



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 81-Г10-9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 июня 2010 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Совета народных депутатов Кемеровской области на решение Кемеровского областного суда от 18 марта 2010 года, которым признаны недействующими абзацы 4, 6 статьи 1, абзац 2 статьи 13, статья 13 закона Кемеровской области от 12 ноября 1997 года № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» (в редакции законов Кемеровской области от 2 ноября 1998 года № 54-ОЗ, от 18 июля 2002 года № 74-ОЗ, от 23 декабря 2002 года № 111-ОЗ, от 19 января 2004 года № 2-ОЗ, от 10 декабря 2004 года № 92-ОЗ, от 10 июня 2005 года № 66-ОЗ, от 8 мая 2007 года № 54-ОЗ, от 13 октября 2009 года № 96-ОЗ).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Прокурор Кемеровской области обратился в Кемеровский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзацев 4, 6 статьи 1, абзаца 2 статьи 13, статьи 31 закона Кемеровской области от 12 ноября 1997 года № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области», который в настоящее время действует в редакции законов Кемеровской области от 2 ноября 1998 года № 54-ОЗ, от 18 июля 2002 года № 74-ОЗ, от 23 декабря 2002 года № 111-ОЗ, от 19 января 2004 года № 2-ОЗ, от 10 декабря 2004 года № 92-ОЗ, от 10 июня

2005 года № 66-ОЗ, от 8 мая 2007 года № 54-ОЗ, от 13 октября 2009 года № 96-ОЗ.

По мнению прокурора, оспариваемые нормы противоречат статьям 23, 48 Гражданского кодекса РФ, статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статьям 93, 104, 161, 163 Жилищного кодекса РФ.

Прокурор полагал, что ограничивается право индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица на осуществление деятельности по эксплуатации и обслуживанию объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Понятие «служба единого заказчика» является неопределенным, допускающим неоднозначное толкование, поскольку из него непонятно, что следует понимать под службой единого заказчика: вид юридического лица или наименование конкретного юридического лица, осуществляющего функции по управлению многоквартирным домом по договору управления. Понятие «служба единого заказчика» содержится в абзаце 2 статьи 13 закона, из которого следует, что служба единого заказчика может осуществлять функции управляющей организации по управлению многоквартирным домом. По мнению прокурора, ограничиваются права субъектов предпринимательства на выбор наименования организации и вида деятельности.

Статья 31 закона является неопределенной, допускает неоднозначное толкование, поскольку в ней не раскрывается понятие отдельной категории работников, которые обеспечиваются служебными помещениями, отсутствует указание на вид служебного помещения (жилое или нежилое), не указана форма собственности организаций жилищно-коммунального хозяйства, в трудовых отношениях с которыми состоят работники.

Решением Кемеровского областного суда от 18 марта 2010 года требования прокурора удовлетворены, оспариваемые нормы признаны недействующими.

В кассационной жалобе Совета народных депутатов Кемеровской области ставится вопрос об отмене указанного решения суда в связи с допущенным нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Из материалов дела следует, что 12 ноября 1997 года принят закон Кемеровской области № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области», который официально опубликован в газете «Кузбасс» от 19 ноября 1997 года.

Статьей 1 закона определены основные понятия, используемые в нем.

В частности, организации жилищно-коммунального хозяйства - это юридические лица различных форм собственности, осуществляющие эксплуатацию и обслуживание объектов жилищно-коммунального хозяйства (абзац 4); служба единого заказчика - юридическое лицо, осуществляющее функции по управлению многоквартирным домом по договору управления,

обеспечивающее благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в этом доме (абзац б).

Согласно абзацу 2 статьи 13 закона служба единого заказчика может являться управляющей организацией по управлению многоквартирными домами в порядке, предусмотренном жилищным законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 31 закона отдельные категории работников жилищно-коммунального хозяйства на период работы на предприятии обеспечиваются служебными помещениями в порядке, установленном действующим законодательством.

Приведенные положения закона Кемеровской области № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» оспариваются прокурором.

Разрешая требования прокурора по абзацу 4 статьи 1 закона, суд сослался на статью 23 Гражданского кодекса РФ, предусматривающую право гражданина на занятие предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, статью 4 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», определяющую индивидуального предпринимателя как хозяйствующего субъекта, статью 15 Федерального закона № 135-ФЗ, устанавливающую запрет на введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности, и пришел к выводу о том, что оспариваемой нормой нарушено право индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица на осуществление деятельности по эксплуатации и обслуживанию объектов жилищно-коммунального хозяйства, поскольку она предусматривает, что организациями жилищно-коммунального хозяйства являются юридические лица различных форм собственности.

По мнению Судебной коллегии, вывод суда является ошибочным.

Абзац 4 статьи 1 закона, определяющий организации жилищно-коммунального хозяйства как юридических лиц различных форм собственности, осуществляющих эксплуатацию и обслуживание объектов жилищно-коммунального хозяйства, неразрывно связан с абзацем 3 этой статьи, дающим понятие объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно абзацу 3 статьи 1 объекты жилищно-коммунального хозяйства - объекты системы коммунальной инфраструктуры, включающие в себя совокупность производственных и имущественных объектов, в том числе трубопроводов, линий электропередачи и иных объектов, используемых в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, расположенных в границах территорий муниципальных образований и предназначенных для нужд потребителей этих муниципальных образований.

Поскольку понятие организаций жилищно-коммунального хозяйства дано для целей настоящего закона «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» как организаций, эксплуатирующих и обслуживающих объекты жилищно-коммунального хозяйства, являющиеся объектами

жизнеобеспечения, норма абзаца 4 статьи 1 закона не может нарушать прав индивидуальных предпринимателей и противоречить статье 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Понятие организаций жилищно-коммунального хозяйства, данное в законе Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области», соответствует аналогичному понятию, содержащемуся в Федеральном законе № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и определившему организацию коммунального комплекса как юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы коммунальной инфраструктуры, используемой для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (статья 2 Федерального закона № 210-ФЗ).

Понятия организаций жилищно-коммунального хозяйства, содержащиеся в двух законах, являются соотносимыми. Законом Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве» определены полномочия органов государственной власти Кемеровской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства (статья 10). К числу таких полномочий относится установление по муниципальным образованиям предельных индексов максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Таким образом, противоречия абзаца 4 статьи 1 закона Кемеровской области федеральному законодательству не усматривается.

Статьей 13 закона Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» установлено, что управление многоквартирными домами осуществляется способами, установленными Жилищным кодексом РФ.

Способы управления многоквартирным домом установлены статьей 161 Жилищного кодекса РФ. Ими являются: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управление управляющей организацией.

Согласно оспариваемому прокурором абзацу 2 статьи 13 закона Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» служба единого заказчика может являться управляющей организацией по управлению многоквартирными домами в порядке, предусмотренном жилищным законодательством Российской Федерации.

В абзаце 6 статьи 1 закона Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» дано следующее понятие службы единого заказчика. Служба единого заказчика - юридическое лицо, осуществляющее функции по управлению многоквартирным домом по договору управления, обеспечивающее благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным

имуществом, а также предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Такое определение службы единого заказчика как управляющей организации (осуществляющей функции по управлению многоквартирным домом по договору управления) не противоречит статье 162 Жилищного кодекса РФ (договор управления многоквартирным домом) и статье 161 Жилищного кодекса РФ, устанавливающей, 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.

Учитывая, что служба единого заказчика согласно нормам закона Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» может являться управляющей организацией (т.е. необязательно должна являться ею), управление многоквартирными домами осуществляется способами, установленными Жилищным кодексом РФ (не исключается непосредственное управление собственниками, управление товариществом собственников жилья или жилищным кооперативом), Судебная коллегия не усматривает оснований для признания недействующими абзаца 6 статьи 1 и абзаца 2 статьи 13 закона Кемеровской области «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области», полагая, что содержание этих норм в совокупности не свидетельствует о их неопределенности и не противоречит статье 54 Гражданского кодекса РФ.

Разрешая требования прокурора по статье 31 закона Кемеровской области и удовлетворяя их, суд также исходил из неопределенности содержания нормы, поскольку в ней не указано, что предоставляемые служебные помещения являются жилыми, не названы категории работников, которым предоставляются служебные помещения, и жилищный фонд субъекта Российской Федерации, из которого предоставляются жилые помещения.

Судебная коллегия не может согласиться с приведенным выводом суда в силу следующего.

Норма статьи 31 закона содержит ссылку на обеспечение отдельных работников жилищно-коммунального хозяйства служебными помещениями в порядке, установленном действующим законодательством.

Согласно статье 93 Жилищного кодекса РФ служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением.

Категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в жилищном фонде субъекта Российской Федерации) или органом местного самоуправления (в муниципальном жилищном фонде).

Анализ приведенных норм свидетельствует о том, что служебные жилые помещения предоставляются для проживания граждан, поэтому могут быть только жилыми.

Отсутствие в оспариваемой норме статьи 31 указания на предоставление жилых помещений в качестве служебных не изменяет ее существа и не свидетельствует о неопределенности ее содержания.

Поскольку федеральным жилищным законодательством урегулирован вопрос установления категорий граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, а оспариваемая норма отсылает к порядку, определенному действующим законодательством, основания для признания оспариваемой нормы противоречащей федеральному законодательству отсутствуют.

Нельзя признать правильным и вывод суда о том, что норма статьи 31 устанавливает обязанность по предоставлению служебных жилых помещений для негосударственных организаций жилищно-коммунального хозяйства, вмешиваясь таким образом в их хозяйственную деятельность.

По смыслу статьи 93 Жилищного кодекса РФ служебные жилые помещения предоставляются только гражданам, состоящим в трудовых отношениях с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением.

Ссылка в оспариваемой норме на порядок, установленный действующим законодательством, опровергает вывод суда об установлении обязанности по предоставлению служебных жилых помещений для негосударственных организаций жилищно-коммунального хозяйства.

Изложенное свидетельствует о том, что у суда отсутствовали основания для признания противоречащими федеральному законодательству положений абзацев 4 и 6 статьи 1, абзаца 2 статьи 13, статьи 31 закона Кемеровской области № 37-ФЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области».

При таких данных решение Кемеровского областного суда от 18 марта 2010 года подлежит отмене.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Кемеровского областного суда от 18 марта 2010 года отменить и вынести новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления прокурора Кемеровской области о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзацев 4 и 6 статьи 1, абзаца 2 статьи 13, статьи 31 закона Кемеровской области от 12 ноября 1997 года № 37-ФЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» (в редакции законов Кемеровской области от 2 ноября 1998 года № 54-ОЗ, от 18 июля 2002 года № 74-ОЗ, от 23 декабря 2002 года № 111-ОЗ, от 19 января 2004 года № 2-ОЗ, от 10 декабря 2004 года № 92-ОЗ, от 10 июня 2005 года № 66-ОЗ, от 8 мая 2007 года № 54-ОЗ, от 13 октября 2009 года № 96-ОЗ).

Председательствующий
Судьи

