



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-59

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 июня 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Тютина Д.В.

при секретаре
с участием прокурора

Шолгиной Н.И.
Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Единые коммунальные системы» о признании недействующим подпункта «б» пункта 3 Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1110,

по апелляционной жалобе ООО «Единые коммунальные системы» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2020 г. по делу № АКПИ19-851, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 28 октября 2014 г. № 1110 утвердило Положение о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (далее также –

Положение), действующее в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2018 г. № 1090.

Нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 октября 2014 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 3 ноября 2014 г., № 44.

Подпунктом «б» пункта 3 Положения установлено, что лицензионным требованием к лицензиату помимо требований, предусмотренных пунктами 1–61 части 1 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федерации, является исполнение обязанностей по договору управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 162 Кодекса.

Общество с ограниченной ответственностью «Единые коммунальные системы» (далее также – ООО «Единые коммунальные системы», Общество), осуществляющее на основании лицензии управление многоквартирными жилыми домами в поселке Смидович и селе Песчаное Смидовичского района Еврейской автономной области на основании договоров управления многоквартирными домами, заключенных с собственниками жилья, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим со дня принятия подпункта «б» пункта 3 Положения.

В обоснование заявленного требования указало на то, что оспариваемая норма Положения противоречит пункту 4 статьи 4, части 4 статьи 8 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ) и создает правовую неопределенность, так как в ней не конкретизировано, исполнение каких обязанностей по договору управления многоквартирным домом относится к лицензионным требованиям, что позволяет контролирующим и надзорным органам при проведении проверки толковать указанную норму расширенно, применяя к управляющим организациям требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом. Отсутствие в подпункте «б» пункта 3 Положения исчерпывающего перечня лицензионных требований не позволяет организовать работу по неукоснительному соблюдению всех требований.

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что в результате проведенной прокурором Смидовичского района 22 февраля 2019 г. проверки, в ходе которой установлено отсутствие освещения входов в подъезды одного из многоквартирных жилых домов, что противоречит СанПиН 2.1.2.2645-10 и относится к нарушению лицензионных требований, постановлением мирового судьи Смидовичского судебного участка от 28 марта 2019 г. Общество признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 125 000 руб. К этому привела правовая неопределенность подпункта «б» пункта 3 Положения.

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 Попова О.В. возражала против удовлетворения заявленных требований, указав, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Единые коммунальные системы» отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит об отмене указанного решения, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, нарушение и неправильное применение норм материального и процессуального права, и о вынесении нового решения об удовлетворении заявленного требования. Полагает, суд не оценил доводы о том, что оспариваемый подпункт «б» пункта 3 Положения, в той части, в которой не содержит исчерпывающий перечень лицензионных требований и позволяет отнести к лицензионным требованиям любую направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность, на усмотрение лица, проводящего проверку соблюдения лицензионных требований, создает условия для злоупотребления должностными лицами своими полномочиями и коррупционных действий; в нарушение части 4 статьи 8 Федерального закона № 99-ФЗ, в оспариваемой норме в качестве составной части лицензионного требования об исполнении обязанностей по договору управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, в виде надлежащего содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, устанавливает требование о соблюдении законодательства Российской Федерации в целом. Судом необоснованно отказано в удовлетворении ходатайства об участии в судебном заседании представителя Общества путем использования систем видеоконференц-связи, что повлекло нарушение прав административного истца и принятие неправильного решения.

Представитель административного истца, представитель Правительства Российской Федерации в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, представляющее интересы Правительства Российской Федерации по данному делу, просит в ее удовлетворении отказать, указав, что решение суда является законным и обоснованным, доводы апелляционной жалобы несостоятельными, оснований для отмены решения суда первой инстанции не имеется. Просит рассмотреть данное административное дело в отсутствие его представителя.

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

Согласно пункту 51 части 1 статьи 12 Федерального закона № 99-ФЗ предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами является лицензируемым видом деятельности.

К полномочиям Правительства Российской Федерации в области лицензирования относятся утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования (пункт 2 части 1 статьи 5 Федерального закона № 99-ФЗ).

В силу части 1 статьи 8 поименованного федерального закона лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации утверждает Положение о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами с указанием перечня грубых нарушений лицензионных требований.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспоренное в части Положение утверждено Правительством Российской Федерации во исполнение требований приведенных законоположений, в пределах предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. Данное обстоятельство административным истцом в апелляционной жалобе не оспаривается.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Эти требования закона выполнены судом первой инстанции при рассмотрении и разрешении данного административного искового заявления.

Федеральный закон № 99-ФЗ, регулирующий 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, определяет лицензионные требования как совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования (пункт 7 статьи 3).

В силу статьи 8 названного закона в перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены иные требования, установленные федеральными законами (подпункт 5 части 3).

В соответствии со статьей 192 Жилищного кодекса Российской Федерации деятельность по управлению многоквартирными домами осуществляется управляющими организациями на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (часть 1). К отношениям, связанным с осуществлением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, применяются положения Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учетом особенностей, установленных данным кодексом (часть 5).

Статьей 193 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрены лицензионные требования к лицензиату и в ее пункте 7 части 1 установлено, что помимо требований, перечисленных в подпунктах 1–6.1 части 1 этой статьи, Правительством Российской Федерации могут быть установлены иные лицензионные требования.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оспариваемый подпункт «б» пункта 3 Положения соответствует приведенным требованиям Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ и Жилищного кодекса Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов Общества в сфере осуществления им лицензированного вида деятельности, поскольку направлен на обеспечение реализации принципа надлежащего исполнения обязательств по договору управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, и в силу принципа свободы договора предоставляет право сторонам указывать в договоре управления многоквартирным домом перечень работ и (или) услуг по управлению многоквартирным домом, услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения такого перечня, а также перечень коммунальных услуг, которые предоставляет управляющая организация.

Одним из основных принципов осуществления лицензирования, согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона № 99-ФЗ, является установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности. К лицензионным требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом, требования законодательства Российской Федерации, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего субъекта, требования к конкретным видам и объему выпускаемой или планируемой к выпуску продукции, а также требования к объему выполняемых работ, оказываемых услуг (часть 4 статьи 8 Федерального

закона Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ). Подпункт «б» пункта 3 Положения отвечает этим требованиям закона.

Разрешая данное дело, суд правильно признал несостоятельными доводы административного истца, указанные им и в апелляционной жалобе, о противоречии подпункта «б» пункта 3 Положения приведенным пункту 4 статьи 4 и части 4 статьи 8 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ, так как в отношении деятельности по управлению многоквартирными домами, в соответствии с приведенными выше нормами действующего законодательства, лицензионные требования предпринимательской деятельности к лицензиату об исполнении обязанностей по договору управления многоквартирным домом ограничены перечнями, содержащимися в части 1 статьи 193 Жилищного кодекса Российской Федерации и пункте 3 Положения, и, вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, не могут рассматриваться как требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом.

Доводы административного истца в апелляционной жалобе о том, что оспариваемый подпункт «б» пункта 3 Положения не содержит исчерпывающий перечень лицензионных требований, поэтому, позволяет отнести к лицензионным требованиям любую направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность, на усмотрение лица, проводящего проверку соблюдения лицензионных требований, и создает условия для злоупотребления должностными лицами своими полномочиями и для коррупционных действий, основаны на неверном толковании как оспариваемой нормы Положения, так и действующего законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу деятельности. Оспариваемое предписание, как правильно указано в обжалованном решении, отвечает общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности. Содержание оспариваемой нормы является четким и не вызывает неоднозначное толкование.

Утверждения административного истца в апелляционной жалобе о незаконности подпункта «б» пункта 3 Положения, по существу сводятся к несогласию с вынесенным в отношении Общества конкретным судебным постановлением о привлечении его к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований и не влекут отмену обжалованного решения суда, которым была проверена названная правовая норма в порядке абстрактного нормоконтроля.

Отказ суда первой инстанции в удовлетворении ходатайства Общества о проведении рассмотрения данного дела с участием его представителя с использованием средств видеоконференц-связи, на что ссылается Общество в апелляционной жалобе, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, так как основан на требованиях статьи 142 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Поскольку причин, объективно препятствующих явке Общества в суд, установлено судом первой инстанции не было, оснований, предусмотренных статьей 142 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации, для использования систем видеоконференц-связи не имелось, следовательно, суд правомерно отказал в удовлетворении данного ходатайства. Апелляционная коллегия учитывает, что личное участие административного истца в судебном заседании по рассматриваемому делу не является обязательным, в материалах дела имеются его объяснения, в которых подробно изложена его правовая позиция. Рассмотрение дела связано с юридической оценкой нормативного правового акта и не требует установления фактических обстоятельств по делу. Рассмотрение дела в отсутствие административного истца не повлияло на законность и обоснованность решения суда.

В апелляционной жалобе отсутствуют какие-либо доводы, имеющие значение для разрешения данного дела, и которые не были учтены судом и не получили его оценку.

Судом принято решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании; дана надлежащая оценка доводам административного истца и пояснениям участников процесса. Процессуальных нарушений, которые бы влекли отмену решения суда, не установлено.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения суда 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 15 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Единые коммунальные системы» – без удовлетворения.

Председательствующий

Члены коллегии


Г.В. Манохина


В.Ю. Зайцев


Д.В. Тютин