ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-442

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 21 июля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С.
Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Гавриловой М.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению садоводческого некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Аврора» о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 148^5 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354,

установил:

согласно подпункту «б» пункта 148^5 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила), условия предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику и пользователю жилого дома (домовладения) по его выбору определяются в договоре на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными

отходами, заключаемом собственником жилого дома (домовладения) с организацией (в том числе садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом), которая от своего имени и в интересах собственника заключает договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Садоводческое некоммерческое товарищество собственников недвижимости «Аврора» (далее – СНТ «Аврора») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим подпункта «б» пункта 148^{5} Правил во взаимосвязи с пунктом 148^{7}, подпунктом «в» пункта 148^{10}, подпунктом «в» пункта 148^{11}, пунктом 148^{15} Правил в части, касающейся распространения жилищного законодательства на садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, в той мере, в которой данные нормы возлагают на садоводческие некоммерческие товарищества обязанность по заключению договоров на оказание коммунальной услуги по обращению с твердыми бытовыми отходами в отсутствие на это полномочий, переданных им собственниками твердых коммунальных отходов, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат Жилищному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в том числе пункту 4 статьи 24^{7}, нарушают его права и не соответствуют требованиям правовой определенности. Оспариваемая норма Правил не согласуется с пунктом 8^{1} Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156, согласно которому обязанность по заключению таких договоров лежит на собственниках садовых земельных участков. Возможность делегирования полномочий на заключение таких договоров некоммерческими объединениями предоставлена только собственникам жилых домов. В подтверждение невозможности применения норм Правил к садоводческим некоммерческим товариществам административный истец ссылается на судебную практику: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24 декабря 2018 г. № Ф02-5941/2018 по делу № А33-32412/2017, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18 апреля 2019 г. № Ф06-44652/2019 по делу № А12-11674/2018.

Как указывает административный истец, СНТ «Аврора» – некоммерческая организация, учрежденная гражданами для обеспечения ведения собственниками земельных участков садоводства, основным видом деятельности является деятельность по управлению эксплуатацией нежилого фонда за вознаграждение или на договорной основе (код ОКВЭД 68.32.2), а дополнительными являются – выращивание овощей (01.13.1), выращивание столовых корнеплодных и клубнеплодных культур с высоким содержанием крахмала или инулина (01.13.3), выращивание прочих однолетних культур (01.19) и так далее. СНТ «Аврора» расположено на острове Сарпинском, территориально входящем в состав городского округа г. Волгоград.

По состоянию на май 2021 г. в состав СНТ «Аврора» входят земельные участки, преимущественно занятые садовыми домами, а также прочими хозяйственными постройками и гаражами. Жилой фонд в составе СНТ «Аврора» отсутствует ввиду оторванности СНТ «Аврора» от материковой части г. Волгограда и невозможности проживания на территории острова Сарпинский в связи с отсутствием инфраструктуры. Начиная со второй половины 2019 г. в адрес СНТ «Аврора» стали поступать со стороны регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Управление отходами – Волгоград» требования об оплате услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами со ссылкой на оспариваемый пункт Правил. Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 23 сентября 2020 г., оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 декабря 2020 г. и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 16 апреля 2021 г. по делу № А12-12904/2020, в удовлетворении требований СНТ «Аврора» о признании договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами незаключенным ввиду не уполномочивания товарищества его членами на заключение такого договора отказано.

По мнению административного истца, действующим законодательством предусмотрено право собственников твердых коммунальных отходов заключить договор с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами напрямую, в частности с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твердые коммунальные отходы и находятся места их накопления, без посредничества садоводческих некоммерческих товариществ. Полагает распространение Правил на СНТ «Аврора» произошло именно в результате неверного их истолкования. При этом ни одно садоводческое некоммерческое товарищество, в том числе СНТ «Аврора», в случае отсутствия в его составе садовых земельных участков с жилыми домами либо объединения в его составе в значительно большей части садовых домов не может выступать объектом регулирования Правил и, соответственно, исполнителем коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В суде представители административного истца СНТ «Аврора» Лосев В.В., Ивашов В.А. поддержали заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (поручение от 2 июня 2021 г. № ДГ-П16-7075).

Представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца СНТ «Аврора» Лосева В.В., Ивашова В.А., административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриловой М.Н., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с частью 1^1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (введена Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации») Правительство Российской Федерации устанавливает правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, особенности предоставления отдельных видов коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров.

В редакции закона, действовавшей до 24 апреля 2020 г., аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации предусматривались частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Во исполнение требований федерального законодателя постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 утверждены Правила, действующие в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1018.

Первоначально нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г., № 22, «Российской газете» 1 июня 2011 г.

Правила регулируют отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов, в том числе отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливают их права и обязанности, порядок заключения договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, а также порядок контроля качества

предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии, порядок перерасчета размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении, порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, определяют основания и порядок приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг, а также регламентируют вопросы, связанные с наступлением ответственности исполнителей и потребителей коммунальных услуг (пункт 1).

Раздел XV^1 Правил регулирует вопросы предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами (введен постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 г. № 232).

Определяя условия предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику и пользователю жилого дома (домовладения), подпункт «б» пункта 148^5 Правил предусматривает, что садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество от своего имени и в интересах собственника домовладения заключает договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, что соответствует законодательству, регулирующему отношения, связанные с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, законодательству в области обращения с отходами и не нарушает права административного истца.

Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в пункте 1 статьи 7 называет одной из целей осуществления деятельности товарищества создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества (обеспечение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, благоустройства и охраны территории садоводства или огородничества, обеспечение пожарной безопасности территории садоводства или огородничества и иные условия).

Регулируя отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, указанный Федеральный закон в пункте 3 части 5 статьи 14 определяет целевое назначение использование членских взносов, которые могут быть использованы исключительно на расходы, в том числе связанные с осуществлением расчетов с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании договоров, заключенных товариществом с этими организациями. В силу пункта 6 части 7 статьи 18 названного Федерального закона к полномочиям правления товарищества как постоянно действующего

коллегиального органа относится принятие решений о заключении договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Из содержания данных норм Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следует, что постоянно действующий коллегиальный орган управления товариществом самостоятельно заключает договоры с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами в силу пункта 1 статьи 24^{7} Федерального закона «Об отходах производства и потребления» является публичным для регионального оператора.

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 426 устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Следовательно, доводы административного истца о необходимости получения садоводческим некоммерческим товариществом полномочий от членов товарищества – собственников твердых коммунальных отходов для заключения договоров на оказание коммунальной услуги по обращению с твердыми бытовыми отходами являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права и не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Положения подпункта «б» пункта 148^{5} Правил, предусматривающие заключение садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом от своего имени и в интересах собственника домовладения договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, являются ясными и определенными.

Ссылки административного истца на противоречие оспариваемых положений нормативного правового акта пункту 8^{1} Правил обращения с твердыми коммунальными отходами не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской

Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет оспариваемый нормативный правовой акт или его часть на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проверка законности правоприменительных решений, вынесенных в отношении СНТ «Аврора», связана с оценкой правильности выбора норм, подлежащих применению в конкретном деле, что осуществляется в порядке, установленном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Что касается ссылок административного истца на постановление арбитражных судов, то данные судебные акты приняты по конкретным делам, связанным с разрешением споров, вытекающих из договора энергоснабжения, тогда как оспариваемые положения нормативного правового акта регулируют отношения, вытекающие из договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления садоводческого некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Аврора» о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 148^5 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий судья Верховного Суда Российской Федерации — Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда Российской Федерации — В.С. Кириллов

А.М. Назарова