



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-132

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 мая 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Горчаковой Е.В.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Саморегулируемой организации Ассоциации «Межрегиональный союз проектировщиков и архитекторов Сибири» о признании частично недействующим пункта 2 раздела II перечня видов инженерных изысканий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20,

по апелляционной жалобе Саморегулируемой организации Ассоциации «Межрегиональный союз проектировщиков и архитекторов Сибири» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2021 г. по делу № АКПИ20-912, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей административного истца Мосенкиса Ю.М., адвоката Балдина Д.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (далее также – Постановление) утвержден перечень видов инженерных изысканий (далее также – Перечень).

Нормативный правовой акт 23 января 2006 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 4 и 26 января 2006 г. в «Российской газете» № 14.

В разделе II Перечня содержатся специальные виды инженерных изысканий, к которым отнесены в том числе обследования состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций (пункт 2).

Саморегулируемая организация Ассоциация «Межрегиональный союз проектировщиков и архитекторов Сибири» (далее также – Организация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просила признать пункт 2 раздела II Перечня не действующим в части, относящей к специальным видам инженерных изысканий обследование состояния строительных конструкций зданий и сооружений. В обоснование заявления ссылалась на то, что оспариваемое положение противоречит пунктам 8, 9 статьи 2, статье 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьям 10, 15 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», нарушает права и законные интересы саморегулируемых организаций, осуществляющих подготовку проектной документации, и ее членов, возлагает на них обязанности по несению дополнительных расходов.

В административном исковом заявлении указано, что обследование состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций определяется в соответствии с Постановлением как единый комплекс услуг по обследованию как грунтов, так и строительных конструкций, и отнесено к инженерным изысканиям, которые должны выполняться инженерами-изыскателями. По мнению административного истца, данный подход противоречит указанным выше нормативным правовым актам и ставит под угрозу безопасность объектов строительства, поскольку отнесение деятельности по обследованию состояния строительных конструкций зданий и сооружений к видам инженерных изысканий нарушает процесс безопасного и рационального проектирования, строительства и эксплуатации здания. Работы по обследованию строительных конструкций зданий и сооружений должны выполняться и выполняются проектными организациями, являющимися членами саморегулируемых организаций в области архитектурно-строительного проектирования, но не в области инженерных изысканий.

В обоснование своего требования Организация также ссылалась на Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту

объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденный приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 624. Пунктом 6 раздела I этого перечня обследование состояния грунтов основания зданий и сооружений отнесено к видам работ по инженерным изысканиям, а пунктом 12 раздела II работы по обследованию строительных конструкций зданий и сооружений отнесены к видам работ по подготовке проектной документации. Административный истец считал, что такое разделение является правильным, так как с точки зрения технологического процесса обследование состояния подземной части здания, ее взаимодействия с грунтами и обследование строительных конструкций зданий и сооружений относятся к разным видам работ, которые должны выполняться специалистами разных направлений.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Перечень утвержден в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Организации отказано.

В апелляционной жалобе Организация, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что оспариваемое положение противоречит части 6 статьи 15 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Исходя из данной нормы закона все заявленные проектные значения параметров и других проектных характеристик здания или сооружения, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны иметь ссылки на документы в области стандартизации, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований названного закона. Одним из таких документов является ГОСТ 31937-2011 «Межгосударственный стандарт. Здания и сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния», введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2012 г. № 1984-ст (далее также – ГОСТ 31937-2011). Ввиду изложенного несоответствие пункта 2 раздела II Перечня указанному стандарту, по мнению административного истца, одновременно свидетельствует и о его несоответствии Федеральному закону «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

В апелляционной жалобе также указано, что Постановление в оспариваемой части не обеспечивает выполнение требований действующего законодательства, в том числе Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», поскольку в результате отнесения обследований строительных конструкций зданий и сооружений к специальным видам

инженерных изысканий становится невозможным достижение цели, направленной на предупреждение причинения вреда жизни и здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Организации в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 2 раздела II Перечня в оспариваемой части не действующим отсутствует.

Частью 6 статьи 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что виды инженерных изысканий, порядок их выполнения для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, состав, форма материалов и результатов инженерных изысканий, порядок их представления для размещения в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности устанавливаются Правительством Российской Федерации.

С учетом изложенного в обжалуемом решении правомерно указано, что Постановление, которым утверждены перечень видов инженерных изысканий и Положение о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, принято Правительством Российской Федерации во исполнение предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что пункт 2 раздела II Перечня, который наряду с обследованием состояния грунтов оснований зданий и сооружений относит к специальным видам инженерных изысканий также обследование строительных конструкций зданий и сооружений, не противоречит действующему законодательству о градостроительной деятельности.

Согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде

территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства (пункт 1).

Инженерные изыскания – это изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков в их пределах, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования (пункт 15).

В силу части 1 статьи 3 и части 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (в частности, постановлений Правительства Российской Федерации), а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и регулирует отношения в том числе по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции объектов капитального строительства.

Вопросы, связанные с инженерными изысканиями для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, регламентированы статьей 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Инженерные изыскания выполняются для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Подготовка проектной документации, а также строительство, реконструкция объектов капитального строительства в соответствии с такой проектной документацией не допускаются без выполнения соответствующих инженерных изысканий (часть 1).

Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства выполняются в целях получения: материалов о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и факторах техногенного воздействия на окружающую среду, о прогнозе их изменения, необходимых для разработки решений относительно такой территории; материалов, необходимых для обоснования компоновки зданий, строений, сооружений, принятия конструктивных и объемно-планировочных решений в отношении этих зданий, строений, сооружений, проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды, проекта организации строительства, реконструкции объектов капитального строительства; материалов, необходимых для проведения расчетов оснований, фундаментов и конструкций зданий, строений, сооружений, их инженерной защиты, разработки решений о проведении профилактических и других необходимых мероприятий, выполнения земляных работ, а также для

подготовки решений по вопросам, возникшим при подготовке проектной документации, ее согласовании или утверждении (часть 4).

Из изложенных законоположений следует, что применительно к объектам капитального строительства проведение инженерных изысканий является обязательным этапом подготовки проектной документации.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» установлены общие требования к результатам инженерных изысканий и проектной документации. Так, результаты инженерных изысканий должны быть достоверными и достаточными для установления проектных значений параметров и других проектных характеристик здания или сооружения, а также проектируемых мероприятий по обеспечению его безопасности. Расчетные данные в составе результатов инженерных изысканий должны быть обоснованы лицом, выполняющим инженерные изыскания, и содержать прогноз изменения их значений в процессе строительства и эксплуатации здания или сооружения.

Пункт 2 раздела II Перечня в оспариваемой части не содержит положений, противоречащих приведенным нормам действующего законодательства, и, как обоснованно указано в обжалуемом решении, не отменяет общие требования к результатам инженерных изысканий и проектной документации, которые должны соблюдаться при осуществлении соответствующего вида деятельности.

Довод апелляционной жалобы о противоречии оспариваемого предписания части 6 статьи 15 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» является несостоятельным.

Согласно названному законоположению соответствие проектных значений параметров и других проектных характеристик здания или сооружения требованиям безопасности, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть обоснованы ссылками на требования Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и ссылками на требования стандартов и сводов правил, включенных в указанные в частях 1 и 7 статьи 6 данного закона перечни, или на требования специальных технических условий. В случае отсутствия указанных требований соответствие проектных значений и характеристик здания или сооружения требованиям безопасности, а также проектируемые мероприятия по обеспечению его безопасности должны быть обоснованы одним или несколькими способами, перечисленными в части 6 статьи 15 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Таким образом, приведенная норма закона непосредственно не затрагивает вопросы, связанные с конкретными видами инженерных изысканий, полномочиями по установлению которых в силу части 6 статьи 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации наделено Правительство Российской Федерации.

При этом при рассмотрении и разрешении данного административного дела суд не вправе проверять пункт 2 раздела II Перечня на соответствие ГОСТ 31937-2011, как полагает Организация в апелляционной жалобе,

поскольку указанный стандарт не является нормативным правовым актом большей юридической силы по отношению к Постановлению.

Нельзя признать обоснованной ссылку административного истца в апелляционной жалобе на то, что оспариваемое положение не обеспечивает выполнение требований действующего законодательства о градостроительной деятельности, поскольку из его содержания этого не следует. Пункт 2 раздела II Перечня не препятствует реализации принципов, закрепленных в статье 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе об осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов, требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам, а также с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности (пункты 7–9).

Оспариваемая норма также согласуется с основными целями саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства и содержанием их деятельности, установленными в статье 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, и им не противоречит.

Кроме того, какого-либо нормативного правового акта большей юридической силы, который бы относил обследование состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций не к специальным видам инженерных изысканий, а к иным видам деятельности по развитию территорий, не имеется.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что обжалуемый судебный акт носит декларативный характер с изложением общеизвестных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые не имеют отношения к сути административного иска, не соответствует действительности. В решении суда первой инстанции дан правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, оно должным образом мотивировано, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Доводы административного истца фактически сводятся к целесообразности внесения изменений в пункт 2 раздела II Перечня в части исключения работ по обследованию строительных конструкций зданий и сооружений из состава специальных видов инженерных изысканий, однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 2 раздела II Перечня в оспариваемой части не противоречит, суд

первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Организации в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Саморегулируемой организации Ассоциации «Межрегиональный союз проектировщиков и архитекторов Сибири» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

Д.В. Тютин