



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-880

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 октября 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Инвестприбор» о признании недействующим письма Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20 марта 2018 г. № 10ИО-24830 «О рассмотрении обращений операторов связи по вопросу отказа управляющих организаций в доступе к оборудованию, размещённому в многоквартирных домах»,

установил:

Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее также – Роскомнадзор) 20 марта 2008 г. издано письмо № 10ИО-24830 «О рассмотрении обращений операторов связи по вопросу отказа управляющих организаций в доступе к оборудованию, размещённому в многоквартирных домах» (далее – Письмо).

Из Письма, которое адресовано территориальным органам Роскомнадзора, следует, что в целях выработки единого подхода к рассмотрению обращений операторов связи по вопросу отказа управляющих организаций в доступе к оборудованию, размещённому в многоквартирных домах, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций доводит до сведения следующее.

Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 г. № 578 (далее – Правила), распространяются на кабельные,

радиорелейные и воздушные линии связи и линии радиофикации, для которых устанавливаются охранные зоны. Для помещений в многоквартирных домах, в которых размещается оборудование связи, охранные зоны не установлены.

Ввиду этого ссылка операторов связи на Правила при воспрепятствовании управляющих компаний в доступе к местам размещения оборудования является необоснованной.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи.

При этом собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Вместе с тем согласно пункту 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать своё имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В соответствии со статьёй 304 ГК РФ собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

Пунктом 3¹ части 2 статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что принятие решений об определении лиц, которые от имени собственников помещений в многоквартирном доме уполномочены на заключение договоров об использовании общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, относится к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

При этом согласно подпункту «а» пункта 2 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 (далее – Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме), в состав общего имущества входят помещения в многоквартирном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного жилого и (или) нежилого помещения в этом многоквартирном доме, в том числе

межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, колясочные, чердаки, технические этажи и технические подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном доме оборудование (включая котельные, бойлерные, элеваторные узлы и другое инженерное оборудование).

В соответствии с пунктом 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме в состав общего имущества также входят сети проводного радиовещания, кабельного телевидения, линий телефонной связи и других подобных сетей в границах внешних стен многоквартирного дома.

Пунктом 1.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 (далее – Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда), установлено, что они определяют требования и порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда с целью обеспечения выполнения установленных нормативов по содержанию и ремонту жилищного фонда собственниками жилищного фонда или уполномоченными управляющими и организациями различных организационно-правовых форм, занятых обслуживанием жилищного фонда.

Таким образом, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда распространяются и на управляющие компании.

В соответствии с пунктом 5.6.24 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда управляющие компании обязаны в том числе обеспечивать беспрепятственный допуск работников предприятий связи на крыши и чердачные помещения многоквартирных домов.

Обязанность представителей управляющих компаний присутствовать при обслуживании операторами связи сетей связи не предусмотрена действующим законодательством, кроме того, не предусмотрено выполнение сотрудниками управляющих компаний указанных действий на возмездной основе.

В связи с изложенным выше полагаем, говорится в Письме, что воспрепятствование в доступе к размещенному оборудованию является нарушением действующего гражданского законодательства.

При этом рассмотрение споров между хозяйствующими субъектами не относится к компетенции Роскомнадзора и его территориальных органов.

В связи с этим в действиях управляющих компаний в данном случае отсутствует состав административного правонарушения, ответственность за которое установлена статьёй 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, заключает Роскомнадзор в Письме.

Акционерное общество «Инвестприбор» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что оно является актом, обладающим нормативными свойствами, представляет собой официальное толкование статьи 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дано Роскомнадзором, уполномоченным

вести производство по административным правонарушениям, ответственность за которые предусмотрена указанной статьёй, является обязательным для входящих в структуру Роскомнадзора территориальных органов, оказывает существенное влияние на правоприменительную практику и противоречит статьям 7, 45, 46 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», пункту 5.6.24 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, подпункту «б» пункта 39, пунктам 40, 50 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 г. № 578.

По мнению административного истца, Письмо нарушает права, свободы и законные интересы Общества в сфере оказания услуг связи, поскольку содержит утверждение о том, что воспрепятствование в доступе к размещённому оборудованию является нарушением действующего гражданского законодательства и что в действиях управляющих компаний по ограничению доступа оператора связи к своему оборудованию связи отсутствует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьёй 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В письменных возражениях Роскомнадзор указал, что оспариваемый акт издан им в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, носит исключительно информационно-разъяснительный характер, содержание Письма соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что Письмо издано с превышением полномочий Роскомнадзора, так как содержит нормативное толкование законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства и жилищного фонда, которым Роскомнадзор не наделён, создаёт не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

В судебном заседании представители административного истца Кузнецов А.Е., Стуров А.В. поддержали заявленное требование.

Представители Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Дубенский О.П., Хайралапова А.В. не признали административный иск.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Скорбунов Л.А. поддержал позицию, изложенную в письменном объяснении.

Выслушав доводы представителей административного истца Кузнецова А.Е., Стурова А.В., возражения представителей Федеральной

службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Дубенского О.П., Хайралаповой А.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Скорбунова Л.А., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с пунктом 58 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 13.5 этого кодекса.

Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы (пункт 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228).

Согласно подпунктам 6.4, 6.7 приведённого положения Роскомнадзор с целью реализации полномочий в установленной сфере ведения имеет право давать государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к его компетенции; осуществлять контроль за деятельностью его территориальных органов, а также за деятельностью подведомственных организаций.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (пункт 4 названного положения).

Реализуя предоставленные законом полномочия, в целях формирования единого подхода к рассмотрению обращений операторов связи Роскомнадзор в лице заместителя руководителя дал разъяснения по отнесённым к его компетенции вопросам в форме Письма, которое адресовано его территориальным органам.

Частью 3 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

предусмотрено, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Письмо, как следует из приложенных к возражению административного ответчика материалов, включая приказ Роскомнадзора от 17 мая 2016 г. № 141 «О распределении обязанностей между руководителем Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и его заместителями», являясь ответом на обращения операторов связи, подписано уполномоченным должностным лицом – заместителем руководителя Службы, координирующим работу Службы по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере связи, по вопросам организации работы с жалобами и обращениями граждан по вопросам, связанным с осуществлением полномочий Службы в сфере связи.

Таким образом, Письмо издано Роскомнадзором при реализации полномочий, установленных законом.

Доводы Минюста России о превышении Роскомнадзором его полномочий вследствие нормативного толкования им законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства и жилищного фонда основаны на ошибочной оценке содержания Письма.

Воспроизведение в тексте Письма отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации, Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда без изменения их содержания не связано с их нормативным толкованием, а, как следует из содержания оспариваемого акта, используется для описания правовой ситуации в мотивах основного вывода Письма, изложенного в его последнем абзаце.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобных оснований по настоящему делу не имеется.

Оспариваемое письмо содержит разъяснения по вопросу отказа управляющих организаций в доступе операторам связи к оборудованию, размещённому в многоквартирных домах, применительно к квалификации данной правовой ситуации как нарушения действующего гражданского законодательства, не образующего в действиях управляющих компаний состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена

статьёй 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (а именно его частями 1 и 2).

Такое разъяснение основано на положениях пункта 1 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации (абзац второй), пункта 3 статьи 6 Федерального закона «О связи» (абзацы четвертый, пятый), пункта 2 статьи 209, статьи 304 Гражданского кодекса Российской Федерации (абзацы шестой, седьмой), пункта 3¹ части 2 статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации (абзац восьмой), подпункта «а» пункта 2, пункта 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме (абзацы девятый, десятый), пункта 1.1, пункта 5.6.24 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (абзацы одиннадцатый, тринадцатый).

Изложенные Роскомнадзором разъяснения официально не опубликованы, но в силу принципа ведомственной субординации территориальные органы Роскомнадзора, которым они адресованы, обязаны ими руководствоваться в соответствующей правоприменительной деятельности.

Вместе с тем содержание таких разъяснений не изменяет и не дополняет действующих положений законодательства, а воспроизведённые в Письме конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация (абзацы второй, третий, двенадцатый, четырнадцатый – семнадцатый) не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Согласно части 1 статьи 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение правил охраны линий или сооружений связи, если это нарушение не вызвало прекращение связи, является административным правонарушением. В свою очередь, часть 2 указанной статьи предусматривает административную ответственность за нарушение правил охраны линий или сооружений связи, если это нарушение вызвало прекращение связи.

Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, нарушение которых может образовывать соответствующий состав административного правонарушения, введены для обеспечения сохранности действующих кабельных, радиорелейных и воздушных линий связи и линий радиофикации, а также сооружений связи, повреждение которых нарушает нормальную работу взаимоувязанной сети связи Российской Федерации, наносит ущерб интересам граждан, производственной деятельности хозяйствующих субъектов, обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Названные правила предусматривают установление для соответствующих линий и сооружений связи охранных зон, особые условия их использования, особенности производства работ в пределах охранных зон, права и обязанности юридических и физических лиц, ведущих хозяйственную деятельность в

охранных зонах линий и сооружений связи и линий и сооружений радиодифракции.

Между тем для помещений в многоквартирных домах, в которых размещается оборудование связи, установление охранных зон такими правилами не предусмотрено, что правильно указано в Письме.

Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда установлены требования к содержанию и ремонту жилых домов, в силу абзаца третьего пункта 1.1 которого они определяют требования и порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда с целью обеспечения выполнения установленных нормативов по содержанию и ремонту собственниками жилищного фонда или уполномоченными управляющими и организациями различных организационно-правовых форм, занятых обслуживанием жилищного фонда.

Согласно пункту 5.6.24 данных правил и норм организация по обслуживанию жилищного фонда обязана обеспечивать беспрепятственный допуск работников предприятий связи на крыши и чердачные помещения.

Одним из способов управления многоквартирным домом является управление управляющей организацией, которая осуществляет деятельность, направленную на достижение целей управления многоквартирным домом, в том числе оказывает услуги и выполняет работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме (часть 2 статьи 161, часть 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации).

С учётом положений пункта 3¹ части 2 статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации, подпункта «а» пункта 2, пункта 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, пунктов 1.1, 5.6.24 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда в Письме сделано соответствующее приведённым нормам законодательства суждение, что Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда распространяются и на управляющие компании.

Пунктом 3 статьи 6 Федерального закона «О связи» предусмотрено, что организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи.

При этом собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Согласно подпункту «а» пункта 2 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме в состав общего имущества включаются помещения в многоквартирном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные

для обслуживания более одного жилого и (или) нежилого помещения в этом многоквартирном доме (далее – помещения общего пользования), в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, колясочные, чердаки, технические этажи (включая построенные за счёт средств собственников помещений встроенные гаражи и площадки для автомобильного транспорта, мастерские, технические чердаки) и технические подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, мусороприёмные камеры, мусоропроводы, иное обслуживающее более одного жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном доме оборудование (включая котельные, бойлерные, элеваторные узлы и другое инженерное оборудование).

Порядок использования объектов общего имущества многоквартирного дома определён главой 6 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой принятие решения о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме иными лицами относится к компетенции общего собрания собственников помещений в качестве органа управления многоквартирным домом и допускается при условии, что принятие такого решения не нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц (часть 3 статьи 36, пункт 3 части 2 статьи 44). Управляющая организация ограничена в пределах реализации своих прав по пользованию и распоряжению общим имуществом многоквартирного дома. Она не вправе самостоятельно принимать решение о возможности доступа, в том числе организаций связи, к общему имуществу.

Упомянутое в Письме воспрепятствование управляющей компании в доступе оператору связи к размещённому оборудованию в многоквартирном доме правильно определено Роскомнадзором как гражданско-правовой спор, разрешение которого не относится к его компетенции и его территориальных органов.

При отмеченных обстоятельствах подобные сведения не указывают на наличие события административного правонарушения, что необходимо для соответствующего повода к возбуждению дела об административном правонарушении согласно статье 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В силу требований статьи 28.2 Кодекса отсутствие события административного правонарушения исключает составление уполномоченными должностными лицами Роскомнадзора и его территориальных органов протокола об административном правонарушении, предусмотренного, по смыслу Письма, частью 1 или 2 статьи 13.5 Кодекса, в котором упоминаемые выше действия управляющей компании могли бы быть квалифицированы как соответствующий состав административного правонарушения.

Основной вывод Письма Роскомнадзора об отсутствии в описанных действиях управляющих компаний состава административного правонарушения соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, не противоречит иным нормам действующего законодательства.

Оспариваемый акт не является нормативным правовым актом, его издание не требовало соблюдения процедур, предусмотренных Указом 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» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Лишены фактических и юридических оснований утверждения административного истца о том, что Письмо не соответствует действительному смыслу статей 7, 45, 46 Федерального закона «О связи», подпункта «б» пункта 39, пунктов 40, 50 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, так как оспариваемый акт не содержит разъяснений относительно указанных нормативных положений, а следовательно, не может исказить их смысл.

Согласно пункту 50 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации юридические и физические лица, не выполняющие требования Правил, а также нарушающие работу линий и сооружений связи, линий и сооружений радиотелефонной связи, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данный пункт, не указывая конкретный вид ответственности, является бланкетной нормой, в соответствии с которой в перечисленных в ней случаях может наступать ответственность, предусмотренная не только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, как ошибочно полагает административный истец, но и иными нормативными правовыми актами.

В частности, ответственность за нарушение обязательств или за причинение вреда установлена соответственно главами 25 и 59 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Доводы административного истца о нарушении Письмом его прав, свобод и законных интересов в оказании услуг связи несостоятельны по изложенным выше мотивам, при этом содержание Письма не препятствует защите гражданских прав Общества, которые оно полагает нарушенными, иным способом в общем исковом порядке.

С учётом изложенных обстоятельств административный иск не подлежит удовлетворению.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Инвестприбор» о признании недействующим письма Федеральной

службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20 марта 2018 г. № 10ИО-24830 «О рассмотрении обращений операторов связи по вопросу отказа управляющих организаций в доступе к оборудованию, размещённому в многоквартирных домах» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко