



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ13-826

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 декабря 2013 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Толчеева Н.К.

Степанищеве А.В.

Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению открытого акционерного общества «Рубин-Сервис» о признании частично недействующими пунктов 2, 6, 7, 10, 24–30, 32, 34–36, 80 Правил пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 410,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» утверждены Правила пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению (далее – Правила от 14 мая 2013 г. № 410). Нормативный правовой акт официально опубликован в печатном издании «Собрание законодательства Российской Федерации», 2013 г., № 21.

Открытое акционерное общество (ОАО) «Рубин-Сервис» оспорило в Верховном Суде Российской Федерации Правила от 14 мая 2013 г. № 410 в части норм, раскрывающих понятие «специализированная организация» как газораспределительная организация, осуществляющая по договору о транспортировке газа с поставщиком газа транспортировку газа до места соединения сети газораспределения с газопроводом, являющимся элементом внутридомового газового оборудования, получившая в установленном порядке допуск к выполнению работ (оказанию услуг) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования и имеющая в своем составе аварийно-диспетчерскую службу (пункт 2); предусматривающих, что работы по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, аварийно-диспетчерское обеспечение, в том числе устранение утечек газа и локализация аварий, замена оборудования, входящего в состав внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, выполняются специализированной организацией (пункты 6, 7, 10); указывающих на участие специализированной организации в отношениях, связанных с направлением и рассмотрением заявки (оферты) о заключении договора, проведением проверки комплектности и правильности оформления представленных документов, в том числе на предмет полноты и достоверности содержащихся в них сведений, составлением и подписанием договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, письменным уведомлением заказчика об отказе от заключения договора и приостановлении подачи газа (пункты 24–30, 32, 34–36, 80).

Заявитель с учетом последующих уточнений просит признать недействующими пункты 2, 6, 7, 10, 24–30, 32, 34–36, 80 Правил от 14 мая 2013 г. № 410 в той мере, в какой содержащиеся в них нормы наделяют исключительным правом осуществлять деятельность по техническому обслуживанию, ремонту и замене внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования по договору о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования только газораспределительную организацию, осуществляющую транспортировку газа по трубопроводам. Считает такое правовое регулирование противоречащим статьям 1, 49, 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «О защите конкуренции», статьям 1, 3, 5, 7, 8 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», статье 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», статьям 6, 18, 21 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также не согласующимся с пунктом 133 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. Свои требования мотивирует тем, что нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и других федеральных законов не запрещают иным организациям,

не являющимся газораспределительными, заниматься техническим обслуживанием и ремонтом внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, введенные Правительством Российской Федерации с превышением своих полномочий ограничения приводят к полной монополизации на данном рынке услуг, а также к закрытию отечественных субъектов малого и среднего предпринимательства, действующих на этом рынке, препятствуют дальнейшей деятельности ОАО «Рубин-Сервис», осуществляющего на основании договоров с гражданами и заводами-изготовителями надлежащее техническое обслуживание и ремонт (замену) бытового газоиспользующего оборудования (товара), входящего в состав внутриквартирного газового оборудования.

Министерство регионального развития Российской Федерации, представляющее на основании поручения от 12 августа 2013 г. интересы Правительства Российской Федерации – заинтересованного лица по делу, в письменных возражениях на заявление указало, что Правила от 14 мая 2013 г. № 410 приняты высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации в пределах его компетенции, конкретизируют понятие «специализированная организация», определение которого дано в статье 7 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации». В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» допускается принятие органами государственной власти актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Решение законодательно закрепить обязанность по выполнению работ, связанных с содержанием внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, за газораспределительными организациями было принято в целях обеспечения безопасности граждан, использующих газ для бытовых нужд, с учетом многолетнего опыта этих организаций по организации и проведению таких работ и роста числа случаев, связанных с ненадлежащим техническим обслуживанием внутридомового и внутриквартирного газового оборудования.

Федеральная антимонопольная служба, привлеченная к участию в деле на основании части 2 статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в письменном отзыве на заявление сообщила, что, по её мнению, положения Правил от 14 мая 2013 г. № 410, предусматривающие осуществление технического обслуживания внутридомового и внутриквартирного газового оборудования только газораспределительной организацией, ограничило количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в этой сфере, привели к устранению с данного рынка услуг определенных хозяйствующих субъектов, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства, что способствует снижению качества предоставляемых услуг в связи с отсутствием конкуренции на указанном товарном рынке.

Выслушав объяснения представителей ОАО «Рубин-Сервис» Иванова В.С., Мачулина А.Б., Миронова С.Е., возражения представителей заинтересованного лица Антроповой В.В., Белова А.В., Кузнецова Е.С.,

Русских Е.Е., Смирнова А.В., Федорова А.Л., Шевченко А.Н., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключения представителя Федеральной антимонопольной службы Зайцевой Н.Н., поддержавшей приведенное выше мнение, и прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей заявленные требования удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности; коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом; отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

При этом в силу пункта 2 статьи 1 названного Кодекса гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» прямо запрещает федеральным органам исполнительной власти, иным указанным в этой правовой норме органам и организациям принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия). В частности, согласно пункту 2 части 1 данной статьи запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Из приведенных законоположений следует, что права хозяйствующего субъекта на осуществление какого-либо вида деятельности могут быть ограничены исключительно на основании федерального закона либо в предусмотренных федеральным законом случаях.

Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктами 4, 5 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации наделено правом принимать постановления, содержащие нормы гражданского права, на основании и во исполнение данного Кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации; такие постановления не могут противоречить этому Кодексу или иному федеральному закону.

Правила от 14 мая 2013 г. № 410 приняты на основании статьи 8 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», относящей к полномочиям Правительства Российской Федерации в области газоснабжения утверждение правил поставок газа, правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению.

Названный Федеральный закон в части второй статьи 7, раскрывая содержание понятия «газораспределительная система», устанавливает, что организация – собственник газораспределительной системы представляет собой специализированную организацию, осуществляющую эксплуатацию и развитие на соответствующих территориях сетей газоснабжения и их объектов, а также оказывающую услуги, связанные с подачей газа потребителям и их обслуживанием. Однако не наделяет такую организацию исключительным правом на выполнение работ (оказание услуг) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования и не содержит норм, ограничивающих либо допускающих возможность ограничения при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению прав иных хозяйствующих субъектов на осуществление самостоятельного вида деятельности, связанного с выполнением указанных работ (оказанием услуг).

Пункты 2, 6, 7, 10, 24–30, 32, 34–36, 80 Правил от 14 мая 2013 г. № 410 в их нормативном единстве предусматривают, что работы по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования выполняет и участвует в отношениях, связанных с заключением, исполнением и прекращением договора на выполнение этих работ, исключительно газораспределительная организация, осуществляющая по договору о транспортировке газа с поставщиком газа транспортировку газа до места соединения сети газораспределения с газопроводом, являющимся элементом внутридомового газового оборудования; наделяют газораспределительную организацию правом по собственной инициативе направлять заявку (оферту) заявителю о заключении договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования на условиях прилагаемого к заявке (оферте) проекта договора, ограничивая перечень случаев, когда потребитель коммунальной услуги может отказаться от заключения такого договора.

Таким образом, нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации хозяйствующие субъекты, не являющиеся газораспределительными организациями, лишены права выполнять работы (оказывать услуги) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования. Установление к хозяйствующим субъектам требований, не предусмотренных федеральным законом и необоснованно препятствующих осуществлению их деятельности, привело к ограничению гражданских прав этих хозяйствующих субъектов, устранению конкуренции в соответствующей сфере товарного рынка, лишило потребителей коммунальной услуги по газоснабжению свободного выбора контрагента по договору о техническом обслуживании и ремонте указанного газового оборудования.

Данный вывод подтверждается и письменными пояснениями Федеральной антимонопольной службы о том, что согласно сведениям, представленным её территориальными органами, на территории Российской Федерации деятельность по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования осуществляют 240 хозяйствующих субъектов, из них 62 – не являются газораспределительными организациями и лишены возможности продолжать эту деятельность, за истекший период 2013 года поступило 340 заявлений о нарушении газораспределительными организациями антимонопольного законодательства, из них 125 – на действия (бездействие) газораспределительных организаций, связанные с оказанием названных услуг, поступают также жалобы, в том числе от физических лиц, на отказ специализированных организаций в опломбировке приборов учета газа, установленных сторонними организациями.

Утверждение представителей заинтересованного лица Белова А.В. и Русских Е.Е. о том, что оспариваемыми нормами права хозяйствующих субъектов на занятие предпринимательской деятельностью не ограничены, так как они могут продолжать выполнять работы (оказывать услуги) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования по договорам субподряда, заключенным с газораспределительными организациями, лишено правового основания. Предоставление возможности осуществлять предпринимательскую деятельность только по договору субподряда не устраняет нарушение права хозяйствующего субъекта на осуществление избранного им вида деятельности, существенно ограничивает гражданские права, приобретаемые в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданами и юридическими лицами своей волей и в своем интересе.

Нельзя признать обоснованными и приведенные в возражениях на заявление доводы о том, что решение законодательно закрепить обязанность по выполнению соответствующих работ за газораспределительными организациями было принято в целях обеспечения безопасности граждан, использующих газ для бытовых нужд, и с учетом роста числа несчастных случаев, связанных с ненадлежащим техническим обслуживанием и ремонтом внутридомового и внутриквартирного газового оборудования. Постановление Правительства Российской Федерации не является законодательным актом и не может противоречить федеральному закону независимо от того, в каких целях оно принято. Тем более что суду не представлено в соответствии с требованиями части 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации доказательств того, что причиной роста числа несчастных случаев является ненадлежащее исполнение своих обязательств не газораспределительными организациями, а иными хозяйствующими субъектами, выполняющими работы (оказывающими услуги) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования.

Ссылка представителей заинтересованного лица на решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № ВАС-5234/11 не имеет правового значения. Предметом проверки по названному делу являлась правовая норма, содержащаяся в другом нормативном правовом акте (пункт 3 Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 549), в удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Плазма», оспаривавшего этот акт, было отказано по тому основанию, что общество осуществляет техническое обслуживание газоиспользующего оборудования, а действие этих Правил на данные отношения не распространяется.

Правила от 14 мая 2013 г. № 410 в части, ограничивающей гражданские права хозяйствующих субъектов на осуществление вида деятельности, не запрещенного федеральным законом, противоречат требованиям пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 49, статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» и подлежат признанию недействующими в этой части со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление открытого акционерного общества «Рубин-Сервис» удовлетворить. Признать недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу пункты 2, 6, 7, 10, 24–30, 32, 34–36, 80 Правил пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования», в части, наделяющей исключительным правом осуществлять деятельность по техническому обслуживанию, ремонту и замене внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования только газораспределительную организацию, осуществляющую транспортировку газа по договору с поставщиком газа.

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



Н.К. Толчеев