ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-323

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 15 сентября 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Александрова В.Н.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Бахановой В.А.
с участием прокурора	Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» о признании частично недействующими пунктов 66, 69, 70 Методики осуществления коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя, утверждённой приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 99/пр,

по апелляционной жалобе акционерного общества «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2022 г. по делу № АКПИ22-249, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей акционерного общества «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» Макшанкиной О.Г. и Хусаиновой О.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) от 17 марта 2014 г. № 99/пр (далее – Приказ) утверждена Методика осуществления коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя (далее – Методика).

Нормативный правовой акт 12 сентября 2014 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 34040, и 21 ноября 2014 г. опубликован в «Российской газете», № 266.

Методика, как следует из её пункта 2, является методологическим документом, в соответствии с которым осуществляется определение количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в целях коммерческого учёта (в том числе расчётным путём).

Пункты 66, 69, 70 Методики размещены в разделе VIII «Определение количества тепловой энергии, теплоносителя расчётным путём при работе приборов учёта неполный расчётный период».

Пункт 66 Методики содержит формулу, на основании которой для целей отопления и вентиляции в случае, если в точках учёта отсутствуют приборы учёта или приборы учёта не работают более 30 суток отчётного периода, осуществляется определение количества тепловой энергии на отопление и вентиляцию расчётным путём.

Согласно пункту 69 Методики в случае неисправности приборов учёта, истечения срока их поверки, включая вывод из работы для ремонта или поверки на срок до 30 суток, в качестве базового показателя для расчёта принимается среднесуточное количество тепловой энергии, определённое по приборам учёта за время штатной работы в отчётный период.

В пункте 70 Методики приведена формула 8.5, по которой рассчитывается количество расчётной фактически потреблённой тепловой энергии с учётом расчётной температуры наружного воздуха.

Акционерное общество «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» (далее также – Общество, АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)»), являющееся теплоснабжающей организацией на территории г. Красноярска, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением (и дополнением к нему) о признании не действующими пунктов 66, 69, 70 Методики в части слов «более 30 суток отчётного периода», «на срок до 30 суток» и в части величины знаменателя формулы 8.5 – расчётной температуры наружного воздуха для проектирования отопления (вентиляции). В обоснование административного иска Общество указало на отсутствие в разделе VIII Методики соответствующих формул

расчёта тепловой энергии применительно к указанным выше порядкам расчёта в зависимости от отсутствия прибора учёта до или более 15 суток, ссылалось на то, что это противоречит пункту 1 статьи 541, статье 544 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункту 13 статьи 2, статье 19 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении), частям 1, 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», пунктам 115, 116, 118 Правил коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 (далее – Правила № 1034).

АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» полагает, что пункты 66, 69, 70 Методики создают правовую неопределённость в порядке расчёта количества поставленного ресурса и возможность для злоупотреблений со стороны потребителей, выражающихся в неустановлении приборов учёта и предъявлении к ресурсоснабжающей организации требований о применении такого порядка расчёта, который приводит к занижению данных об объёме потребления, что влечёт нарушение прав Общества на получение оплаты за фактически поставленный ресурс; формула 8.5 Методики противоречит расчётному определению количества тепловой энергии, так как применение в знаменателе расчётной температуры наружного воздуха для проектирования отопления (вентиляции), то есть минимальной температуры региона, приводит к тому, что определённое по приборам учёта количество тепловой энергии за отчётный период уменьшается на коэффициент отношения фактической температуры наружного воздуха к расчётной, а не к температуре, которая имела место в период отсутствия прибора учёта.

Минстрой России, привлечённый судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признал, указав, что Методика утверждена уполномоченным государственным органом в пределах компетенции с соблюдением требований закона к её принятию. Оспариваемые положения Методики соответствуют нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушают прав и законных интересов административного истца в сфере предпринимательской деятельности.

Минюст России, привлечённый судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, сообщил, что Приказ в установленном порядке прошёл правовую и антикоррупционную экспертизы в названном министерстве, издан уполномоченным органом в пределах предоставленной компетенции. Оспариваемые пункты Методики соответствуют действующему законодательству.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное,

вынесенное при несоответствии выводов суда, изложенных в решении, действительным обстоятельствам дела, а также с нарушением и неправильным применением норм материального права. Ссылается на то, что оспариваемые положения Методики не обеспечивают в сфере теплоснабжения получение оплаты за фактически потреблённый ресурс, в связи с чем просит принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Минстрой России в письменном отзыве на апелляционную жалобу не согласился с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть данное административное дело в апелляционном порядке без участия своего представителя.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации представитель Минюста России не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

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

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 регулирует Закон о теплоснабжении (часть 1 статьи 1).

Названный закон под коммерческим учётом понимает установление количества и качества тепловой энергии, теплоносителя, производимых, передаваемых или потребляемых за определённый период, с помощью приборов учёта тепловой энергии, теплоносителя (далее – приборы учёта) или расчётным путём в целях использования сторонами при расчётах в соответствии с договорами (пункт 13 статьи 2).

Согласно пункту 3 части 7 статьи 19 этого же закона коммерческий учёт тепловой энергии, теплоносителя осуществляется в соответствии с правилами коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя (далее также – коммерческий учёт), которые утверждаются Правительством Российской Федерации с учётом требований технических регламентов и должны содержать помимо прочего порядок определения количества поставленных тепловой энергии, теплоносителя в целях их коммерческого учёта, в том числе расчётным путём.

Реализуя предоставленные законом полномочия, 18 ноября 2013 г. Правительство Российской Федерации издало постановление, которым утвердило Правила № 1034.

Пунктом 3 данного постановления Правительство Российской Федерации поручило Минстрою России утвердить в 2-недельный срок методику осуществления коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя.

В соответствии с Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведённой в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведённой 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, подпункт 5^2 пункта 5).

Во исполнение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. Минстрой России Приказом утвердил Методику.

С учётом изложенного выше, установив, что 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 подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие. Данные обстоятельства ранее установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 2 сентября 2021 г. № АКПИ21-589, от 1 октября 2020 г. № АКПИ20-395, от 13 января 2022 г. № АКПИ21-926.

На основании 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. Это требование закона выполнено судом первой инстанции.

Приведя в решении подробный правовой анализ законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, и отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правильно исходил из того, что содержание пунктов 66, 69, 70 Методики в оспариваемой части соответствует требованиям действующего законодательства.

ГК РФ устанавливает, что энергоснабжающая организация обязана подавать абоненту энергию через присоединённую сеть в количестве, предусмотренном договором энергоснабжения, и с соблюдением режима подачи, согласованного сторонами. Количество поданной абоненту и использованной им энергии определяется в соответствии с данными учёта о её фактическом потреблении (пункт 1 статьи 541); 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 (пункт 1 статьи 544).

Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет, что производимые, передаваемые, потребляемые энергетические ресурсы подлежат обязательному учёту с применением приборов учёта используемых энергетических ресурсов; расчёты за энергетические ресурсы должны осуществляться на основании данных о количественном значении энергетических ресурсов, произведённых, переданных, потреблённых, определённых при помощи приборов учёта используемых энергетических ресурсов (пункты 1, 2 статьи 13).

По общему правилу расчёты за поставленную энергию осуществляются исходя из объёмов её фактического потребления, определяемого приборами учёта тепловой энергии, в свою очередь, применение расчётных способов в рассматриваемой сфере правоотношений должно приводить к определению такого количественного значения энергетических ресурсов, которое явно выше количественного значения, определяемого при помощи приборов учёта используемых энергетических ресурсов.

Таким образом, использование расчётного метода, закреплённого оспариваемыми формулами Методики, при отсутствии приборов учёта или невозможности использовать их показания прямо предусмотрено законодателем и не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Так, согласно пункту 31 Правил № 1034 коммерческий учёт тепловой энергии, теплоносителя расчётным путём допускается в случаях: отсутствия в точках учёта приборов учёта; неисправности прибора учёта; нарушения

установленных договором сроков представления показаний приборов учёта, являющихся собственностью потребителя.

Понятие «неисправность средств измерений узла учёта» означает состояние средств измерений, при котором узел учёта не соответствует требованиям нормативных правовых актов, нормативно-технической и (или) конструкторской (проектной) документации (в том числе в связи с истечением сроков поверки средств измерений, входящих в состав узла учёта, нарушением установленных пломб, а также с работой в нештатных ситуациях) (пункт 3 Правил № 1034).

Определение количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в целях коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя (в том числе расчётным путём) производится в соответствии с Методикой, на основании которой наряду с прочим осуществляется организация коммерческого учёта на источнике тепловой энергии, теплоносителя и в тепловых сетях; определение количества тепловой энергии, теплоносителя в целях их коммерческого учёта, в том числе: количества тепловой энергии, теплоносителя, отпущенных источником тепловой энергии, теплоносителя; количества тепловой энергии и массы (объёма) теплоносителя, которые получены потребителем; количества тепловой энергии, теплоносителя, израсходованных потребителем во время отсутствия коммерческого учёта тепловой энергии, теплоносителя по приборам учёта; при работе приборов учёта в течение неполного расчётного периода корректировка расхода тепловой энергии расчётным путём за время отсутствия показаний в соответствии с методикой (пункт 114 Правил № 1034).

Пунктом 66 Методики предусмотрена формула определения количества тепловой энергии на отопление и вентиляцию в случае отсутствия в точках учёта приборов учёта или если приборы учёта не работают более 30 суток; пункт 69 Методики предписывает, что в случае неисправности приборов учёта, истечения срока их поверки, включая вывод из работы для ремонта или поверки на срок до 30 суток, в качестве базового показателя для расчёта принимается среднесуточное количество тепловой энергии, определённое по приборам учёта за время штатной работы в отчётный период; пункт 70 Методики содержит формулу расчёта фактически потреблённой тепловой энергии с учётом температуры наружного воздуха.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции верно исходил из того, что оспариваемые пункты Методики предусматривают порядок определения количества поставленной (полученной) тепловой энергии расчётным путём при отсутствии приборов учёта, неработающих приборах учёта, их неисправности, истечении срока поверки, выводе из работы для ремонта или поверки, что соответствует части 3 статьи 19 Закона о теплоснабжении и пункту 31 Правил № 1034, устанавливающим случаи осуществления коммерческого учёта расчётным путём.

Доводы Общества о противоречии названных выше пунктов Методики пунктам 115, 116, 118 Правил № 1034 в части указания срока расчётного периода, а также определения количества фактически потреблённой тепловой

энергии, повторённые в апелляционной жалобе, судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными, как основанные на ошибочном толковании норм права.

Согласно пунктам 115, 116 Правил № 1034 при отсутствии в точках учёта приборов учёта или работы приборов учёта более 15 суток расчётного периода определение количества тепловой энергии, расходуемой на отопление и вентиляцию, осуществляется расчётным путём и основывается на пересчёте базового показателя по изменению температуры наружного воздуха за весь расчётный период. В качестве базового показателя принимается значение тепловой нагрузки, указанное в договоре теплоснабжения.

При неисправности приборов учёта, истечении срока их поверки, включая вывод из работы для ремонта или поверки на срок до 15 суток, в качестве базового показателя для расчёта тепловой энергии, теплоносителя принимается среднесуточное количество тепловой энергии, теплоносителя, определённое по приборам учёта за время штатной работы в отчётный период, приведённое к расчётной температуре наружного воздуха (пункт 118 Правил № 1034).

При этом на основании пункта 120 Правил № 1034 количество тепловой энергии, теплоносителя, расходуемых на горячее водоснабжение, при наличии отдельного учёта и временной неисправности приборов (до 30 дней) рассчитывается по фактическому расходу, определённому по приборам учёта за предыдущий период. В случае отсутствия отдельного учёта или нерабочего состояния приборов более 30 дней количество тепловой энергии, теплоносителя, расходуемых на горячее водоснабжение, принимается равным значениям, установленным в договоре теплоснабжения (величина тепловой нагрузки на горячее водоснабжение) (пункт 121 Правил № 1034).

Пункт 115 Правил № 1034 определяет продолжительность работы приборов учёта в рамках расчётного периода, в то время как пункт 66 Методики определяет продолжительность периода, в течение которого приборы учёта не работают в рамках отчётного периода. Данные нормы подлежат применению в совокупности и не противоречат друг другу. Кроме того, из содержания оспоренных пунктов Методики не следует, что такой показатель, как время отчётного периода, может приниматься исключительно в размере, соответствующем 30 суткам.

С учётом изложенного выше суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемые пункты Методики в части указания срока расчётного периода не противоречат положениям Закона о теплоснабжении и Правилам № 1034 и не могут расцениваться как изменение этого периода.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы в рассматриваемых правоотношениях по-иному регулировал порядок определения количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в целях коммерческого учёта, в том числе расчётным путём, не имеется.

Оспариваемые положения Методики отвечают общеправовому критерию формальной определённости, ясности и недвусмысленности, их содержание не

может рассматриваться как вносящее в правовое регулирование неопределённость, позволяет правоприменителям единообразно их понимать и толковать.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности пунктов 66, 69, 70 Методики, оснований считать такие выводы ошибочными не имеется.

Все доводы административного истца (повторённые в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Доводы апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции не в полном объёме реализовал свои полномочия по нормоконтролю, не разрешив вопрос о потенциальной угрозе нарушения прав теплосетевой организации, так как оспариваемые положения Методики создают для потребителей возможность злоупотреблять своими правами и не устанавливать приборы учёта с последующим предъявлением к ресурсоснабжающей организации требований о применении порядка расчёта, приводящего к занижению объёма потребления, ошибочны, поскольку при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

В силу пункта 5 статьи 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются. Не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Если злоупотребление правом повлекло нарушение права другого лица, такое лицо вправе требовать возмещения причинённых этим убытков (пункты 1, 4 этой же статьи Кодекса).

Кроме того, в силу пункта 12 Правил № 1034 в случае, если одна из сторон договора, обязанная в соответствии с федеральными законами установить прибор учёта, не выполняет эту обязанность, другая сторона договора обязана в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, установить прибор учёта для осуществления расчётов по договору.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке,

не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленных требований.

Утверждения АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» в апелляционной жалобе о том, что оспоренное правовое регулирование противоречит сути расчётного определения количества тепловой энергии, по существу, сводятся к требованию о внесении в Методику предлагаемых административным истцом дополнений, устанавливающих иной механизм определения количества поставленной (полученной) тепловой энергии. 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).

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. 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 15 июня 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Енисейская территориальная генерирующая компания (ТГК-13)» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.Н. Александров

Ю.В. Ситников