избрании главы муниципального образования. При этом решение о вступлении главы муниципального образования в должность не оспорено и не отменено. Возник юридический хаос, дело рассматривалось в суде (см. Решение Каслинского городского суда Челябинской области от 30 ноября 2021 г. по делу № 2а-779/2021⁶).

В части 3 ст. 132 Конституции РФ прямо говорится, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Отсюда следует, что общие принципы правового регулирования, выработанные в отношении органов государственной власти, распространяются и на правовое регулирование, осуществляемое органами местного самоуправления. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал важность принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Это касается не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. Большое значение имеют обеспечение разумной стабильности правового регулирования, надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики (Постановления Конституционного Суда РФ от 1 марта 2022 г. № 9-П, от 27 апреля 2021 г. № 16-П, от 31 мая 2021 г. № 24-П, от 30 марта 2021 г. № 9-П⁷ и др.).

Целесообразно установить особый порядок отмены исполненных ненормативных актов органов местного самоуправления, предполагающий обязательное обращение органов местного самоуправления в суд. Учитывая качество муниципального правотворчества на уровне сельских поселений, данный механизм станет значимой гарантией соблюдения конституционных прав граждан и организаций. Именно суд, осуществляющий проверку всех имеющихся обстоятельств и дающий им юридическую оценку, будет учитывать возможные правовые последствия отмены решения органа местного самоуправления.

2. В заключении Санкт-Петербургского государственного университета отдельное внимание уделено анализу судебной практики, складывающейся в сфере

градостроительных отношений. В заключении, в частности, констатируется, что на первый взгляд дефектом конструкции ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ является то, что, вводя возможность как судебного, так и административного порядка отмены муниципально-правового акта, данная норма не дифференцирует их (судебный и административный порядок) в зависимости от вида правового акта, не содержит оснований, по которым может быть отменен правовой акт в порядке самоконтроля, процедуры отмены и сроков реализации данного полномочия.

В заключении подчеркивается, что при оценке законности актов органов местного самоуправления по отмене ранее выданных разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию применению подлежит не норма Федерального закона № 131-ФЗ, а Градостроительный кодекс Российской Федерации⁸ (далее — ГрК РФ), который содержит исчерпывающий перечень оснований прекращения разрешения на строительство (ч. 21.1 ст. 51 ГрК РФ) и ст. 55 которого вообще не предусматривает оснований и порядка прекращения разрешения на ввод в эксплуатацию, встречается крайне редко. Например, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17 августа 2015 г. по делу № А82-17231/2014 суд указывает, что по смыслу ч. 21.1 ст. 51 ГрК РФ, имеющей императивный характер, орган местного самоуправления, выдавший застройщику разрешение на строительство объекта капитального строительства, вправе принять решение о прекращении действия (аннулировании, отмене) этого разрешения только при наличии хотя бы одного из перечисленных в ч. 21.1 ст. 51 ГрК РФ оснований. Перечень таких оснований является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Следовательно, орган местного самоуправления, выдавший указанное разрешение, не уполномочен федеральным законом на его отмену (аннулирование) в административном порядке при отсутствии соответствующего решения суда.

На основании анализа судебной практики в заключении делается вывод о том, что в подавляющем большинстве случаев практика выработала подход, согласно которому орган местного самоуправления не вправе отменять разрешения на строительство / на ввод в эксплуатацию, если на их основании возникли гражданские права, поскольку гражданские права могут быть оспорены только в судебном порядке. Подобная позиция отражена, в частности, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2010 г. по делу № А40-28128/09, от 15 июня 2010 г. по делу № А33-14295/2008; в Определении ВАС РФ от 1 октября 2013 г. по делу № А22-1168/2012⁹. Решения же, в которых суды признают отменяющие акты незаконными при отсутствии зарегистрированного права на объект капитального строительства, встречаются крайне редко (Определе-

⁶ Архив Каслинского городского суда Челябинской области.

⁷ См. СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

ние Верховного Суда РФ от 23 апреля 2015 г. по делу № А41-23622/14¹⁰).

Таким образом, проблема заключается не в том, что норма ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающая возможность отмены в порядке самоконтроля правового акта органа местного самоуправления, нарушает конституционные права граждан, а в том, что практика применяет данную норму без учета специального законодательства, в данном случае градостроительного законодательства.

3. При совершении в 2014 г. сделки по покупке домостроения Заявители проявили разумную осмотрительность и осторожность, получили полный комплект разрешительных документов; при выдаче им свидетельства о праве собственности на земельный участок и на строение было зафиксировано отсутствие каких-либо притязаний и обременений как со стороны государства, так и со стороны третьих лиц.

Из текста судебных решений, представленных для подготовки Заключения, следует, что выявлены следующие нарушения: расположение домовладения под линией ЛЭП (отсутствие доступа к высоковольтной линии для устранения возможных технических повреждений) и нахождение в опасной пожарной близости с самовольной постройкой (самостроем), которая не снесена. Очевидно, что данные обстоятельства должны быть предметом рассмотрения судов общей юрисдикции, а не КС РФ. Вместе с тем Заявители вполне справедливо в жалобе ставят вопрос своей виновности.

Фактически Заявители привлекаются к ответственности, поскольку выявленные по результатам проверок нарушения повлекли отмену решения на ввод объекта в эксплуатацию. Однако ни в одном судебном решении не исследовался вопрос о действиях органов государственного и муниципального контроля, допустивших длительное нахождение домовладения Заявителей в пределах охранной зоны ЛЭП, а также нахождение самовольной постройки в опасной пожарной близости от домовладения и не обеспечивших должные меры безопасности. Получается, что при наличии бездействия органов публичной власти виновной стороной, претерпевающей неблагоприятные последствия, являются Заявители.

В Постановлении № 48-П об ответственности или виновности органов власти прямо не говорится. Вместе с тем Конституционный Суд РФ обращает внимание на то, что «возложение на добросовестных приобретателей объекта капитального строительства, полагавшихся на данные Единого государственного реестра недвижимости при его приобретении, неблаго-

приятных последствий, связанных с отменой органом местного самоуправления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, включая случаи несвоевременного выявления нарушений, препятствовавших выдаче такого разрешения, не отвечает критериям разумности и справедливости при реализации законных интересов участников рассматриваемых правоотношений, а сама возможность отмены (аннулирования, отзыва) разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (прямо не предусмотренная градостроительным законодательством) после государственной регистрации права собственности на объект не является необходимым элементом регулирования полномочий органов местного самоуправления по отмене принятых ими муниципальных правовых актов».

Дополнительно Суд констатирует, что отмена органами местного самоуправления разрешения на ввод в эксплуатацию объекта, право собственности на которое зарегистрировано в государственном реестре недвижимости затрагивает интересы не только собственника недвижимости, но и местного сообщества в целом. По мнению Суда, ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ не может рассматриваться как предполагающая возможность самостоятельной отмены органами местного самоуправления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Иное «допускало бы искажение должного баланса интересов сторон, действующих в условиях установленного публичным регулированием контроля за соблюдением норм и правил в градостроительной сфере, нарушало бы принцип поддержания стабильности правовых отношений и доверия граждан, в них вовлеченных, к закону, не отвечало бы требованиям обеспечения гарантий конституционных прав, правопорядка, безопасности, эффективной реализации публичных функций, рациональной организации деятельности органов местного самоуправления».

Отрадно, что позиция экспертов Санкт-Петербургского государственного университета, участвующих в подготовке заключения по запросу КС РФ, приводимые аргументы, обоснования и выводы совпали с выводами, к которым пришел КС РФ в своем Постановлении № 48-П, а также со сформулированными в нем некоторыми позициями.

Конституционный Суд РФ, признавая конституционность смысла ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ, обращает внимание на выявленный им смысл и правовые позиции. Судебные решения Заявителей должны быть пересмотрены. Вполне логичное и очевидное решение, обусловленное анализом правоприменительной практики и определенными коллизиями норм законодательства о местном самоуправлении и градостроительного законодательства.

¹⁰ URL: https://www.vsrif.ru/stor_pdf_ec.php?id=1331712

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,
просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru