



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-332

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

28 июня 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Комфортное домоуправление» о признании частично недействующим пункта 3.7.1 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,

установил:

приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (далее также – Госстрой России) от 27 сентября 2003 г. № 170 утверждены Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда (далее – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 15 октября 2003 г., регистрационный номер 5176, опубликован в «Российской газете» 23 октября 2003 г. № 214 (дополнительный выпуск).

Согласно пункту 3.7.1 Правил организации по обслуживанию жилищного фонда обязаны обеспечивать: установку на обслуживаемой территории сборников для твёрдых отходов, а в неканализованных зданиях иметь, кроме того, сборники (выгребы) для жидких отходов; своевременную уборку территории и систематическое наблюдение за её санитарным состоянием; организацию вывоза отходов и контроль за выполнением графика удаления

отходов; свободный подъезд и освещение около площадок под установку контейнеров и мусоросборников; содержание в исправном состоянии контейнеров и мусоросборников для отходов (кроме контейнеров и бункеров, находящихся на балансе других организаций) без переполнения и загрязнения территории; проведение среди населения широкой разъяснительной работы по организации уборки территории.

Общество с ограниченной ответственностью «Комфортное домоуправление» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим пункта 3.7.1 Правил в части возложения на управляющую организацию обязанностей по установке на обслуживаемой территории сборников для твёрдых отходов и содержания в исправном состоянии контейнеров и мусоросборников для отходов, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта не соответствует части 1 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс), подпункту «д²» пункта 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 (далее – Правила № 491), пункту 90 Основ ценообразования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484 (далее – Основы ценообразования), а также нарушает права и законные интересы управляющей организации.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что, используя для сбора твёрдых коммунальных отходов контейнеры, региональный оператор выполняет действия, в результате которых конструктивные элементы контейнеров испытывают переменную статическую и динамическую нагрузку и, как следствие, требуют со временем ремонта или замены. Региональный оператор в Псковской области при наличии актов о выходе из строя контейнеров, со ссылкой на пункт 3.7.1 Правил отказывает потребителям коммунальной услуги в их замене, обосновывая свои действия тем, что израсходовал на установку и ремонт (замену) контейнеров 1% от валовой выручки.

В целях обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан и недопущения возникновения социальной напряжённости управляющая организация, оспаривая действия регионального оператора в суде, вынуждена приобретать (брать в аренду) контейнеры, расходуя собственные денежные средства. Тратить денежные средства на установку на обслуживаемых территориях сборников для твёрдых отходов и содержание в исправном состоянии контейнеров и мусоросборников для отходов из платы граждан за содержание и ремонт управляющая организация не имеет права.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которое согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 819 осуществляет функции по выработке и

реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что Правила изданы федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствуют в оспариваемой части законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представители Общества Яковлева Э.В. и Гусаков Д.В. поддержали заявленное требование.

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

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие представителя.

Выслушав объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Комфортное домоуправление» Яковлевой Э.В. и Гусакова Д.В., возражения представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Поповой О.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно Положению о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1999 г. № 1289 и действовавшему на момент принятия оспариваемых положений, Госстрой России являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию и функциональное регулирование деятельности в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищной политики, жилищно-коммунального комплекса и его реформирования во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1), формировал межотраслевую систему нормативных документов в строительстве, обеспечивал разработку, регистрацию, утверждение, ввод в действие, пересмотр и отмену постановлениями Госстроя России в том числе правил по эксплуатации, капитальному ремонту и реконструкции объектов

жилищно-коммунального хозяйства, обеспечению сохранности и содержанию жилищного фонда (подпункт 53 пункта 7).

Следовательно, Правила изданы уполномоченным органом с соблюдением установленного порядка введения в действие и опубликования нормативного правового акта. Данные обстоятельства ранее установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № АКПИ12-937, от 25 октября 2013 г. № АКПИ13-873, от 2 июля 2014 г. № АКПИ14-458, от 23 октября 2018 г. № АКПИ18-865, от 19 декабря 2019 г. № АКПИ19-900, от 22 июня 2022 г. № АКПИ22-375.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемого положения Правил части 1 статьи 156 Кодекса, подпункту «д²» пункта 11 Правил № 491, пункту 90 Основ ценообразования являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Установив непосредственно в Жилищном кодексе Российской Федерации обязанность граждан своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги и возложив данную обязанность в том числе на тех из них, кто является собственником такого помещения, с момента возникновения права собственности на него, федеральный законодатель включил в структуру указанной платы, подлежащей внесению собственником помещения в многоквартирном доме, плату за коммунальные услуги, которая, в свою очередь, включает и плату за обращение с твёрдыми коммунальными отходами (часть 1 и пункт 5 части 2 статьи 153, пункт 3 части 2 и часть 4 статьи 154).

Твёрдые коммунальные отходы представляют собой отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд, а также отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (абзац двадцать первый статьи 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 24⁶ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твёрдых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами. При этом накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твёрдых коммунальных отходов осуществляются в соответствии с Правилами обращения с твёрдыми

коммунальными отходами, утверждёнными Правительством Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 (далее – Правила № 1156).

В соответствии с действующим законодательством оказание услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, образующимися в жилых помещениях в многоквартирных домах, осуществляется региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твёрдые коммунальные отходы и находятся места (площадки) их накопления, на основании договора, заключаемого им, по общему правилу, с лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом, а в случаях, предусмотренных законом, – на основании договоров, заключаемых с собственниками помещений в многоквартирном доме (статья 157² Кодекса, статья 24⁷ Федерального закона «Об отходах производства и потребления», пункт 5 и подпункт «а» пункта 8¹ Правил № 1156).

По договору на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами региональный оператор обязуется принимать твёрдые коммунальные отходы в объёме и в месте, которые определены в этом договоре, и обеспечивать их транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 2 статьи 24⁷ Федерального закона «Об отходах производства и потребления», пункт 1 Типового договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156).

В силу пункта 4 Правил № 1156 обращение с твёрдыми коммунальными отходами на территории субъекта Российской Федерации обеспечивается региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, и территориальной схемой обращения с отходами на основании договоров на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключённых с потребителями. Региональный оператор осуществляет сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твёрдых коммунальных отходов самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

Пунктом 13 Правил № 1156 и пунктом 148¹² 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, установлено, что региональный оператор несёт ответственность за обращение с твёрдыми коммунальными отходами с момента погрузки таких отходов в мусоровоз. Погрузка твёрдых коммунальных отходов включает в себя уборку мест погрузки твёрдых коммунальных отходов, под которой, в силу пункта 2 Правил № 1156, понимаются действия по подбору обронённых (просыпавшихся и др.) при погрузке твёрдых коммунальных отходов и перемещению их в мусоровоз.

По смыслу пункта 90 Основ ценообразования необходимая валовая выручка регионального оператора определяется в соответствии с методическими указаниями как сумма необходимой валовой выручки организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, включая обработку твёрдых коммунальных отходов, в том числе собственная необходимая валовая выручка регионального оператора, относимая на такие виды деятельности, расходов на транспортирование твёрдых коммунальных отходов, а также расходов на приобретение контейнеров и бункеров для накопления твёрдых коммунальных отходов и их содержание, включая расходы на лизинговые платежи в отношении контейнеров и бункеров, уборку мест погрузки твёрдых коммунальных отходов, и расходов, связанных с предоставлением безотзывной банковской гарантии в обеспечение исполнения обязательств по соглашению об организации деятельности по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, заключённому исполнительным органом субъекта Российской Федерации и региональным оператором.

Расходы на приобретение и содержание контейнеров и бункеров определяются в размере, не превышающем 1% необходимой валовой выручки регионального оператора на очередной период регулирования.

Таким образом, уборка мест погрузки твёрдых коммунальных отходов – действия по подбору обронённых (просыпавшихся и др.) при погрузке твёрдых коммунальных отходов и перемещению их в мусоровоз – является обязанностью регионального оператора, а не управляющей организации. Обязательства по приобретению контейнеров и бункеров для накопления (складирования) твёрдых коммунальных отходов и их содержанию возложены на регионального оператора, но только в пределах, не превышающих 1% необходимой валовой выручки регионального оператора на очередной период регулирования.

Частью 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, или в случаях, предусмотренных статьёй 157² данного кодекса, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг (далее – обеспечение готовности инженерных систем).

В соответствии с частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья, органов управления жилищного кооператива или

органов управления иного специализированного потребительского кооператива, лица, указанного в пункте 6 части 2 статьи 153 этого кодекса, либо в случае, предусмотренном частью 14 статьи 161 Кодекса, застройщика) в течение согласованного срока за плату обязуется выполнять работы и (или) оказывать услуги по управлению многоквартирным домом, оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам или в случаях, предусмотренных статьёй 157² Кодекса, обеспечить готовность инженерных систем, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

По смыслу частей 1, 1² и 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации управление многоквартирным домом осуществляется одним из способов, предусмотренных частью 2 названной статьи, и должно обеспечивать надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме. Состав минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, порядок их оказания и выполнения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 26¹ Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290 (далее – Минимальный перечень), в состав услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, входят работы по организации и содержанию мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов, включая обслуживание и очистку мусоропроводов, мусороприёмных камер, контейнерных площадок. Указанные работы не включают уборку мест погрузки твёрдых коммунальных отходов.

Пункт 11 Правил № 491 предусматривает, что содержание общего имущества в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества, а также в зависимости от геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома включает в себя в том числе: уборку и санитарно-гигиеническую очистку помещений общего пользования, земельного участка, входящего в состав общего имущества; сбор и вывоз жидких бытовых отходов, включая отходы, образующиеся в результате деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, пользующихся нежилыми (встроенными и пристроенными) помещениями в многоквартирном доме; работы по содержанию мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов в соответствии с установленными требованиями. Указанные работы не включают уборку мест погрузки твёрдых коммунальных отходов (подпункты «г», «д» и «д²»).

Следовательно, у организации, осуществляющей управление многоквартирным домом, возникает обязанность по содержанию мест сбора твёрдых коммунальных отходов, располагающихся на земельном участке, составляющем общее имущество многоквартирного дома. Такое содержание включает в себя также размещение и поддержание в надлежащем состоянии контейнеров для сбора твёрдых коммунальных отходов.

Данная услуга направлена не только на удовлетворение частных интересов собственников жилых помещений в таких домах в обеспечении сохранности принадлежащих им жилых помещений (создании комфортных условий для проживания в них), но и на достижение общественно значимых целей по предотвращению вредного воздействия твёрдых коммунальных отходов на здоровье человека и сохранению благоприятной окружающей среды, являющейся одним из важнейших условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека и устойчивого экономического роста страны (часть 1 статьи 7, часть 1 статьи 41, статьи 42 и 75¹ Конституции Российской Федерации).

Из анализа вышеприведённых законоположений в их системном единстве следует, что действующим законодательством предусмотрена безусловная обязанность управляющей организации выполнять работы, связанные с содержанием и ремонтом общего имущества, входящего в Минимальный перечень, вне зависимости от обязательств иных лиц в отношении такого имущества, а в определённых случаях – незамедлительно.

Абзац шестой пункта 3.7.1 Правил, предусматривающий обязанность организации по обслуживанию жилищного фонда обеспечивать содержание в исправном состоянии контейнеров и мусоросборников для отходов без переполнения и загрязнения территории, соответствует вышеприведённым законоположениям, предусматривающим, что такая обязанность возникает у собственников помещений многоквартирных домов или организации, осуществляющей управление многоквартирным домом исключительно в отношении тех контейнеров, которые принадлежат лицу, осуществляющему управление многоквартирным домом, либо расположены на земельных участках, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Возложение на управляющую организацию обязанности установить на обслуживаемой территории сборники для твёрдых отходов, содержать в исправном состоянии контейнеры и мусоросборники для отходов согласуется с положениями жилищного законодательства и принятыми в его исполнение нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Оспариваемое положение направлено на обеспечение надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, в том числе земельного участка, на котором размещаются контейнеры для твёрдых коммунальных отходов, на обеспечение надлежащего санитарно-гигиенического состояния общего имущества в многоквартирном доме, а также на обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан. При этом плата за содержание

общего имущества в многоквартирном доме включена в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Вопреки доводам административного истца, из буквального содержания оспариваемой нормы не следует возложение обязанности на организацию по обслуживанию жилищного фонда самостоятельно приобретать контейнеры и мусоросборники для отходов.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к требованию внести целесообразные, с его точки зрения, изменения в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Поскольку оспариваемое положение пункта 3.7.1 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права и законные интересы административного истца в упоминаемом им аспекте, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Комфортное домоуправление» о признании частично недействующим пункта 3.7.1 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, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов