



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-704

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 сентября 2017 г.

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

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» о признании не действующим в части подпункта «а» пункта 9 Порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, утвержденных 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 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, размещен 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 подпункту «а» пункта 9 Порядка основанием для отказа во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации и возврата заявления является несоответствие заявления и документов требованиям, установленным пунктами 2 и 3, подпунктами «г» и «д» пункта 5 Порядка.

Подпунктом «г» пункта 5 Порядка предусмотрено, что в ходе рассмотрения заявления и документов органом государственного жилищного надзора осуществляется проверка заявления и документов на предмет соблюдения такого условия, как отсутствие судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении.

Общество с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» (далее – ООО «СМАРТ СЕРВИС»), осуществляющее предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании не действующим подпункта «а» пункта 9 Порядка в той части, в какой он предусматривает в качестве основания для отказа во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации и возврата заявления несоответствие заявления и документов требованию, установленному подпунктом «г» пункта 5 Порядка, ссылаясь на его противоречие части 7 статьи 14 и части 19 статьи 18 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». По его мнению, оспариваемое нормативное положение, предоставляющее органу государственного жилищного надзора право отказывать во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации при наличии судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении, вводит дополнительное, не предусмотренное частью 7 статьи 14 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» основание для отказа в переоформлении лицензии.

Административный истец считает, что подпункт «а» пункта 9 Порядка в оспариваемой части нарушает его права и законные интересы, поскольку создаёт правовую неопределённость в вопросе об адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, а также влечёт неблагоприятные последствия в виде отказа ресурсоснабжающих организаций расторгать договоры ресурсоснабжения несмотря на прекращение лицензиатом деятельности по управлению многоквартирным домом.

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, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Ефремов А.С. уточнил заявленное требование и просил признать не действующим подпункт «а» пункта 9 Порядка в той мере, в какой он позволяет органу государственного жилищного надзора отказать во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации при наличии судебных

споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении, даже в тех случаях, когда прежняя управляющая организация, передавшая техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, не участвует в таких судебных спорах в качестве стороны.

Представители Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Олейникова О.А., Петунина В.П., Цимбалов В.Ю. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Кузнецов М.Ю. не признали административный иск.

Выслушав объяснения представителя административного истца Ефремова А.С., возражения представителей Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Олейниковой О.А., Петуниной В.П., Цимбалова В.Ю., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Кузнецова М.Ю., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

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 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которое 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 Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 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 имеется вступившее в законную силу решение от 20 сентября 2016 г. № АКПИ16-731.

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 «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учётом особенностей, установленных данным кодексом (часть 5).

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», как следует из его части 1 статьи 1, регулирует 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.

Для целей поименованного федерального закона в силу его пункта 1 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.

Таким образом, порядок формирования и ведения реестра лицензий субъекта Российской Федерации, включая внесение в него изменений, является предметом регулирования как Жилищного кодекса Российской Федерации и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, так и Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Порядок определяет условия, последовательность и сроки внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации (пункт 1), следовательно, не должен противоречить названным и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемой части подпункта «а» пункта 9 Порядка части 7 статьи 14 и части 19 статьи 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» лишены правовых оснований, поэтому не могут повлечь удовлетворение административного иска.

Приведёнными взаимосвязанными положениями Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в переоформлении лицензии, а именно:

– наличие в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искажённой информации;

– установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям;

– представление соискателем лицензии заявления о предоставлении лицензии на указанный в пункте 38 части 1 статьи 12 данного федерального закона вид деятельности и прилагаемых к этому заявлению документов, если в отношении соискателя лицензии имеется решение об аннулировании ранее выданной лицензии на такой вид деятельности.

По своему содержанию оспариваемая часть подпункта «а» пункта 9 Порядка, сформулированная как отсылочная норма, не устанавливает оснований для отказа в переоформлении лицензии.

Вместе с тем исходя из части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при проверке законности положений нормативного правового акта, которые оспариваются, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 данной статьи, в полном объёме. К числу таких обстоятельств относится соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (пункт 3).

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 трёх 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).

По смыслу изложенных норм 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.

В силу части 3 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть выбран и изменён в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Частями 4 и 5 этой же статьи предписано, что орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания

срока действия договора управления многоквартирным домом, заключённого по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

В течение десяти дней со дня проведения открытого конкурса орган местного самоуправления уведомляет всех собственников помещений в многоквартирном доме о его результатах и об условиях договора управления этим домом. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны заключить договор управления этим домом с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, в порядке, установленном статьёй 445 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Частью 7 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что управляющая организация обязана приступить к выполнению договора управления многоквартирным домом не позднее чем через тридцать дней со дня его подписания, если иное не установлено договором.

Многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией (часть 9 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Положение о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами не предусматривают, что наличие какого-либо судебного спора, связанного с определением лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, должно быть препятствием, влекущим невозможность внесения в установленных законом случаях изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации.

Утверждения Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации о том, что оспариваемое нормативное положение направлено на защиту неопределённого круга лиц, проживающих в многоквартирных домах, на предотвращение злоупотребления правом со стороны недобросовестной управляющей компании, а наличие судебного спора по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, не позволяет конкретизировать управляющую компанию, наделённую законным правом осуществлять управление домом, не основаны на требованиях Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Жилищный кодекс Российской Федерации, как и нормы приведённого федерального закона, не устанавливают обязательных судебных процедур признания или подтверждения права на управление многоквартирным домом, возникшего у лицензиата в установленном законом порядке, например, в случаях принятия решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о выборе способа управления, проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации и последующего заключения договора управления многоквартирным домом.

Реализация любым заинтересованным лицом права на судебную защиту, гарантированного статьёй 46 Конституции Российской Федерации, сама по себе не означает недействительность таких решений, результатов конкурсов, договоров, пока в порядке соответствующего судопроизводства подобное обстоятельство не будет установлено вступившим в законную силу решением суда.

Оспариваемое нормативное положение не преследует установленную законом цель, а фактически направлено на сохранение в реестре лицензий субъекта Российской Федерации недостоверных сведений о лицензиате, управляющем многоквартирным домом, в нарушение требований части 10 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации не обеспечивает свободный доступ к информации об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности управляющей организации, об оказываемых услугах и о выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и об условиях их оказания и выполнения, об их стоимости, о ценах (тарифах) на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, в соответствии со стандартом раскрытия информации, утверждённым Правительством Российской Федерации.

Согласно названной норме Жилищного кодекса Российской Федерации и принятого в целях её реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» обязанность по раскрытию соответствующей информации возложена на организации, осуществляющие деятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании заключённых в соответствии со статьёй 162 Жилищного кодекса Российской Федерации договоров управления многоквартирным домом.

Подпункт «а» пункта 9 Порядка в оспариваемой части не соответствует подобным установлениям, так как, допуская названный отказ во внесении актуальных изменений в реестр лицензий, в качестве правового последствия такого отказа сохраняет обязанность по раскрытию информации за управляющей организацией, деятельность которой по управлению многоквартирным домом (или домами) окончена или прекращена в установленном законом порядке.

На основании части 2³ статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации при управлении многоквартирным домом управляющей организацией она несёт ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме, за предоставление коммунальных услуг в зависимости от уровня благоустройства данного дома.

Оспариваемое правовое регулирование нарушает права таких управляющих организаций, в том числе административного истца, фактически

и юридически прекратившего осуществление деятельности по управлению указанным в административном иске многоквартирным домом.

Недостоверные сведения реестра лицензий о лицензиате, об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми он осуществляет, могут повлечь нарушение прав как управляющей организации, прекратившей управление многоквартирным домом (домами), так и вновь выбранной в установленном законом порядке управляющей организации, с которой заключён договор управления, а также собственников помещений многоквартирного дома, осуществляющих оплату соответствующих услуг и выполняемых работ.

Кроме того, содержание оспариваемого нормативного положения, как следует из объяснений лиц, участвующих в деле, представленных материалов вызывает неоднозначное толкование и не позволяет определить, применяется данное основание для отказа во внесении изменений в реестр и возврата заявления только в отношении лицензиата, договор управления многоквартирным домом с которым был заключён, или оно подлежит применению и в отношении иных лицензиатов в связи с прекращением или расторжением ранее заключённых с ними договоров управления, учитывая, что согласно пункту 13 Порядка повторное обращение с заявлением о внесении изменений в реестр признаётся только за лицензиатом, предоставившим вступивший в силу судебный акт, подтверждающий его право управлять многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении. Отсутствует в оспариваемой норме и указание на субъектный состав спорного правоотношения, связанность упоминаемых в норме судебных споров с одним из возможных способов управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемое нормативное положение в системе установленного правового регулирования по своему содержанию не отвечает общеправовому критерию определённости, что также не позволяет признать его соответствующим требованиям Жилищного кодекса Российской Федерации.

При таких обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подпункт «а» пункта 9 Порядка подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в части, предусматривающей в качестве основания для отказа во внесении изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации и возврата заявления несоответствие заявления и документов требованию об отсутствии судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу

судебные расходы. При подаче административного искового заявления ООО «СМАРТ СЕРВИС» уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно платёжному поручению от 13 июля 2017 г. № 3907. Данные судебные расходы подлежат взысканию с Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в пользу административного истца.

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

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу подпункт «а» пункта 9 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 части, допускающей в качестве основания для отказа во внесении изменений в реестр и возврата заявления несоответствие заявления и документов требованию, установленному подпунктом «г» пункта 5 данного нормативного правового акта – отсутствие судебных споров по вопросу определения лица, правомочного осуществлять управление многоквартирным домом, сведения о котором указаны в заявлении.

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.

Взыскать с Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «СМАРТ СЕРВИС» расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

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