

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-267

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 августа 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Манохиной Г.В.,

членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Рыженкова А.М.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Манякина Андрея Валериевича о признании недействующим подпункта «а» пункта 148⁵ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354,

по апелляционной жалобе Правительства Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2019 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Правительства Российской Федерации Поповой О.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее – Правила).

Нормативный правовой акт официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г. № 22, «Российской газете» 1 июня 2011 г. № 116.

Правила регулируют отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов, в том числе отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливают их права и обязанности, порядок заключения договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учёта и при их отсутствии, порядок перерасчёта размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении, порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, определяют основания и порядок приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг, а также регламентируют вопросы, связанные с наступлением ответственности исполнителей и потребителей коммунальных услуг (пункт 1).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 г. № 232 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Правила дополнены разделом XV¹, который регламентирует предоставление коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

Пунктом 148¹ Правил, размещённом в данном разделе, предусмотрено, что предоставление коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами потребителю осуществляется на основании возмездного договора, содержащего положения о предоставлении коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, из числа договоров, указанных в пунктах 148⁴ – 148⁶ Правил.

Согласно пункту 148⁵ в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения, условия предоставления коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами собственнику и пользователю жилого дома (домовладения) по его выбору определяются:

а) в договорах на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключаемых собственниками жилых помещений в многоквартирном доме с соответствующим региональным оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами;

б) в договоре о предоставлении коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключаемом собственником жилого дома (домовладения) с организацией (в том числе некоммерческим объединением), которая от своего имени и в интересах собственника заключает договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

Манякин А.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «а» пункта 148⁵ Правил, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта не соответствует частям 3, 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ), пункту 4 статьи 24⁷ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах), которые предусматривают право собственников домовладений заключить договор с оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами напрямую, в частности с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твёрдые коммунальные отходы и находятся места их накопления, без посредничества садоводческих некоммерческих товариществ. В обоснование заявленного требования указал, что, являясь собственником домовладения (земельного участка и расположенного на нём жилого дома), обратился в ООО «Тюменское экологическое общество» с целью заключить договор на оказание услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, однако ему было отказано в заключении прямого договора с региональным оператором со ссылкой в том числе на оспариваемые в части Правила.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В суде первой инстанции представитель Правительства Российской Федерации возражал против удовлетворения заявленного требования, ссылаясь на то, что Правила изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. административное исковое заявление Манякина А.В. удовлетворено, подпункт «а» пункта 148⁵ Правил признан не действующим со дня вступления в законную силу решения суда.

Правительство Российской Федерации, не согласившись с таким решением, в апелляционной жалобе просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленного требования. Вывод суда о неопределённости и неоднозначности оспариваемой нормы считает ошибочным. При этом в жалобе указано, что отсутствие в оспариваемом положении указания на право собственников домовладений заключить договор с оператором по обращению с твёрдыми

коммунальными отходами напрямую не лишает таких собственников этого права. Так, согласно абзацу третьему пункта 148² Правил потребителю в жилом помещении не может быть отказано в предоставлении коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами в случае отсутствия у потребителя заключённого в письменной форме договора, содержащего положения о предоставлении такой коммунальной услуги. Аналогичная норма содержится также в статье 24⁷ Закона об отходах, части 5 статьи 30 ЖК РФ. Кроме того, нормативное правовое регулирование не разграничивает по объёму прав и обязанностей потребителей, проживающих в жилых помещениях многоквартирных домов и проживающих в жилых домах (домовладениях). Толкование нормоположений раздела XV¹ Правил в их взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что слова «жилых помещений в многоквартирном доме» вместо «жилых домов (домовладений)» не меняют предмет регулирования оспариваемого положения. Признание подпункта «а» пункта 148⁵ Правил недействительным полностью может повлечь до внесения изменений в Правила необоснованное лишение собственников жилых домов (домовладений) права на заключение договоров непосредственно с региональным оператором.

В суд апелляционной инстанции Манякин А.В. и его представитель не явились, о месте и времени судебного заседания извещены надлежащим образом.

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

В соответствии с пунктом 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.

В пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума № 50) разъяснено, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Удовлетворяя административное исковое заявление Манякина А.В., суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что подпункт «а» пункта 148⁵ Правил является неопределённым и вызывает неоднозначное толкование, поскольку не соответствует предмету правового регулирования.

Полномочия Правительства Российской Федерации на утверждение Правил предусмотрены статьями 13 и 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», частью 1 статьи 157 ЖК РФ, на основании которых

Правительство Российской Федерации устанавливает правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов.

В силу положений статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 24⁷ Закона об отходах на собственника жилого дома (части жилого дома) законом возлагается обязанность обеспечить обращение с твёрдыми коммунальными отходами путём заключения договора с региональным оператором по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, а на регионального оператора – заключить договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами собственнику твёрдых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности.

Как усматривается из материалов дела, при правоприменении оспоренного положения Правил у участников регулируемого им правоотношения возникли разночтения в части обязанности регионального оператора заключить договор на оказание указанных услуг непосредственно с собственником домовладения.

Неопределённость подпункта «а» пункта 148⁵ Правил связана с тем, что из него не ясно, вправе ли собственник жилого дома (домовладения) заключить непосредственно с соответствующим региональным оператором договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

Указание в апелляционной жалобе на то, что применение слов «жилых помещений в многоквартирном доме» вместо слов «жилых домов (домовладений)» не меняют предмет регулирования оспоренного положения, ошибочно, что, по сути, подтверждает вывод суда о неопределённости оспариваемого положения.

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.

Довод апелляционной жалобы о том, что право на заключение такого вида договора вытекает из системного толкования нормоположений раздела XV¹ Правил с учётом положений статьи 24⁷ Закона об отходах, части 5 статьи 30 ЖК РФ, не опровергает вывода суда об отсутствии определённости оспоренной нормы, поскольку из содержания пункта 148¹ Правил такое право не следует. Ввиду того, что Правила адресованы и гражданам-потребителям, положения подзаконного акта должны быть сформулированы ясно и доступно

для их понимания, без необходимости проведения сложного юридического анализа для их уяснения.

Указание в апелляционной жалобе на то, что признание оспоренного положения Правил недействующим полностью может повлечь необоснованное лишение собственников жилых домов (домовладений) права на заключение непосредственных договоров с региональным оператором до внесения изменений в Правила, несостоятельно, так как такое право предусмотрено нормативными актами, имеющими большую юридическую силу. Более того, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2019 г. № 897 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу договорных отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах и ресурсоснабжающими организациями» подпункт «а» пункта 148⁵ Правил изменён: слова «в договорах на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключаемых собственниками жилых помещений в многоквартирном доме» заменены словами «в договоре на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключаемом собственником жилого дома (домовладения)».

Учитывая изложенное, суд первой инстанции обоснованно удовлетворил административное исковое заявление в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Предусмотренные статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

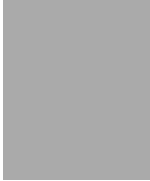
определила:

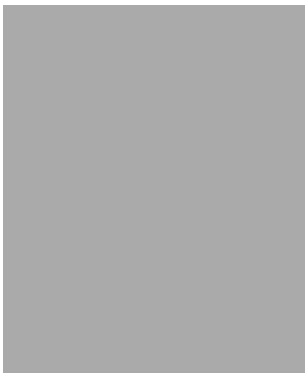
решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

 Г.В. Манохина

Члены коллегии

 В.Ю. Зайцев

 А.М. Рыженков