ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-1095

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 30 января 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.
при секретаре Буринской А.А.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Хизвера Романа Григорьевича, Пекина Михаила Сергеевича, Кащенко Татьяны Владимировны о признании не действующими в части пункта 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», подпункта «е» пункта 69 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных указанным постановлением, приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 26 января 2018 г. № 43/пр «Об утверждении примерной формы платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг»,

установил:

6 мая 2011 г. Правительством Российской Федерации издано постановление № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (далее также – Постановление), пунктом 1 которого утверждены Правила

предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее также – Правила), действующие в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2023 г. № 1226, а пунктом 3 установлено, что разъяснения по применению этих Правил дает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России).

Согласно подпункту «е» пункта 69 Правил в платежном документе указываются общий объем каждого вида коммунальных услуг на общедомовые нужды, предоставленный в многоквартирном доме в случаях, предусмотренных данными правилами, за расчетный период, показания коллективного (общедомового) прибора учета соответствующего вида коммунального ресурса, суммарный объем каждого вида коммунальных услуг, предоставленных во всех жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, объем каждого вида коммунального ресурса, использованного исполнителем за расчетный период при производстве коммунальной услуги по отоплению и (или) горячему водоснабжению (при отсутствии централизованных теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения).

26 января 2018 г. Минстроем России издан приказ № 43/пр (далее также – Приказ № 43/пр), пунктом 1 которого утверждена примерная форма платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг согласно приложению к данному приказу (далее также – Примерная форма).

Хизвер Р.Г., Пекин М.С., Кащенко Т.В., являющиеся собственниками земельных участков, расположенных на территории садоводческого некоммерческого товарищества, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими: пункта 3 Постановления – в части, исключающей нормативно-правовой (обязующий) характер разъяснений Минстроя России по вопросам применения Правил; подпункта «е» пункта 69 Правил – в части, исключающей в случае функционирования коллективного (общедомового) прибора учета (далее также – ОДПУ) в качестве измерительного комплекса в совокупности с понижающими трансформаторами тока и напряжения необходимость указания в платежном документе показаний ОДПУ с учетом коэффициента трансформации; Приказа № 43/пр в той мере, в которой утвержденная им Примерная форма в разделе 4 «Справочная информация» в части сведений о нормативе потребления коммунальной услуги «электроснабжение» не предполагает нормативно-правовой (обязующий) характер.

В обоснование заявленных требований административные истцы ссылаются на неопределенность оспариваемых нормативных положений и их несоответствие статье 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции), статье 10 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г.

№ 2300-I «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей). Наличие, по их мнению, пробелов в правовом регулировании относительно объема информации, вносимой в платежный документ, позволяет исполнителю коммунальной услуги не указывать в платежном документе показания коллективного (общедомового) прибора учета электроэнергии с учетом применения коэффициента трансформации (в случаях функционирования ОДПУ в соответствующем технологическом режиме) и сведения о нормативе потребления этого коммунального ресурса, игнорировать разъяснения Минстроя России по применению Правил. Указывают на нарушение своих прав как потребителей поставляемой электрической энергии, плата за которую формируется исполнителем коммунальных услуг и взимается за объемы, связанные с эксплуатацией общего имущества садоводческого некоммерческого товарищества.

Административный ответчик – Правительство Российской Федерации – поручил представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Минстрою России (поручение от 13 декабря 2023 г. № ДГ-П16-19275), в письменных возражениях на административный иск указавшему, что Постановление и Приказ № 43/пр изданы полномочными органами в пределах их компетенции, оспариваемые в части нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Заинтересованное лицо – Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) – в письменном отзыве на административный иск указало, что оспариваемый в части Приказ № 43/пр издан компетентным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, опубликован в установленном порядке.

Административные истцы, будучи надлежащим образом извещенными о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации и Минстроя России Кордюкова Е.А. поддержала правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., изучив доводы административных истцов и Минюста России, заслушав пояснения представителя административного ответчика и заинтересованного лица, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого Постановления содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Частью 4 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение данного кодекса, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

В соответствии с частью 1^1 статьи 157 ЖК РФ Правительство Российской Федерации устанавливает правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, особенности предоставления отдельных видов коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров с учетом положений части 9 данной статьи.

В редакции закона, действовавшей до 24 апреля 2020 г., аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации предусматривались частью 1 статьи 157 ЖК РФ.

Во исполнение требований федерального законодателя Постановлением утверждены Правила.

Нормативный правовой акт опубликован 30 мая 2011 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 22, ст. 3168, 1 июня 2011 г. в «Российской газете», № 116.

Оспариваемый пункт 3 Постановления изложен в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 230, размещенного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://pravo.gov.ru) 31 марта 2014 г., опубликованного 7 апреля 2014 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 14, ст. 1627.

Подпункт «е» пункта 69 Правил изложен в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 г. № 1498, размещенного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://pravo.gov.ru) 30 декабря 2016 г., опубликованного 9 января 2017 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 2, ст. 338, 13 января 2017 г. в «Российской газете», № 6.

В соответствии с пунктом 71 Правил примерная форма платежного документа для внесения платы за коммунальные услуги и методические рекомендации по ее заполнению устанавливается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по согласованию с Федеральной антимонопольной службой.

Согласно пункту 1, подпункту 5.2.53 пункта 5 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (далее – Положение о Минстрое России), Минстрой России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе примерную форму платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг, методические рекомендации по ее заполнению.

Реализуя предоставленные полномочия, Минстрой России Приказом № 43/пр утвердил Примерную форму.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Минюсте России 14 мая 2018 г., регистрационный номер 51074, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://pravo.gov.ru) 15 мая 2018 г.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления, вносящих в него изменения в оспариваемой части нормативных правовых актов и Приказа № 43/пр 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».

Таким образом, оспариваемые в части нормативные правовые акты изданы полномочными органами в пределах их компетенции, с соблюдением формы, процедуры принятия и порядка введения в действие, что не оспаривается административными истцами. Данные обстоятельства ранее также установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации, в том числе от 26 июля 2022 г. № АКПИ22-310, от 4 октября 2022 г. № АКПИ22-651, от 14 марта 2023 г. № АКПИ23-25, от 25 апреля 2023 г. № АКПИ23-141, от 19 сентября 2023 г. № АКПИ23-599 – в отношении Постановления и утвержденных им Правил, от 29 июля 2019 г. № АКПИ19-377 – в отношении Приказа № 43/пр.

Правительство Российской Федерации, реализуя дискреционные полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», вправе давать поручения федеральным министерствам и ведомствам по разъяснению применения законодательства.

Минстрой России в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности (подпункт 6.2 пункта 6 Положения о Минстрое России).

Перечень принимаемых Минстроем России нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности ограничен в том числе указанным положением.

Соответственно, пунктом 3 Постановления Правительство Российской Федерации наделило Минстрой России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, полномочием давать разъяснения по применению Правил.

Такие разъяснения могут обладать нормативными свойствами, позволяющими применить их неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, что выясняется исходя из содержания принимаемого акта.

В связи с этим позиция административных истцов о том, что пункт 3 Постановления исключает обязательность для участников соответствующих правоотношений разъяснений Минстроя России по вопросам применения Правил, является ошибочной, не согласуется с действующим правовым регулированием.

Доводы административных истцов о неопределенности оспариваемых нормативных положений, а также их несоответствии статье 1 Закона о противодействии коррупции, статье 10 Закона о защите прав потребителей свидетельствуют о неправильном толковании норм материального права и подлежат отклонению.

Граждане и организации обязаны своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги (часть 1 статьи 153 ЖК РФ).

Плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами (часть 4 статьи 154 ЖК РФ).

Согласно положениям статьи 155 ЖК РФ плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом либо решением общего собрания членов товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, созданного в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье в соответствии с федеральным законом о таком кооперативе (часть 1). Плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится на основании платежных документов (в том числе платежных документов в электронной форме, размещенных в системе),

представленных не позднее первого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом либо решением общего собрания членов товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива (пункт 1 части 2).

Аналогичное положение предусмотрено пунктом 67 Правил.

В пункте 69 Правил приведен перечень информации, указываемой в платежном документе, в том числе согласно его подпункту «е»: общий объем каждого вида коммунальных услуг на общедомовые нужды, предоставленный в многоквартирном доме в случаях, предусмотренных данными правилами, за расчетный период, показания коллективного (общедомового) прибора учета соответствующего вида коммунального ресурса, суммарный объем каждого вида коммунальных услуг, предоставленных во всех жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, объем каждого вида коммунального ресурса, использованного исполнителем за расчетный период при производстве коммунальной услуги по отоплению и (или) горячему водоснабжению (при отсутствии централизованных теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения).

Примерная форма платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг, утвержденная Приказом № 43/пр, в графах 3, 4 раздела 3 «Расчет размера платы за содержание жилого помещения и коммунальные услуги, взноса на капитальный ремонт» предусматривает, что объем коммунальных услуг и объем коммунальных ресурсов, потребленных при использовании и содержании общего имущества в многоквартирном доме, или коммунальных услуг на общедомовые нужды, указывается исходя из: нормативов потребления коммунальных услуг или нормативов потребления коммунальных ресурсов в целях использования и содержания общего имущества в многоквартирном доме; показаний индивидуальных (квартирных) приборов учета; среднемесячного потребления коммунальных услуг; исходя из показаний общедомового прибора учета; расчетного способа для нежилых помещений.

Объем информации, предусмотренный Правилами и Примерной формой к отображению в платежном документе, обязателен. При этом исполнитель вправе указывать в платежном документе и дополнительную информацию, не предусмотренную названными нормативными актами.

Согласно подпункту «л» пункта 69 Правил в платежном документе указываются другие сведения, подлежащие в соответствии с данными правилами, нормативными актами, регулирующими порядок установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности), и договором, содержащим положения о предоставлении коммунальных услуг, включению в платежные документы.

Таким образом, из приведенных норм следует, что перечень информации, указываемой в платежном документе, Примерная форма которого утверждена оспариваемым приказом, закреплен в пункте 69 Правил, при этом данный

перечень не является исчерпывающим, может быть расширен исполнителем на основании подпункта «л» пункта 69 Правил.

Указанные административными истцами нормативные правовые акты, которым, по их мнению, не соответствуют оспариваемые в части нормативные положения, не устанавливают порядок и механизм начисления платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг, не определяют содержание платежных документов.

Оспариваемые нормативные положения изложены понятным и доступным образом, отвечают критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при применении и не исключают возможности указания в платежном документе показаний коллективного (общедомового) прибора учета электроэнергии с учетом применения коэффициента трансформации.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых нормативных положений статье 10 Закона о защите прав потребителей, которая устанавливает обязанность изготовителя (исполнителя, продавца) своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора, и определяет перечень обязательной информации о товарах (работах, услугах), подлежат отклонению, поскольку эта норма носит общий характер и не регламентирует отношения, связанные с определением размера платы за коммунальные услуги, содержанием платежных документов и их представлением потребителю. Кроме того, пункт 1 статьи 10 названного закона предусматривает, что по отдельным видам товаров (работ, услуг) перечень и способы доведения информации до потребителя устанавливаются Правительством Российской Федерации.

При предоставлении коммунальных услуг действует специальное правовое регулирование, а именно Правила, которые устанавливают порядок информирования потребителей, в том числе о предоставляемых коммунальных услугах.

Оспариваемые нормативные положения согласуются с нормами жилищного законодательства, в частности, со статьями 153, 155 ЖК РФ и частью 1 статьи 157 ЖК РФ, согласно которой размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, в том числе по показаниям общедомового прибора учета.

Федеральный закон или иные нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, иным образом регулирующие порядок заполнения и определяющие содержание платежных документов, отсутствуют.

По существу, требования административных истцов сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием относительно объема информации, отображаемой в платежном документе, и отстаиванию позиции о необходимости внесения в Постановление, Правила и Примерную форму, утвержденную Приказом № 43/пр, соответствующих изменений и дополнений,

что в силу действующего законодательства отнесено к дискреционным полномочиям Правительства Российской Федерации и Минстроя России и не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации приходит к выводу о том, что оспариваемые в части нормативные положения не нарушают прав административных истцов в упоминаемых ими аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечет принятие решения об отказе в удовлетворении заявленных требований согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Хизвера Романа Григорьевича, Пекина Михаила Сергеевича, Кащенко Татьяны Владимировны о признании не действующими в части пункта 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», подпункта «е» пункта 69 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных указанным постановлением, приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 26 января 2018 г. № 43/пр «Об утверждении примерной формы платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации О.Н. Нефедов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев