ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-279

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 23 августа 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Александрова В.Н.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Бахановой В.А.
с участием прокурора	Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Урал Девелопмент» о признании недействующими пунктов 2, 3, 7 постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2021 г. № 2033 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», подпунктов «б», «в» пункта 1, подпунктов «а», «б», «в», «г» пункта 2 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утверждённых данным постановлением,

по апелляционной жалобе и дополнению к ней общества с ограниченной ответственностью «Урал Девелопмент» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2022 г. по делу № АКПИ22-163, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Урал Девелопмент» Зернина Н.В. и Петрова А.Ю.,

поддержавших дополнения к апелляционной жалобе, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

25 ноября 2021 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 2033 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 2033).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 27 ноября 2021 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 6 декабря 2021 г., № 49 (Часть 1).

Постановлением № 2033 утверждены изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации (пункт 1) (далее также – Изменения).

Пунктом 2 Постановления № 2033 установлено, что критерии отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, предусмотренные Правилами организации теплоснабжения в Российской Федерации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2021 г. № 808 «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Правила организации теплоснабжения), применяются с 1 сентября 2022 г.

В силу пункта 3 Постановления № 2033 до 31 августа 2022 г. собственники или иные законные владельцы тепловых сетей, в отношении которых в установленном порядке утверждены цены (тарифы) на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя, признаются теплосетевыми организациями.

Согласно пункту 7 Постановления № 2033 пункты 56^1 и 56^2 Правил организации теплоснабжения действуют до 31 декабря 2027 г.

Подпунктом «б» пункта 1 Изменений Правила организации теплоснабжения дополнены пунктами 56^1 и 56^2, устанавливающими критерии отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям.

Подпунктом «в» пункта 1 Изменений пункт 61^1 Правил организации теплоснабжения, предусматривающий особенности определения цены и индексации тарифов для теплосетевой организации в ценовых зонах, дополнен требованиями, согласно которым положения абзацев первого и второго данного пункта, регулирующие вопросы цены на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя и порядка рассмотрения разногласий в отношении индексации тарифа на такие услуги, не применяются к собственникам или иным законным владельцам тепловых сетей, не соответствующим на день окончания

переходного периода или на день обращения в федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения в целях досудебного урегулирования спора критериям, предусмотренным пунктами 56 [1] и 56[2] Правил организации теплоснабжения, а также предусматривающим, что цена на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя, определённая в соответствии с порядком, установленным абзацем первым пункта 61[1], применяется только в отношении услуг по передаче тепловой энергии через объекты теплосетевого хозяйства соответствующей теплосетевой организации, которые учитывались при установлении тарифа для этой теплосетевой организации, действовавшего на дату окончания переходного периода, и не применяется в отношении услуг по передаче тепловой энергии через объекты теплосетевого хозяйства соответствующей теплосетевой организации, которые не учитывались при установлении тарифа для этой теплосетевой организации, действовавшего на дату окончания переходного периода.

Подпункты «а», «б», «в», «г» пункта 2 Изменений дополняют отдельные положения Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (далее – Правила регулирования цен), а именно:

пункт 6 дополнен абзацами следующего содержания: тарифы на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя организациям, не соответствующим критериям отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, предусмотренным Правилами организации теплоснабжения, не устанавливаются (абзац второй). Тарифы на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя, установленные организациям, не соответствующим критериям отнесения к теплосетевым организациям, не применяются такими организациями и подлежат отмене органами регулирования с 1 сентября 2022 г. (абзац третий);

основанием для установления (корректировки, пересмотра), а также продолжения действия установленной цены (тарифа) на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя в отношении собственника или иного законного владельца тепловых сетей является его соответствие критериям отнесения к теплосетевым организациям (пункт 11[2]);

подпункт «н» пункта 16 дополнен положением, согласно которому к заявлению об установлении цен (тарифов) прилагаются копии документов и иная информация, подтверждающие соответствие собственника или иного законного владельца тепловых сетей критериям отнесения к теплосетевым организациям;

экспертное заключение органа регулирования помимо общих мотивированных выводов и рекомендаций должно содержать анализ соответствия собственника или иного законного владельца тепловых сетей критериям отнесения к теплосетевым организациям (подпункт «г» пункта 29).

Общество с ограниченной ответственностью «Урал Девелопмент» (далее – ООО «Урал Девелопмент», Общество), являющееся собственником тепловых сетей на территории г. Перми Пермского края разной протяжённости и оказывающее услуги по передаче тепловой энергии на территории названного региона, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пунктов 2, 3, 7 Постановления № 2033, подпунктов «б», «в» пункта 1 и подпунктов «а», «б», «в», «г» пункта 2 Изменений. В обоснование заявленного требования указало на несоответствие оспариваемых положений статьям 6, 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях), статье 3 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Федерального закона «О теплоснабжении» и Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон № 84-ФЗ). Из административного иска следует, что оспариваемые нормативные правовые положения незаконны, так как они нарушают условие об обоснованности обязательных требований и принцип правовой определённости, вызывают неоднозначное толкование. Кроме того, срок начала действия критериев отнесения к теплосетевым организациям и период признания теплосетевыми организациями собственников (владельцев) тепловых сетей, в отношении которых в установленном порядке утверждены цены (тарифы) на услуги по передаче тепловой энергии, находятся за пределами установленного законом срока. Общество также указывает, что необходимость соответствия критериям отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям (в частности, критерию неразрывной протяжённости участков сетей в пределах одной системы теплоснабжения) нарушает его права собственника тепловых сетей на осуществление предпринимательской деятельности, связанной с их эксплуатацией.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручивший представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России), административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, так как оспариваемые нормативные положения изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Урал Девелопмент» отказано.

Общество направило апелляционную жалобу, ссылаясь на незаконность и необоснованность решения суда первой инстанции. В дополнении к апелляционной жалобе указало, что просит отменить (изменить) решение суда первой инстанции в части проверки законности подпункта «б» пункта 1 Изменений в части, в которой для отнесения собственника или иного законного

владельца тепловых сетей к теплосетевым организация, установлен критерий неразрывной протяжённости участков сетей в пределах одной системы теплоснабжения. В остальной части решение суда Общество не обжалует, что подтвердили в судебном заседании его представители. По их мнению, отсутствовали необходимость и объективные основания для установления Правительством Российской Федерации требований о неразрывной протяжённости тепловой сети в границах одной системы теплоснабжения. Кроме того, эти критерии были установлены Правительством Российской Федерации произвольно.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции законно и обоснованно, вынесено с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права. Доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, возражения на апелляционную жалобу представителя Правительства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении) определяет 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 по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей тепловой энергии, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций (статья 1).

К полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере теплоснабжения в числе прочего относятся утверждение правил организации теплоснабжения, основ ценообразования в сфере теплоснабжения, правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, которые должны включать в себя сроки рассмотрения дел об установлении таких тарифов, исчерпывающий перечень представляемых организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, документов, определение условий и порядка принятия решений об отмене регулирования таких тарифов (пункты 2, 6 части 1 статьи 4 Закона о теплоснабжении).

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер,

издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство Российской Федерации утвердило Правила организации теплоснабжения и Правила регулирования цен.

Федеральным законом № 84-ФЗ внесены изменения, согласно которым пункт 16 статьи 2 Закона о теплоснабжении, раскрывающий понятие «теплосетевая организация», дополнен словами «и соответствующая утверждённым Правительством Российской Федерации критериям отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям», а часть 1 статьи 4 этого же закона дополнена пунктом 15^4, в силу которого установление критериев и порядка отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, в том числе исходя из технических характеристик указанных тепловых сетей, количественных и (или) качественных показателей их деятельности, относится к полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере теплоснабжения.

В целях реализации требований федерального законодателя и совершенствования нормативно-правового регулирования Правительство Российской Федерации Постановлением № 2033 утвердило Изменения.

На основании изложенного выше суд первой инстанции пришёл к правильному выводу, что оспариваемые нормативные правовые положения утверждены Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий, а доводы административного истца о том, что оспариваемое правовое регулирование установлено Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, являются несостоятельными.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пришёл к правильному выводу о том, что пункты 2, 3, 7 Постановления № 2033, подпункты «б», «в» пункта 1 и подпункты «а», «б», «в», «г» пункта 2 Изменений соответствуют законодательству в сфере теплоснабжения и не нарушают права и законные интересы административного истца на осуществление предпринимательской деятельности в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии.

Критерии отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, предусмотренные Правилами организации теплоснабжения, согласно пункту 2 Постановления № 2033 применяются с 1 сентября 2022 г., что соответствует части 1 статьи 3 Закона об обязательных требованиях, предусматривающей, что положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее

чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта, если иное не установлено федеральным законом, Указом Президента Российской Федерации или международным договором Российской Федерации, предусматривающими установление обязательных требований.

Пункт 3 Постановления № 2033 определяет переходный период до 31 августа 2022 г., когда собственники или иные законные владельцы тепловых сетей, в отношении которых в установленном порядке утверждены цены (тарифы) на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя, признаются теплосетевыми организациями.

Доводы Общества о противоречии пунктов 2, 3 Постановления № 2033 Закону о теплоснабжении и Федеральному закону № 84-ФЗ, повторённые в апелляционной жалобе, судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными.

Пункт 1 статьи 1 Федерального закона № 84-ФЗ, дополняющий пункт 16 статьи 2 Закона о теплоснабжении, вступил в силу с 1 января 2021 г., при этом оказание услуг по передаче тепловой энергии организациями, не соответствующими критериям отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, осуществляется в порядке, действующем до дня вступления в силу Федерального закона № 84-ФЗ, до даты окончания текущего периода регулирования, установленного для указанных организаций, но не позднее 31 декабря 2021 г. (статья 3 Федерального закона № 84-ФЗ).

Таким образом, 31 декабря 2021 г. истёк предельный срок оказания услуг организациями, не соответствующими критериям отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям.

С учётом указанных выше требований Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством, в пунктах 2, 3 Постановления № 2033 установило сроки действия утверждённых критериев.

Пункты 56^{1} и 56^{2} Правил организации теплоснабжения в силу пункта 7 Постановления № 2033 действуют до 31 декабря 2027 г., что соответствует Закону об обязательных требованиях, который в части 4 статьи 3 предусматривает, что нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Положения, установленные в подпункте «б» пункта 1 Изменений о критериях отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям и в подпункте «в» этого же пункта 1 о цене на услуги по передаче тепловой энергии, в полной мере соответствуют пункту 15^{4} части 1 статьи 4 и части 5 статьи 23^{8} Закона о теплоснабжении, определяющим полномочия Правительства Российской Федерации в

рассматриваемых сферах правоотношений.

Как правильно указал суд первой инстанции, требование к протяжённости участков тепловых сетей в пределах одной системы теплоснабжения установлено Правительством Российской Федерации не произвольно, как ошибочно полагает Общество, а с учётом технических характеристик указанных тепловых сетей, количественных и качественных показателей их деятельности. Нормативного правового акта большей юридической силы, который бы устанавливал иные критерии отнесения собственников или иных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, не имеется.

Дополнения Правил регулирования цен подпунктами «а», «б», «в», «г» пункта 2 Изменений осуществлены Правительством Российской Федерации в пределах полномочий и соответствуют пункту 16 статьи 2, пункту 6 части 1 статьи 4 Закона о теплоснабжении.

Довод апелляционной жалобы о противоречии подпункта «б» пункта 1 Изменений статьям 4, 5 Закона об обязательных требованиях, предусматривающим, что на основании принципов законности и обоснованности обязательные требования устанавливаются в целях защиты охраняемых законом ценностей, а по данному административному делу такие данные отсутствуют, несостоятелен. Установление рассматриваемого критерия отнесения к теплосетевым организациям направлено на обеспечение и реализацию предусмотренных статьёй 3 Закона о теплоснабжении общих принципов организации отношений и основ государственной политики в сфере теплоснабжения, к которым относятся: обеспечение надёжности теплоснабжения в соответствии с требованиями технических регламентов; обеспечение энергетической эффективности теплоснабжения и потребления тепловой энергии с учётом требований, установленных федеральными законами; развитие систем централизованного теплоснабжения; развитие систем централизованного теплоснабжения; соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей, обеспечение экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала, обеспечение безопасной эксплуатации объектов теплоснабжения.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе установление оспариваемого критерия не противоречит части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку положения, разграничивающие, какие организации вправе оказывать услуги по передаче тепловой энергии, определены Законом о теплоснабжении, который наделил Правительство Российской Федерации полномочием по установлению критериев и порядка отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям, в том числе исходя из технических характеристик указанных тепловых сетей, количественных и (или) качественных показателей их деятельности (пунктом 15^4 части 1 статьи 4). При

этом согласно части 2 статьи 4^2 этого закона в сфере теплоснабжения действует система регулярного контроля за её функционированием, имеющая целью своевременное предупреждение, выявление, ограничение и (или) пресечение действий (бездействия), которые имеют или могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции, и (или) действий (бездействия) лица, занимающего доминирующее положение, которые приводят или могут привести к ущемлению интересов теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей.

Требование Общества, по сути, сводится к внесению в Правила организации теплоснабжения предлагаемых им дополнений, устанавливающих иные критерии отнесения собственников или иных законных владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям. Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

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 в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспоренных нормативных правовых положений отсутствует.

Суд первой инстанции принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых предписаний подробно мотивированы, основаны на законоположениях и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Оспариваемые положения не допускают какой-либо неясности, двусмысленности, отвечают общеправовому критерию формальной определённости. Данных о том, что применение на практике оспоренных предписаний не соответствует их истолкованию, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, не установлено.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном административном деле правоотношения, применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием. Вывод суда о законности пунктов 2, 3, 7 Постановления №2033, подпунктов «б», «в» пункта 1 и подпунктов «а»,

«б», «в», «г» пункта 2 Изменений в оспариваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, их издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 27 апреля 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Урал Девелопмент» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.Н. Александров

Н.А. Ксенофонтова