ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-225

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 1 июля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,
членов коллегии Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре Горбачевой Е.А.
с участием прокурора Гавриловой М.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Согласие» (далее – ООО УК «Согласие», Общество) о признании частично недействующим пункта 6 приложения к письму Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 сентября 2016 г. № 28483-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с изменениями, внесёнными в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 603 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг»

по апелляционной жалобе ООО УК «Согласие» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. по делу № АКПИ21-66, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриловой М.Н., полагавшей

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) 2 сентября 2016 г. издано письмо № 28483-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с изменениями, внесёнными в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 603 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг» (далее – Письмо), в приложении которого приводится информация об отдельных вопросах, возникающих в связи с применением изменений, внесённых в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 603 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг» (далее – приложение к Письму).

Письмо опубликовано в печатных изданиях «Солидарность», № 35, 21–28 сентября 2016 г., «Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве», № 5, 2016 г., размещено в справочно-правовых системах «Консультант Плюс» и «Гарант».

В пункте 6 приложения к Письму даны разъяснения, касающиеся оснований применения повышающих коэффициентов при определении размера платы за коммунальные услуги, стоимости коммунальных ресурсов и учёта средств от применения повышающих коэффициентов у исполнителей коммунальных услуг и ресурсоснабжающих организаций, установленных указанными выше правилами.

Согласно пункту 6 приложения к Письму повышающие коэффициенты, указанные в расчётных формулах определения размера платы за коммунальные услуги, исходящих из положений пунктов 42, 42.1 и 60.1 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила № 354), а также указанные в подпункте «е» пункта 22 Правил, обязательных при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124 (далее – Правила № 124), применяются соответственно для целей определения размера платы за коммунальные услуги и стоимости тепловой энергии в расчётном периоде. Такие повышающие коэффициенты не увеличивают ни объём предоставленных коммунальных услуг, ни объём поставленной в многоквартирные дома тепловой энергии. Соответственно, при оформлении платёжных документов на оплату коммунальных услуг и тепловой энергии, поставленной по договору

теплоснабжения исполнителю коммунальных услуг, размер платы за коммунальные услуги холодного водоснабжения, горячего водоснабжения, электроснабжения и стоимость тепловой энергии по договору теплоснабжения, определяемые с учётом повышающего коэффициента, подлежат указанию отдельно без повышающего коэффициента и в части, превышающей рассчитанную с учётом повышающего коэффициента над рассчитанной без повышающего коэффициента (абзац восьмой).

Средства от продажи коммунальных ресурсов ресурсоснабжающими организациями с учётом применения повышенных нормативов в указанных выше случаях, а также с учётом применения повышающих коэффициентов, введённых в Правила № 124 постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 603 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг» (далее – Постановление № 603), формируют доходы ресурсоснабжающих организаций, используемые последними в целях осуществления расходов по регулируемой деятельности (абзац тринадцатый).

Средства исполнителей коммунальных услуг от продажи коммунальных услуг с применением повышенных нормативов или с применением повышающих коэффициентов, приведённых в пунктах 42, 42.1 и 60.1 Правил № 354, составляют доходы исполнителей коммунальных услуг, направляемые на проведение энергоэффективных мероприятий в период проведения таких мероприятий, конкретный перечень которых определяется по усмотрению исполнителя коммунальных услуг (абзац четырнадцатый).

ООО УК «Согласие» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими положений абзацев восьмого, тринадцатого и четырнадцатого (неверно указывая последние двенадцатым и тринадцатым) пункта 6 приложения к Письму. В обоснование заявленного требования указало, что оспариваемые разъяснения приложения к Письму противоречат части 2 статьи 13 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ), не соответствуют действительному смыслу разъясняемых норм Правил № 354 и Правил № 124, изменяют их и направлены на обязательное применение в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в отношении субъектов неопределённого круга лиц. По мнению Общества, положения абзаца восьмого пункта 6 приложения к Письму позволяют не учитывать размер повышающего коэффициента при определении объёма коммунального ресурса, потребляемого при содержании общего имущества, что влечёт увеличение обязательств как конечного потребителя, так и управляющей компании.

Минстрой России в письменных возражениях на административное исковое заявление, адресованных суду первой инстанции, указал, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного

толкования положений законодательства, действовавшего на дату его издания, и полностью ему соответствуют. Кроме того, письмом Минстроя России от 2 июля 2018 г. № 27961-АЧ/04 до сведения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации доведено, что в связи с утратой актуальности Письмо необходимо считать недействующим.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление просило отказать в удовлетворении требования, указав, что Письмо адресовано высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, содержит разъяснения по отдельным вопросам, возникающим в связи с изменениями, внесенными в акты Правительства Российской Федерации Постановлением № 603. Разъяснения изложены Минстроем России как общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и фактически приобрели свойства, позволяющие применять его в качестве обязывающего предписания общего характера. Учитывая, что на основании пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается, 28 мая 2018 г. Минюст России в адрес Минстроя России направил письмо с предложением отозвать Письмо с исполнения, в ответ на которое Минстрой России уведомил Минюст России о том, что письмом от 2 июля 2018 г. № 27961-АЧ/04 субъекты Российской Федерации проинформированы о признании Письма не действующим в связи с утратой актуальности.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО УК «Согласие» отказано.

Не согласившись с указанным решением суда первой инстанции, Общество в апелляционной жалобе просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Полагает, что выводы суда о законности оспариваемых положений пункта 6 Письма не соответствуют части 2 статьи 13 Федерального закона № 261-ФЗ, пункту 21(1) Правил № 124. Суд не дал оценку его (административного истца) доводам о том, что: увеличение размера платы потребителей за коммунальную услугу за счёт повышающего коэффициента не свидетельствует об увеличении объёма реализации ресурса со стороны ресурсоснабжающей организации; на основании оспариваемых разъяснений у ресурсоснабжающей организации возникает возможность неосновательного обогащения за счёт собственников многоквартирных домов без учёта требований Федерального закона № 261-ФЗ, в силу которого лицо, ответственное за содержание общего имущества, обязано проводить энергоэффективные мероприятия.

Представитель административного истца, Минюст России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не

явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к её удовлетворению и отмене решения суда.

Согласно статье 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой статьёй (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

При рассмотрении и разрешении данного дела суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что по настоящему административному делу такие основания для признания Письма в оспариваемой части не действующим отсутствуют.

Суд правомерно исходил из того, что Письмо Минстроя России издано при реализации полномочий, установленных пунктами 1, 6.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», по отнесённым к его компетенции вопросам.

Письмо принято Минстроем России в связи с поступлением многочисленных обращений о предоставлении разъяснений, касающихся внесённых Постановлением № 603 изменений, и направлено с прилагаемой к нему информацией высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации.

Из приложения к Письму следует, что изменения, внесённые Постановлением № 603, являются комплексными, затрагивают сферу

предоставления коммунальных услуг, в том числе порядка расчёта платы за коммунальные услуги с применением повышающего коэффициента, установления нормативов потребления коммунальных ресурсов и уточняют порядок определения и осуществления расчётов за коммунальные ресурсы, израсходованные на общедомовые нужды (преамбула).

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что изложенные в абзацах восьмом, тринадцатом и четырнадцатом пункта 6 Письма разъяснения Минстроя России по вопросам применения повышающих коэффициентов и нормативов потребления в сфере предоставления коммунальных услуг не изменяют и не дополняют действующих норм законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а воспроизведённые в нём конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушают.

Жилищным кодексом Российской Федерации в статье 157 предусмотрено, что размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объёма потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учёта, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг (в том числе нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов), утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При расчёте платы за коммунальные услуги для собственников помещений в многоквартирных домах, которые имеют установленную законодательством Российской Федерации обязанность по оснащению принадлежащих им помещений приборами учёта используемых воды, электрической энергии и помещения которых не оснащены такими приборами учёта, применяются повышающие коэффициенты к нормативу потребления соответствующего вида коммунальной услуги в размере и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (часть 1).

Правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, особенности предоставления отдельных видов коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров, а также правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, устанавливаются Правительством Российской Федерации (части 1.1, 1.2).

Согласно Правилам № 354 (в редакции, действовавшей на время принятия оспариваемого акта) учёт объёма (количества) коммунальных услуг, предоставленных потребителю в жилом или в нежилом помещении,

осуществляется с использованием индивидуальных, общих (квартирных), комнатных приборов учёта (пункт 80). Оснащение жилого или нежилого помещения приборами учёта, ввод установленных приборов учёта в эксплуатацию, их надлежащая техническая эксплуатация, сохранность и своевременная замена должны быть обеспечены собственником жилого или нежилого помещения (пункт 81).

Пунктом 42 Правил № 354 определено, что размер платы за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в жилом помещении, оборудованном индивидуальным или общим (квартирным) прибором учёта, за исключением платы за коммунальную услугу по отоплению, определяется в соответствии с формулой 1 приложения № 2 к данным правилам исходя из показаний такого прибора учёта за расчётный период (абзац первый).

При наличии технической возможности установки приборов учёта холодной воды, горячей воды и (или) электрической энергии размер платы за коммунальную услугу по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению и (или) электроснабжению, предоставленную потребителю в жилом помещении в многоквартирном доме, определяется по формуле 4(1) приложения № 2 к этим правилам исходя из норматива потребления коммунальной услуги по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению и (или) электроснабжению с учётом повышающего коэффициента, согласно которой размер платы за коммунальную услугу по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению (за исключением случая установления двухкомпонентных тарифов на горячую воду), водоотведению и электроснабжению определяется с учётом повышающего коэффициента (абзац третий).

В пункте 4 приложения № 2 к Правилам № 354 приведена формула 4^1, согласно которой размер платы за коммунальную услугу по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению (за исключением случая установления двухкомпонентных тарифов на горячую воду), водоотведению и электроснабжению определяется с учётом повышающего коэффициента, величина которого в 2016 г. принимается равной 1,4, а с 1 января 2017 г. – 1,5.

На основании пункта 1 статьи 544 Гражданского кодекса Российской Федерации оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учёта энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

С учётом приведённых нормативных положений (в редакциях, действовавших на дату издания оспариваемого акта) суд первой инстанции правильно признал разъяснения абзаца восьмого пункта 6 приложения к Письму о том, что повышающие коэффициенты, указанные в расчётных формулах определения размера платы за коммунальные услуги, применяются для целей определения размера платы за коммунальные услуги и стоимости тепловой энергии в расчётном периоде, соответствующими действительному смыслу разъясняемых нормативных положений Правил № 354.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе коэффициент не увеличивает потребляемый объём коммунального ресурса тепловой энергии, используется для расчёта платы за коммунальные услуги с

целью стимулирования потребителей устанавливать приборы учёта и осуществлять расчёты по их показаниям, что соответствует положениям части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и не противоречит части 2 статьи 13 Федерального закона № 261-ФЗ, предусматривающей обязанность осуществлять расчёты за потреблённые энергоресурсы на основании данных об их количественном значении, определённых при помощи приборов учёта используемых энергетических ресурсов.

Ссылка в апелляционной жалобе на несоответствие оспариваемого абзаца восьмого пункта 6 приложения к Письму пункту 21(1) Правил № 124 несостоятельна, так как названная норма Правил № 124 применение повышающего коэффициента при расчёте платы за коммунальные услуги для потребителя (собственника или нанимателя жилого помещения в многоквартирном доме) не регулирует.

Обоснованным является и вывод суда первой инстанции о соответствии действующему законодательству разъяснений, данных Минстроем России в абзацах тринадцатом и четырнадцатом пункта 6 приложения к Письму, о том, что средства от продажи коммунальных ресурсов с учётом применения повышенных нормативов в указанных случаях, а также с учётом применения повышающих коэффициентов, введённых в Правила № 124 Постановлением № 603, составляют доходы ресурсоснабжающих организаций, а средства от продажи коммунальных услуг с применением повышающих коэффициентов составляют доходы исполнителей коммунальных услуг.

Суд правильно исходил из того, что данные разъяснения основаны на положениях статьи 161 (части 1, 2) Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающих, что средства от продажи коммунальных услуг перечисляются управляющим организациям, которые осуществляют предоставление коммунальных услуг гражданам в зависимости от выбранного собственниками многоквартирного дома способа управления и несут ответственность за проведение энергоэффективных мероприятий, и не противоречат части 4 статьи 12 Федерального закона № 261-ФЗ, регламентирующей правовой механизм энергосбережения в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, который включает в том числе обязанность лица, ответственного за содержание многоквартирного дома, по проведению энергоэффективных мероприятий, и части 4 статьи 39 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающей обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливать перечень мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Ссылка в апелляционной жалобе на пункт 13 Требований к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 161, не

опровергает выводов суда первой инстанции и не влияет на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные разъяснения Письма на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Суд обоснованно признал несостоятельными доводы административного истца, приведённые им и в апелляционной жалобе, о том, что разъяснения, содержащиеся в абзацах восьмом, тринадцатом и четырнадцатом пункта 6 Письма, не соответствуют нормам Федерального закона № 216-ФЗ, Правилам № 354 и Правилам № 124 и влекут изменение правового регулирования общественных отношений в области жилищно-коммунального хозяйства.

С учётом содержания оспариваемых в абзацах восьмом, тринадцатом, четырнадцатом пункта 6 приложения к Письму разъяснений правомерен вывод суда первой инстанции о том, что Письмо имеет информационно-разъяснительный характер по вопросам в сфере жилищно-коммунального хозяйства, возникшим в связи с внесёнными изменениями в нормативное правовое регулирование в области предоставления коммунальных услуг, и не является нормативным правовым актом.

В постановлении 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» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом (пункт 2).

Требования к введению в действие нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, предусмотрены Указом Президента Российской Федерации № 763 и Правилами подготовки нормативных правовых актов, не подлежали применению. Пунктами 8, 9 данного указа и пунктами 10, 11, 17 названных правил установлена обязательность государственной регистрации в Минюсте России названных нормативных правовых актов и обязательность их официального опубликования (за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

Вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемые разъяснения Письма такими признаками не обладают, является правомерным и подробно мотивирован в решении.

Суд учёл при рассмотрении данного дела, что письмом заместителя министра Минстроя России от 2 июля 2018 г. № 27961-АЧ/04, доведённым до сведения высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, сообщено, что Письмо в связи с утратой актуальности необходимо считать недействующим.

Установив, что оспариваемые разъяснения Письма соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений и, следовательно, права административного истца не нарушают, суд правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 5 статьи 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора о проверке законности оспоренных разъяснений Письма, нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном деле правоотношения, применены и истолкованы судом правильно в соответствии с их содержанием, получили оценку суда доводы, имеющие значение для настоящего дела. Изложенные Обществом в апелляционной жалобе доводы направлены на переоценку выводов суда первой инстанции, приведённых в решении, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда.

Предусмотренных статьёй 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 15 апреля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Согласие» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов