



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-467

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 декабря 2017 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Меркулова В.П.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» о признании не действующим в части подпункта «а» пункта 9 Порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, утверждённых приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 938/пр,

по апелляционной жалобе Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Олейниковой О.А., Цимбалова В.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против доводов апелляционной жалобы представителей общества с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» Кулик А.Е.,

Ефремова А.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 938/пр утверждены Порядок и сроки внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации (далее – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 8 апреля 2016 г., регистрационный номер 41716; размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 12 апреля 2016 г.; опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 30 мая 2016 г., № 22.

Подпунктом «г» пункта 5 Порядка предписывается, что в ходе рассмотрения заявления и документов органом государственного жилищного надзора осуществляется проверка заявления и документов на предмет соблюдения такого условия, как отсутствие судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении.

Подпунктом «а» пункта 9 Порядка в качестве одного из оснований для отказа во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации и возврата заявления установлено несоответствие заявления и документов требованиям подпункта «г» пункта 5 Порядка.

Общество с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» (далее также – ООО «СМАРТ СЕРВИС»), осуществляющее предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании не действующим подпункта «а» пункта 9 Порядка в той части, в какой он предусматривает в качестве основания для отказа во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации и возврата заявления несоответствие заявления и документов требованию, установленному подпунктом «г» пункта 5 Порядка.

В обоснование заявленного требования административный истец сослался на то, что оспариваемое положение Порядка противоречит части 7 статьи 14 и части 19 статьи 18 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», поскольку, по сути, является дополнительным, не предусмотренным поименованным выше федеральным законом, основанием для отказа органом государственного жилищного надзора во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации.

ООО «СМАРТ СЕРВИС» указал, что положение подпункта «а» пункта 9 Порядка в оспоренной части нарушает его права и законные интересы ввиду создания правовой неопределённости в вопросе об адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, и влечёт иные неблагоприятные последствия в виде отказа ресурсоснабжающих организаций расторгать договоры поставки коммунального ресурса, поставляемого в многоквартирный дом, управление которым им (как прежней управляющей организацией) было прекращено на законных основаниях. На основании изложенного ООО «СМАРТ СЕРВИС» просил суд первой инстанции признать не действующим подпункт «а» пункта 9 Порядка в той мере, в какой он позволяет органу государственного жилищного надзора отказать во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации при наличии судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении, даже в тех случаях, когда прежняя управляющая организация, передавшая техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, не участвует в таких судебных спорах в качестве стороны.

В суде первой инстанции представители Минстроя России и Министерства юстиции Российской Федерации возражали против удовлетворения административного искового заявления, указав, что Порядок принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. административное исковое заявление ООО «СМАРТ СЕРВИС» удовлетворено, признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу подпункт «а» пункта 9 Порядка в части, допускающей в качестве основания для отказа во внесении изменений в реестр и возврата заявления несоответствие заявления и документов требованию, установленному подпунктом «г» пункта 5 данного нормативного правового акта – отсутствие судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении.

Не согласившись с приведённым выше решением суда первой инстанции, Минстрой России просит Верховный Суд Российской Федерации в апелляционной жалобе о его отмене; полагает, что подпункт «а» пункта 9 Порядка в оспоренной части не противоречит действующему законодательству Российской Федерации, права и свободы административного истца не нарушает, направлен на защиту неопределённого круга лиц, проживающих в многоквартирных домах, а также на предотвращение ситуаций, при которых управление многоквартирным домом будет осуществляться

организацией, право управления которой впоследствии может быть оспорено, а период управления многоквартирным домом признан нелегитимным.

По мнению административного ответчика, анализ содержания положений Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ), в частности его статей 161 (часть 4), 192, 195, 200, позволяет прийти к выводу, что право управления конкретным многоквартирным домом возникает у управляющей организации, обладающей лицензией, с даты внесения сведений об управлении многоквартирным домом в соответствующие реестры информации; наличие судебного спора по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, не позволяет конкретизировать управляющую компанию, наделённую законным правом осуществлять управление домом, что влечёт риск оставления многоквартирного дома без управления на период с даты исключения сведений о таком многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации в отношении прежней управляющей организации и до даты выбора новой управляющей организации по результатам нового открытого конкурса, который будет проведён органом местного самоуправления; признание подпункта «а» пункта 9 Порядка в оспоренной части не действительным повлечёт нарушение прав неопределённого круга собственников помещений в многоквартирном доме на безопасные и благоприятные условия проживания.

Представитель Минюста России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмене решения суда не находит.

Порядок размещения лицензиатом сведений о многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, а также основания и порядок внесения сведений о многоквартирном доме в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, исключения сведений о многоквартирном доме из указанного реестра определены статьёй 198 ЖК РФ.

Часть 2 приведённой выше нормы закона устанавливает, что в случае изменения перечня многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, в связи с заключением, прекращением, расторжением договора управления многоквартирным домом лицензиат в течение трёх рабочих дней со дня заключения, прекращения, расторжения указанного договора обязан разместить эти сведения в системе, а также направить их в орган государственного жилищного надзора.

При этом в силу части 3 поименованной статьи закона изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации вносятся органом государственного жилищного надзора после получения сведений, указанных в части 2 этой же статьи, в порядке и сроки, утверждённые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Таким федеральным органом исполнительной власти в силу пункта 1, пункта 5.2, подпункта 5.2.102 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, является названное министерство.

Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. по делу № АКПИ16-731 подтверждено, что приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 938/пр, утвердивший Порядок, издан компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных ему законом, с соблюдением требований к форме, порядку подготовки и принятия нормативного правового акта, его государственной регистрации и опубликования. При этом конкретные положения Порядка по указанному выше делу по существу не оспаривались и судом не проверялись на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно части 9 статьи 161 ЖК РФ многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией.

Способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть выбран и изменён в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме (часть 3 статьи 161 ЖК РФ).

Частями 4 и 5 приведённой выше нормы закона определено, что орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключённого по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

В течение десяти дней со дня проведения открытого конкурса орган местного самоуправления уведомляет всех собственников помещений в многоквартирном доме о его результатах и об условиях договора управления этим домом. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны заключить договор управления этим домом с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, в порядке, установленном статьёй 445 Гражданского кодекса Российской Федерации.

На основании части 7 статьи 162 ЖК РФ управляющая организация обязана приступить к выполнению договора управления многоквартирным домом не позднее чем через тридцать дней со дня его подписания, если иное не установлено договором.

Управляющие организации отвечают перед собственниками помещений за нарушение своих обязательств и несут ответственность за надлежащее содержание общего имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации и договором (часть 2³ статьи 161 ЖК РФ).

Деятельность по управлению многоквартирными домами осуществляется управляющими организациями на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, выданной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации (часть 1). К отношениям, связанным с осуществлением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, применяются положения Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учётом особенностей, установленных данным кодексом (часть 5 статьи 192 ЖК РФ).

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности (часть 1 статьи 1).

В силу статьи 3 поименованного выше федерального закона лицензирование включает деятельность лицензирующих органов по формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а лицензиат – это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию (пункты 1, 6).

Пунктом 15 Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1110, предусмотрено, что лицензирующий орган формирует и ведёт реестр лицензий субъекта Российской Федерации в порядке, установленном статьёй 21 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», с учётом особенностей лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации.

Проведя анализ приведённых выше положений законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что порядок формирования и ведения реестра лицензий субъекта Российской Федерации, включая внесение в него изменений, является предметом регулирования как Жилищного кодекса Российской Федерации и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, так и

Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». В связи с чем Порядок, определяющий, как это следует из его пункта 1, условия, последовательность и сроки внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, не должен противоречить названным и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Статья 195 ЖК РФ предписывает, что сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами, лицензиатах, осуществляющих или осуществлявших данный вид деятельности, содержатся в реестре лицензий субъекта Российской Федерации, который должен иметь раздел со сведениями об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат (части 1 и 2). Подобные сведения являются открытыми, общедоступными и подлежат размещению на официальном сайте органа государственного жилищного надзора в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением сведений, доступ к которым ограничен законодательством Российской Федерации (часть 4).

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» с 1 мая 2015 г. информация, указанная в статье 195 Жилищного кодекса Российской Федерации, подлежит размещению в определённой федеральным законом государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

30 декабря 2014 г. на основании пункта 11 части 3 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (приказ № 504) и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (приказ № 934/пр) определён адрес официального сайта государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» — www.dom.gosuslugi.ru.

Согласно части 2 статьи 198 ЖК РФ в случае изменения перечня многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, в связи с заключением, прекращением, расторжением договора управления многоквартирным домом лицензиат в течение трёх рабочих дней со дня заключения, прекращения, расторжения указанного договора обязан разместить эти сведения в системе, а также направить их в орган государственного жилищного надзора.

На основании статьи 161 ЖК РФ (часть 10) и принятого в целях её реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» обязанность по раскрытию соответствующей

информации возложена на организации, осуществляющие деятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании заключённых в соответствии со статьёй 162 этого же кодекса договоров управления многоквартирным домом.

Принимая решение об удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что изменение перечня многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, в связи с заключением, прекращением, расторжением договора управления многоквартирным домом обуславливает объективную необходимость внесения соответствующих изменений в реестр лицензий и упоминаемую выше систему. В связи с чем содержание реестра лицензий субъекта Российской Федерации предполагает, что указанные в нём сведения, в том числе о лицензиате, об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми он осуществляет, должны иметь достоверный и актуальный характер и обновляться своевременно при заключении, прекращении или расторжении договора управления многоквартирным домом.

Действующее федеральное законодательство в рассматриваемой сфере не связывает факт признания или подтверждения права на управление многоквартирным домом, возникшего у лицензиата в установленном законом порядке с обязательным прохождением судебных процедур, также как и реализация любым заинтересованным лицом права на судебную защиту, гарантированного статьёй 46 Конституции Российской Федерации, сама по себе не означает недействительность таких решений, результатов конкурсов, договоров, пока в порядке соответствующего судопроизводства подобное обстоятельство не будет установлено вступившим в законную силу решением суда.

Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также Положение о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами не предусматривают, что наличие какого-либо судебного спора, связанного с определением лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом влечёт невозможность внесения в установленных законом случаях изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Предписание оспоренного положения, являясь отсылочной нормой, непосредственно не устанавливает оснований для отказа в переоформлении лицензии, однако его формулировка не отвечает общеправовому критерию определённости, допуская отказ во внесении актуальных изменений в реестр лицензий, в качестве правового последствия такого отказа сохраняет обязанность по раскрытию информации за управляющей организацией, деятельность которой по управлению многоквартирным домом (или домами) окончена или прекращена в установленном законом порядке. При его реализации на практике в нарушение требований части 10 статьи 161 ЖК РФ не обеспечивается свободный доступ к информации об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности управляющей организации, об оказываемых услугах и о выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и об условиях их оказания и выполнения, об их стоимости, о ценах (тарифах) на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, в соответствии со стандартом раскрытия информации, утверждённым Правительством Российской Федерации; допускает отказ во внесении актуальных изменений в реестр лицензий. Недостоверные сведения реестра лицензий о лицензиате, об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми он осуществляет, могут повлечь нарушение прав как управляющей организации, прекратившей управление многоквартирным домом (домами), так и вновь выбранной в установленном законом порядке управляющей организации, с которой заключён договор управления, а также собственников помещений многоквартирного дома, осуществляющих оплату соответствующих услуг и выполняемых работ.

Кроме того, как правильно указано в обжалуемом решении, содержание оспариваемого нормативного положения вызывает неоднозначное толкование и не позволяет определить, применяется данное основание для отказа во внесении изменений в реестр и возврата заявления только в отношении лицензиата, договор управления многоквартирным домом с которым был заключён, или оно подлежит применению и в отношении иных лицензиатов в связи с прекращением или расторжением ранее заключённых с ними договоров управления, учитывая, что согласно пункту 13 Порядка повторное обращение с заявлением о внесении изменений в реестр признаётся только за лицензиатом, предоставившим вступивший в силу судебный акт, подтверждающий его право управлять многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении. Отсутствует в оспариваемой норме и указание на субъектный состав спорного правоотношения, связанность упоминаемых в норме судебных споров с одним из возможных способов управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не

вправе устранять эту неопределённость путём обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (пункт 25).

Таким образом, судом первой инстанции правильно определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора; выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству; вынесено законное и обоснованное решение об удовлетворении административного искового заявления.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что анализ содержания статей 161 (часть 4), 192, 195, 200 ЖК РФ позволяет прийти к выводу, что право управления конкретным многоквартирным домом возникает у управляющей организации, обладающей лицензией, с даты внесения сведений об управлении многоквартирным домом в соответствующие реестры информации, не соответствует действительному содержанию приведённых выше норм. Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 198 и частью 7 статьи 162 ЖК РФ лицензиат имеет право осуществлять деятельность по управлению многоквартирным домом с даты, установленной договором управления, а если такая дата отсутствует, то не позднее тридцати дней с даты подписания договора управления.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 29 сентября 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


В.П. Меркулов