



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-474

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

13 августа 2019 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 открытого акционерного общества «Городская управляющая компания Засвияжского района» о признании недействующими подпунктов «а», «б», «г» пункта 3 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,

установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) 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» (www.pravo.gov.ru) 12 апреля 2016 г. и опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 30 мая 2016 г., № 22.

Согласно подпунктам «а», «б», «г» пункта 3 Порядка к заявлению о внесении изменений в реестр прилагаются: копия протокола и решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о выборе способа управления многоквартирным домом управляющей организацией и заключении с ней договора управления многоквартирным домом либо об изменении

способа управления многоквартирным домом или расторжении договора управления в случае проведения такого собрания, за исключением случая представления в орган государственного жилищного надзора подлинников указанных документов в соответствии с частью 1 статьи 46 Жилищного кодекса Российской Федерации; копия протокола конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, в соответствии с которым управляющая организация определена победителем конкурса, либо копия протокола, в соответствии с которым управляющая организация определена единственным участником конкурса, в случае если конкурс признан несостоявшимся, в связи с тем, что только один претендент признан участником конкурса (в случае проведения указанного конкурса); копия акта приёма-передачи технической документации и иных связанных с управлением таким домом документов, ключей от помещений, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, электронных кодов доступа к оборудованию, входящему в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и иных технических средств и оборудования, необходимые для эксплуатации многоквартирного дома и управления им, лицу, принявшему на себя обязательства по управлению многоквартирным домом, в случае подачи заявления об исключении многоквартирного дома из реестра.

Названные подпункты действуют в редакции приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 марта 2018 г. № 134/пр, зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 29 марта 2018 г., регистрационный номер 50560, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 30 марта 2018 г.

Открытое акционерное общество «Городская управляющая компания Засвияжского района» (далее также – ОАО «ГУК Засвияжского района»), осуществляющее лицензируемую деятельность по управлению жилым фондом, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими подпунктов «а», «б», «г» пункта 3 Порядка в той части, в которой они препятствуют внесению изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации в связи с прекращением договора управления многоквартирным домом в случае отсутствия выбора собственниками многоквартирного дома или органом местного самоуправления другой управляющей организации или смены формы управления многоквартирным домом, ссылаясь на их противоречие части 2 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации. В обоснование своего требования административный истец указывает на нарушение его прав оспариваемыми нормативными положениями, которые были применены к нему органом государственного жилищного надзора при вынесении решения об отказе в удовлетворении его заявления о внесении изменений в реестр лицензий Ульяновской области в связи с окончанием срока действия договора по управлению многоквартирным домом, расположенным по адресу:

г. Ульяновск, ул. Ефремова 89а. По мнению ОАО «ГУК Засвияжского района», Порядок в оспариваемой части не разграничивает случаи внесения изменений в реестр в связи с прекращением договора управления многоквартирным домом (часть 3 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации) и исключения сведений из реестра в связи с невыполнением требований лицензиатом (часть 5 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации), в результате чего от лицензиата, заявившего об откреплении многоквартирного дома в связи с прекращением действия договора управления, незаконно истребуется пакет документов, который он заведомо не может представить в лицензирующий орган. Административный истец также считает, что подпункты «а», «б», «г» пункта 3 Порядка в нарушение части 2 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации расширяют перечень оснований, предусмотренных частью 3 статьи 198 и частью 3 статьи 200 указанного кодекса, при которых управляющая организация при отсутствии волеизъявления со своей стороны обязана продолжать управление многоквартирным домом, что свидетельствует о допуске оспариваемым нормативным правовым актом возможности незаконного вмешательства государственного органа в финансово-хозяйственную деятельность управляющей компании, об ограничении прав по основаниям, не предусмотренным ни федеральным законом, ни договором.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав, свобод и законных интересов административного истца.

Представитель ОАО «ГУК Засвияжского района» в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился, заявив о рассмотрении дела в отсутствие представителя административного истца.

Представитель Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Попова О.В. не признала административный иск.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Графова П.М. выразила позицию о соответствии оспариваемых нормативных положений действующему законодательству.

Обсудив доводы административного истца открытого акционерного общества «Городская управляющая компания Засвияжского района», выслушав возражения представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Поповой О.В., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Графовой П.М., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный

Суд Российской Федерации находит, что имеются основания для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно части 3 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации вносятся органом государственного жилищного надзора после получения сведений, указанных в части 2 этой 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 является Минстрой России, который вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (пункт 1, пункт 5.2, подпункт 5.2.102 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

Оспариваемый нормативный правовой акт принят Минстроем России во исполнение полномочия, возложенного на него федеральным законом. Соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта и полномочия административного ответчика по его изданию ранее были предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации, о чём имеются вступившие в законную силу решения от 20 сентября 2016 г. № АКПИ16-731, от 29 сентября 2017 г. № АКПИ17-704.

В соответствии со статьёй 192 Жилищного кодекса Российской Федерации 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 от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учётом особенностей, установленных данным кодексом (часть 5).

Для целей поименованного федерального закона в силу его пунктов 1, 6 статьи 3 лицензирование включает в себя деятельность лицензирующих органов по формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а лицензиат – это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию.

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.

Порядок определяет условия, последовательность и сроки внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации (пункт 1).

Согласно пункту 2 Порядка изменения в реестр вносятся органом государственного жилищного надзора субъекта Российской Федерации на основании решения органа государственного жилищного надзора, принятого в соответствии с частями 3, 3¹, 5–5⁴ статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации или при непоступлении в установленный срок заявления о продлении срока действия лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, либо на основании представленного лицом, осуществляющим деятельность по управлению многоквартирным домом, заявления о внесении изменений в реестр.

Из положений статьи 195 Жилищного кодекса Российской Федерации следует, что сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами, лицензиатах, осуществляющих или осуществлявших данный вид деятельности, содержатся кроме прочего 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.

В соответствии с пунктом 11 части 3 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации № 504, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации № 934/пр от 30 декабря 2014 г. определён адрес официального сайта государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» – www.dom.gosuslugi.ru.

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 пяти рабочих дней со дня заключения, прекращения, расторжения указанного договора обязан разместить эти сведения в системе, а также направить их в орган государственного жилищного надзора (часть 2 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации).

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.

Федеральный законодатель установил, 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 систему.

Указанные в Кодексе основания для внесения необходимых изменений в реестр лицензий связаны с различными юридическими фактами, и, как следствие, их отличие определяет разное содержание прав и обязанностей субъектов правоотношения.

Так, согласно пункту 3 части 2 статьи 161, частям 1, 5 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации одним из выбираемых собственниками помещений в многоквартирном доме способов управления многоквартирным домом является управление управляющей организацией, с которой заключается договор в письменной форме или в электронной форме с использованием системы путём составления одного документа, подписанного сторонами на срок: не менее чем один год, но не более чем пять лет (часть 1 статьи 162 Кодекса); не менее чем один год, но не более чем три года (части 4 и 13 статьи 161 Кодекса); не более чем три месяца (часть 14 статьи 161 Кодекса).

При отсутствии заявления одной из сторон о прекращении договора управления многоквартирным домом по окончании срока его действия такой договор считается продлённым на тот же срок и на тех же условиях, какие были предусмотрены таким договором (часть 6 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Исходя из смысла приведённого положения при заявлении одной из сторон о прекращении договора управления многоквартирным домом по окончании срока его действия договор не продлевается, что отвечает принципу свободы договора, предусмотренному статьёй 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому граждане и юридические лица свободны в заключении договора, понуждение к заключению договора не

допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена данным кодексом, законом или добровольно принятым обязательством (пункт 1).

В соответствии с частью 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации под деятельностью по управлению многоквартирным домом понимаются выполнение работ и (или) оказание услуг по управлению многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом.

Окончание срока действия договора управления многоквартирным домом в случае заявления одной из сторон о его прекращении по данному основанию влечёт прекращение деятельности по управлению многоквартирным домом и изменяет перечень многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, что в силу требований частей 2 и 3 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации требует внесения изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации.

При этом Жилищный кодекс Российской Федерации, иной закон не предусматривают, что при прекращении действия договора управления в указанном случае на управляющую организацию (лицензиата) возлагается обязанность по управлению многоквартирным домом до выбора иной управляющей организации либо дня возникновения обязательств по договору управления многоквартирным домом у других лиц (например, при изменении способа управления многоквартирным домом). Следовательно, такой лицензиат, не являясь участником последующих правоотношений по управлению многоквартирным домом, не должен располагать документами, предусмотренными оспариваемыми подпунктами пункта 3 Порядка, и представлять их вместе с заявлением о внесении изменения в реестр лицензий.

Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации (статья 200) прекращение деятельности по управлению многоквартирными домами может иметь место и в связи с исключением сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации, прекращением действия лицензии или её аннулированием (статья 199), когда лицензиат обязан надлежащим образом исполнять обязанности по управлению многоквартирным домом, оказанию услуг и (или) выполнению работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации до дня, определённого в пунктах 1–4 части 3 статьи 200 Кодекса.

Используемая в пункте 3 Порядка юридическая техника, вводя общее императивное предписание «к заявлению о внесении изменений в реестр прилагаются следующие документы:», в оспариваемых пунктах ясно и недвусмысленно не разграничивает основания для внесения изменений в реестр лицензий, а также объём обязанностей различных лицензиатов, обращения которых могут быть связаны не только со случаями прекращения договора управления многоквартирным домом, но и с заключением или расторжением такого договора.

При этом согласно подпункту «а» пункта 5 Порядка в ходе рассмотрения заявления и документов органом государственного жилищного надзора осуществляется проверка заявления и документов на предмет соответствия заявления и документов положениям пунктов 2 и 3 данного порядка. В свою очередь, несоответствие заявления и документов требованиям, установленным подпунктом «а» пункта 5 Порядка, является основанием для отказа во внесении изменений в реестр и возврата заявления и документов (подпункт «а» пункта 9 Порядка).

Оспариваемые нормативные положения в системе действующего правового регулирования не отвечают общеправовому критерию формальной определённости, так как их содержание не обеспечивает однозначное понимание и толкование, приводит к возможности их произвольного применения, вследствие чего на лицензиата, чья деятельность по управлению многоквартирным домом прекращена в связи с окончанием срока действия соответствующего договора, может возлагаться не предусмотренная законом обязанность по представлению названных в них документов. При этом неисполнение таким лицензиатом подобной не существующей у него согласно Жилищному кодексу Российской Федерации обязанности служит препятствием для своевременного внесения актуальных изменений в реестр лицензий.

Данное обстоятельство подтверждается представленными административным истцом материалами, из которых следует, что по окончании срока действия договора управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Ульяновск, ул. Ефремова, 89а, ОАО «ГУК Засвияжского района» обратилось в соответствующий орган государственного жилищного надзора с заявлением о внесении изменений в реестр лицензий Ульяновской области в связи с прекращением действия договора управления. По результатам рассмотрения заявления административному истцу отказано во внесении изменений в реестр по мотивам непредставления документов, предусмотренных подпунктами «а», «б», «г» пункта 3 Порядка. Подобное толкование относительно обязанности административного истца исполнять требования оспариваемых нормативных положений в рассматриваемой правовой ситуации впоследствии дано и арбитражным судом Ульяновской области (решение от 6 декабря 2018 г. по делу № А72-9830/2018).

Между тем из письменных возражений Минстроя России как федерального органа исполнительной власти, принявшего оспариваемый в части нормативный правовой акт, и устных объяснений его уполномоченного представителя в суде следует, что на административного истца действие подпунктов «а», «б», «г» пункта 3 Порядка не должно распространяться, поскольку они не подлежат применению в случае прекращения договора управления многоквартирным домом в связи с окончанием срока его действия. Но подобное указание в содержании подпунктов «а», «б», «г» пункта 3 Порядка или иных его положениях отсутствует.

При установленных обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

подпункты «а», «б», «г» пункта 3 Порядка подлежат признанию не действующими со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в какой данные нормативные положения в системе действующего правового регулирования допускают возложение на лицензиата, подавшего заявление о внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, обязанности по представлению указанных в них документов и препятствуют внесению изменений в названный реестр в случае прекращения договора управления многоквартирным домом в связи с окончанием срока его действия.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление открытого акционерного общества «Городская управляющая компания Засвияжского района» удовлетворить.

Признать не действующими со дня вступления решения суда в законную силу подпункты «а», «б», «г» пункта 3 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, в той мере, в какой данные нормативные положения в системе действующего правового регулирования допускают возложение на лицензиата, подавшего заявление о внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, обязанности по представлению указанных в них документов и препятствуют внесению изменений в названный реестр в случае прекращения договора управления многоквартирным домом в связи с окончанием срока его действия.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный в части нормативный правовой акт.

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