ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-395

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 01 октября 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Котович Ю.А.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Вюн-Кон-Сервис» о признании недействующим абзаца первого пункта 128 Методики осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, утвержденной приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 99/пр,

установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 99/пр (далее – Приказ) утверждена Методика осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя (далее – Методика). Нормативный правовой акт 12 сентября 2014 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и 21 ноября 2014 г. опубликован в «Российской газете».

Методика является методологическим документом, в соответствии с которым осуществляется определение количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в целях коммерческого учета (в том числе расчетным путем).

Абзацем первым пункта 128 Методики установлено, что емкость архива теплосчетчика должна быть не менее: часового – 60 суток; суточного – 6 месяцев, месячного (итоговые значения) – 3 года.

Общество с ограниченной ответственностью «Вюн-Кон-Сервис» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца первого пункта 128 Методики, ссылаясь на его несоответствие пункту 1 части 7 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ), пункту 3 статьи 4, статье 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), части 6 статьи 1, части 5 статьи 5, статье 9 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Федеральный закон № 102-ФЗ), пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ), разделу II и пункту 114 Правил коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 (далее – Правила № 1034), пункту 1 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» (далее – Постановление № 438), подпункту 5.4.28 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (далее – Положение № 1038), пунктам 3 и 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), поскольку в соответствии с приведенными нормативными актами право устанавливать требования к приборам учета принадлежит исключительно Правительству Российской Федерации, а не иным федеральным органам исполнительной власти, которые вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера; не включенные в технические регламенты требования к продукции не могут носить обязательный характер; обязательные требования к средствам измерений и приборам учета тепловой энергии как средствам измерения устанавливаются законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений и о техническом регулировании, к которым Методика не относится, но устанавливает обязательные метрологические требования не к измерениям, а к приборам учета тепловой энергии как средствам измерения; Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) не согласовало принятие раздела XII Методики с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации» (далее –Минпромторг России) как специально уполномоченным органом; обязательная метрологическая экспертиза проекта Методики и оценка регулирующего воздействия не проводились; установление Минстроем России

в Методике не предусмотренных федеральным законодательством требований к приборам учета тепловой энергии фактически ведет к созданию дискриминационных условий в отношении значительного количества хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу приборов учета, в случае формального несоответствия реализуемых ими приборов требованиям Методики (в том числе по признаку несоответствия глубины архива) при том, что приборы, устраняемые с рынка аналогичного товара, полностью соответствуют законодательству об обеспечении единства измерений и в состоянии обеспечить необходимую точность измерений. По мнению административного истца, Правила № 1034 устанавливают исчерпывающий перечень обязательных требований к приборам учета тепловой энергии, который не подлежит расширительному толкованию и не содержит требований к глубине нестираемого архива у вычислителя теплосчетчика, а также норм, указывающих на необходимость дополнительного правового регулирования посредством введения иных требований к приборам учета в нормативных правовых актах Минстроя России; пункт 114 Правил № 1034, также как и пункт 1 Постановления № 438 и подпункт 5.4.28 Положения № 1038, не наделяет Минстрой России полномочиями по установлению обязательных требований к приборам учета тепловой энергии.

В обоснование своего требования Общество указало, что оспариваемая норма была применена при рассмотрении ряда дел о взыскании задолженности за поставленную тепловую энергию. В частности, на основании оспариваемого положения Методики суды пришли к выводу о том, что смонтированные Обществом приборы учета не соответствовали требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений, действующим на момент установки, не могли быть использованы в коммерческом учете тепловой энергии и допущены к эксплуатации, в связи с чем с Общества была взыскана задолженность за тепловую энергию исчисленная исходя из нормативов потребления, а не из показаний приборов учета, что повлекло для Общества убытки.

В судебном заседании представитель Общества Балагуров Г.А. поддержал заявленное требование, просил его удовлетворить.

Административный ответчик Минстрой России и заинтересованное лицо Минюст России в письменных возражениях на административный иск указали, что Методика утверждена уполномоченным государственным органом в пределах предоставленных пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 «О коммерческом учете тепловой энергии, теплоносителя» (далее – Постановление № 1034) полномочий, информация о подготовке проекта Приказа, проект Приказа и результаты его общественного обсуждения в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, и пунктом 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, были размещены в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте regulation.gov.ru. Основания для дачи заключения об оценке регулирующего воздействия Приказа в соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила № 1318), отсутствовали. Оспариваемое положение Методики соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель Минстроя России Попова О.В., представитель Минюста России Фаустова В.А. просили отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Выслушав стороны и заинтересованное лицо, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей, потреблением тепловой энергии, тепловой мощности, теплоносителя с использованием систем теплоснабжения, созданием, функционированием и развитием таких систем, а также полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей тепловой энергии, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций закреплены в Федеральном законе № 190-ФЗ.

В статье 3 этого федерального закона приведены основы государственной политики в сфере теплоснабжения и общие принципы организации отношений, одним из которых является обеспечение энергетической эффективности теплоснабжения и потребления тепловой энергии с учетом требований, установленных федеральными законами (пункт 2 части 1).

Частью 7 статьи 19 данного федерального закона предусмотрено, что коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя осуществляется в соответствии с правилами коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, которые утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом требований технических регламентов и должны содержать требования к приборам учета, включающие особенности учета тепловой энергии, теплоносителя в отношении объектов, максимальный объем потребления тепловой энергии которых составляет менее чем две десятых гигакалории в час.

Во исполнение требований закона постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 приняты Правила коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, устанавливающие

порядок организации коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, в том числе требования к приборам учета, в соответствии с пунктом 2 которых методология осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя определяется методикой, утвержденной Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В пункте 3 указанного постановления Правительство Российской Федерации поручило Минстрою России утвердить в 2-недельный срок методику осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя.

Минстрой России в соответствии с Положением № 1038 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (пункт 1 и подпункт 5.2 пункта 5).

Реализуя предоставленные полномочия, Минстрой России Приказом утвердил Методику. Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Методику, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил № 1009.

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Доводы административного истца о необходимости согласования проекта Методики с Минпромторгом России и направления его в Министерство экономического развития Российской Федерации для получения заключения об оценке регулирующего воздействия являются несостоятельными и основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Согласно пункту 3 Правил № 1009 нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является

обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Оценке регулирующего воздействия в соответствии с Правилами № 1318 подлежат проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства, а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах (пункт 3(1) Правил № 1009).

Постановление № 1034, во исполнение которого принята Методика, не содержит указания о согласовании проекта Методики с Минпромторгом России. В самой Методике отсутствуют положения в том числе межотраслевого значения, предусматривающие совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также перечисленные в пункте 3(1) Правил 1009, наличие которых предусматривает направление проекта Методики на согласование и для проведения оценки регулирующего воздействия проектов актов.

Федеральный закон № 190-ФЗ под коммерческим учетом тепловой энергии, теплоносителя (далее также – коммерческий учет) понимает установление количества и качества тепловой энергии, теплоносителя, производимых, передаваемых или потребляемых за определенный период, с помощью приборов учета тепловой энергии, теплоносителя (далее – приборы учета) или расчетным путем в целях использования сторонами при расчетах в соответствии с договорами (пункт 13 статьи 2).

Статьей 19 указанного федерального закона закреплено, что количество тепловой энергии, теплоносителя, поставляемых по договору теплоснабжения или договору поставки тепловой энергии, а также передаваемых по договору оказания услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя, подлежит коммерческому учету (часть 1). Коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя осуществляется путем их измерения приборами учета, которые устанавливаются в точке учета, расположенной на границе балансовой

принадлежности, если договором теплоснабжения или договором оказания услуг по передаче тепловой энергии не определена иная точка учета (часть 2).

Правилами № 1034 под «теплосчетчиком» понимается прибор, предназначенный для измерения отдаваемой теплоносителем или расходуемой вместе с ним тепловой энергии, представляющий собой единую конструкцию либо состоящий из составных элементов – преобразователей расхода, расходомеров, водосчетчиков, датчиков температуры (давления) и вычислителя. Составной элемент теплосчетчика, принимающего сигналы от датчиков и обеспечивающего расчет и накопление данных о количестве тепловой энергии и параметрах теплоносителя, определяется как «вычислитель», а под «узлом учета» понимается техническая система, состоящая из средств измерений и устройств, обеспечивающих учет тепловой энергии, массы (объема) теплоносителя, а также контроль и регистрацию параметров теплоносителя (пункт 3).

Раздел II Правил № 1034 содержит требования к приборам учета, согласно которым узел учета оборудуется теплосчетчиками и приборами учета, типы которых внесены в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений (пункт 33). Теплосчетчик состоит из датчиков расхода и температуры (давления), вычислителя или их комбинации (пункт 34). Вычислитель теплосчетчика должен иметь нестираемый архив, в который заносятся основные технические характеристики и настроечные коэффициенты прибора. Данные архива выводятся на дисплей прибора и (или) компьютер. Настроечные коэффициенты заносятся в паспорт прибора. Любые изменения должны фиксироваться в архиве (пункт 37).

В силу пункта 39 Правил № 1034 проект узла учета, кроме точек учета на источнике тепловой энергии, разрабатывается на основании: требований данных правил и Методики, технической документации на применяемые средства измерений, а также технических условий, которые в соответствии с пунктом 40 этих правил содержат: а) наименование и местонахождение потребителя; б) данные о тепловых нагрузках по каждому их виду; в) расчетные параметры теплоносителя в точке поставки; г) температурный график подачи теплоносителя в зависимости от температуры наружного воздуха; д) требования в отношении обеспечения возможности подключения узла учета к системе дистанционного съема показаний прибора учета с использованием стандартных промышленных протоколов и интерфейсов, за исключением требований к установке средств связи, если теплоснабжающая организация использует или планирует использовать такие средства; е) рекомендации, касающиеся средств измерений, устанавливаемых на узле учета (теплоснабжающая организация не вправе навязывать потребителю конкретные типы приборов учета, но в целях унификации и возможности организации дистанционного сбора информации с узла учета она вправе давать рекомендации).

Оспариваемый административным истцом пункт 128 расположен в разделе XII Методики, устанавливающем требования к метрологическим и эксплуатационным характеристикам приборов учета, содержит значения учета

емкости архива, определенные в часах, сутках и месяцах (итогового значения), в который заносятся основные технические характеристики и настроечные коэффициенты прибора, и вопреки доводам административного истца не устанавливает технические характеристики прибора учета.

Исходя из изложенного ссылки административного истца на противоречие данной нормы отдельным положениям Федерального закона № 184-ФЗ и Федерального закона № 190-ФЗ являются несостоятельными.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемой нормы Федеральному закону № 102-ФЗ являются ошибочными, поскольку данный федеральный закон и Методика имеют разные предметы правового регулирования.

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о создании оспариваемым предписанием дискриминационных условий для хозяйствующих субъектов, поскольку разработка проекта узла учета, составной частью которого является вычислитель, производится в силу пункта 39 Правил № 1034, в том числе и на основании Методики.

Учитывая, что оспариваемое положение Методики не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Вюн-Кон-Сервис» о признании недействующим абзаца первого пункта 128 Методики осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, утвержденной приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 99/пр, отказать.

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 А.М. Назарова