ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-364

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 21 октября 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Горчаковой Е.В.,
	Нефедова О.Н.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Савосиной Ю.В.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе садоводческого некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Аврора» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2021 г. по делу № АКПИ21-442, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя садоводческого некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Аврора» Ивашова В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Савосиной Ю.В., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее – Правила). Нормативный правовой акт официально опубликован 30 мая 2011 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 22 и 1 июня 2011 г. в «Российской газете» № 116.

Подпунктом «б» пункта 148^5 Правил предусмотрено, что 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 огороднических 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 также – СНТ «Аврора», Товарищество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим 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} этих правил в части, касающейся распространения жилищного законодательства на садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, и 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 полномочий на это, делегированных им собственниками твердых коммунальных отходов. В обоснование заявления ссылалось на то, что оспариваемое положение противоречит Жилищному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления), не согласуется с пунктом 8^1 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156, нарушает права административного истца и не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы. По мнению СНТ «Аврора», положения Правил не могут применяться к садоводческим некоммерческим товариществам, что подтверждается судебной практикой арбитражных судов.

Административный истец полагал, что действующим законодательством в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами предусмотрено право собственников таких отходов заключить договор с

оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами напрямую, без посредничества садоводческих некоммерческих товариществ. 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 степени садовых домов не может выступать объектом регулирования Правил и, соответственно, исполнителем коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В административном исковом заявлении указано, что основным видом деятельности Товарищества является деятельность по управлению эксплуатацией нежилого фонда за вознаграждение или на договорной основе, а дополнительными – выращивание овощей, столовых корнеплодных и клубнеплодных культур с высоким содержанием крахмала или инулина, прочих однолетних культур и т.д., оно расположено на о. Сарпинском, входящем в состав городского округа г. Волгоград. В состав СНТ «Аврора» входят земельные участки, преимущественно занятые садовыми домами, а также прочими хозяйственными постройками и гаражами; жилого фонда в его составе не имеется ввиду оторванности Товарищества от материковой части г. Волгограда и невозможности постоянного проживания на территории о. Сарпинского в связи с отсутствием соответствующей инфраструктуры. Нарушение своих права административный истец усматривает в том, что начиная со второй половины 2019 г. в его адрес со стороны регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами ООО «Управление отходами – Волгоград» стали поступать требования об оплате услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами со ссылкой на оспариваемое предписание Правил. При этом 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., было отказано в удовлетворении требования СНТ «Аврора» о признании договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами незаключенным, мотивированного тем, что Товарищество не уполномочивалось на заключение такого договора его членами.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Товариществу отказано.

Не согласившись с таким решением, СНТ «Аврора» подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Считает вывод

суда первой инстанции о том, что положения подпункта «б» пункта 148^5 Правил являются ясными и определенными, основанным на неправильном определении судом обстоятельств, имеющих значение для дела. Как указывает административный истец, судом первой инстанции оставлен без внимания довод СНТ «Аврора» о том, что признание садоводческих некоммерческих товариществ исполнителями коммунальных услуг исходя из системного толкования пунктов 148^1–148^{25} Правил приводит к возложению на указанные товарищества новых, несвойственных для них обязанностей, которыми они не могут обладать, так как основным видом деятельности административного истца является деятельность по управлению эксплуатацией нежилого фонда за вознаграждение или на договорной основе. При этом 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» (далее – Закон о ведении гражданами садоводства и огородничества) также не указывает на возможность названных юридических лиц выступать исполнителями коммунальных услуг.

По мнению административного истца, федеральный законодатель разграничил сферы действия жилищного законодательства и законодательства, регламентирующего деятельность граждан по ведению садоводства и огородничества, однако судом первой инстанции данному обстоятельству не была дана оценка.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным при правильном применении норм материального и процессуального права.

Правительство Российской Федерации о времени и месте судебного заседания извещено в установленном законом порядке, в ходатайстве от 20 октября 2021 г. просило рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Товариществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «б» пункта 148^5 Правил не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Частью 4 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения,

на основании и во исполнение данного кодекса, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

В силу части 1^1 статьи 157 названного кодекса 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 устанавливаются Правительством Российской Федерации. Указанные правила должны предусматривать в том числе порядок определения размера платы за тепловую энергию (мощность) в многоквартирных домах, которые оснащены коллективными (общедомовыми) приборами учета тепловой энергии и в которых не все помещения оснащены индивидуальными и (или) общими (для коммунальных квартир) приборами учета тепловой энергии, с учетом показаний индивидуальных и (или) общих (для коммунальных квартир) приборов учета тепловой энергии.

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Правила приняты Правительством Российской Федерации во исполнение предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

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).

Потребителю предоставляется в том числе коммунальная услуга по обращению с твердыми коммунальными отходами, то есть транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов, образующихся в многоквартирных домах и жилых домах (подпункт «ж» пункта 4).

Порядок предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами регламентирован в разделе XV^1 Правил.

Из содержания подпункта «б» пункта 148^5 Правил, касающегося определения условий предоставления коммунальной услуги по обращению с

твердыми коммунальными отходами, следует, что садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество от своего имени и в интересах собственника жилого дома (домовладения) заключает договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое положение не противоречит нормам законодательства, регулирующего отношения, связанные с ведением гражданами садоводства и огородничества, законодательства в области обращения с отходами, и, следовательно, прав и охраняемых законом интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Пункт 1 статьи 123^{12} Гражданского кодекса Российской Федерации определяет товарищество собственников недвижимости как добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, садовых домов, садовых или огородных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

Закон о ведении гражданами садоводства и огородничества одной из целей деятельности садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества определяет 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) (пункт 1 статьи 7).

Члены товарищества обязаны своевременно уплачивать взносы, предусмотренные названным законом. При этом членские взносы могут быть использованы исключительно на расходы, связанные в том числе 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 (пункт 2 части 6 статьи 11, пункт 3 части 5 статьи 14).

Принятие решений о заключении договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами относится к полномочиям правления товарищества как постоянно действующего коллегиального исполнительного органа (пункт 6 части 7 статьи 18).

Из приведенных законоположений 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.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24^7 Закона об отходах производства и потребления договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами является публичным для регионального оператора.

В пункте 4 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, 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.).

С учетом изложенных норм Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона о ведении гражданами садоводства и огородничества, Закона об отходах производства и потребления садовое или огородническое некоммерческое товарищество является уполномоченным лицом, действующим от своего имени и в интересах членов товарищества (собственников домовладений), которое заключает договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции правомерно отклонил 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 как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что подпункт «б» пункта 148^5 Правил в оспариваемой части приводит к возложению на садоводческие некоммерческие товарищества новых, несвойственных для них обязанностей, которыми они не могут обладать, является несостоятельным. Как уже отмечалось выше, указанные товарищества наделены полномочиями по принятию решений о заключении договоров с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами в силу закона (пункт 6 части 7 статьи 18 Закона о ведении гражданами садоводства и огородничества).

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что федеральный законодатель разграничил сферы действия жилищного законодательства и законодательства, регламентирующего деятельность граждан по ведению садоводства и огородничества, не опровергает вывод суда первой инстанции о законности оспариваемого положения, касающегося условий предоставления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами собственнику и пользователю жилого дома (домовладения).

Деятельность в области обращения с твердыми коммунальными отходами урегулирована Законом об отходах производства и потребления, согласно которому региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 24^{7}). Исходя из положений Закона о ведении гражданами садоводства и огородничества заключение договоров с региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами входит в компетенцию садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ, действующих в интересах членов таких товариществ.

При этом подпункт «б» пункта 148^{5} Правил в оспариваемой части не препятствует заключению договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с соответствующим региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами непосредственно собственником жилого дома (домовладения).

Довод административного истца о правовой неопределенности оспариваемого предписания является ошибочным, поскольку его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности; данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует его единообразное понимание, не имеется.

Заявляя о нарушении оспариваемой нормой своих прав и законных интересов, СНТ «Аврора» фактически выражает несогласие с судебными актами арбитражных судов, вынесенными по иску Товарищества к ООО «Управление отходами – Волгоград» о признании договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами незаключенным. Однако при рассмотрении настоящего административного дела в порядке абстрактного нормоконтроля (проверка законности нормативного правового акта в не связи с нарушением прав конкретного лица) Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку названных судебных постановлений, основанных на оценке фактических обстоятельств конкретного дела с участием административного истца.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что применение требований к качеству и периодичности коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами невозможно ввиду значительной удаленности территорий многих садовых некоммерческих товариществ от территории населенного пункта, а также с учетом отсутствия в зимнее время года грузового транспортного сообщения с островом, на котором расположено СНТ «Аврора», не свидетельствует о незаконности решения суда первой инстанции. В соответствии с пунктом 5 статьи 24^{7} Закона об отходах производства и потребления договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями.

Ссылки административного истца в обоснование своего требования на судебную практику арбитражных судов не могут повлечь отмену

обжалуемого судебного акта. Согласно части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Между тем по настоящему административному делу не имеется данных о том, что применение на практике оспариваемого положения нормативного правового акта не соответствует его истолкованию, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов. Отсутствуют такие сведения и в апелляционной жалобе СНТ «Аврора».

Суд принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого предписания Правил подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «б» пункта 148^5 Правил в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Товариществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 21 июля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу садоводческого некоммерческого товарищества собственников недвижимости «Аврора» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии Е.В. Горчакова

О.Н. Нефедов