



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-283

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

1 сентября 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Рыженкова А.М.

при секретаре
с участием прокурора

Бахановой В.А.
Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мельникова Дмитрия Александровича о признании частично недействующим подпункта «д» пункта 34 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,

по апелляционной жалобе Мельникова Д.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 г. по делу № АКПИ22-161, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Рыбкиной В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 6 мая 2011 г. № 354 утвердило Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее также – Правила).

Первоначально текст нормативного правового акта официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г., № 22, «Российской газете» 1 июня 2011 г., № 116.

Подпунктом «д» пункта 34 раздела V «Права и обязанности потребителя» Правил, в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 824, предусмотрено, что потребитель обязан обеспечивать проведение проверок установленных за счёт потребителя коллективных (общедомовых), индивидуальных, общих (квартирных), комнатных приборов учёта в сроки, установленные технической документацией на прибор учёта, предварительно проинформировав исполнителя о планируемой дате снятия прибора учёта для осуществления его поверки и дате установления прибора учёта по итогам проведения его поверки, за исключением случаев, когда в договоре, содержащем положения о предоставлении коммунальных услуг, предусмотрена обязанность исполнителя осуществлять техническое обслуживание таких приборов учёта, а также направлять исполнителю копию свидетельства о поверке или иного документа, удостоверяющего результаты поверки прибора учёта, осуществлённой в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений.

Гражданин Мельников Д.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим подпункта «д» пункта 34 Правил в части, предусматривающей обязанность потребителя коммунальных услуг представлять исполнителю коммунальных услуг для подтверждения факта поверки прибора учёта копию свидетельства о поверке или иного документа, удостоверяющего результаты поверки прибора учёта, осуществлённой в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений.

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что 24 сентября 2020 г. вступила в силу новая редакция части 4 статьи 13 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Закон об обеспечении единства измерений), которой изменён порядок подтверждения факта проведения поверки средств измерений (приборов учёта) и предусмотрено, что результаты поверки средств измерений подтверждаются не свидетельством о поверке (или иными документами), а сведениями о результатах поверки средств измерений, включёнными в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений (далее также – ФГИС «Аршин»), которые являются необходимым и достаточным доказательством проведения поверки прибора учёта. По его мнению, требование исполнителя коммунальных услуг по представлению свидетельства о поверке прибора учёта противоречит названной норме

федерального закона, допускает дискриминационные методы расчёта объёмов потребления коммунальных услуг, приводит к необходимости несения им дополнительных расходов и нарушает его имущественные права.

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что 27 мая 2021 г. он провёл поверку установленного в принадлежащей ему квартире индивидуального прибора учёта – счётчика горячей воды, но исполнитель коммунальных услуг ГБУ «Жилищник Останкинского района» отказался признать факт поверки на основании сведений, содержащихся в ФГИС «Аршин», и потребовал представления свидетельства о поверке прибора учёта. По истечении срока предыдущей поверки исполнитель коммунальных услуг начал производить начисление оплаты за горячее водоснабжение в дискриминирующем размере, в порядке, предусмотренном Правилами для случаев отсутствия индивидуального прибора учёта. Данные действия исполнителя им были обжалованы в суд, который в удовлетворении его иска отказал.

Правительство Российской Федерации поручило представлять его интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которое в письменных возражениях административный иск не признало, ссылаясь на то, что оспариваемая норма Правил соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов заявителя.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления Мельникову Д.А. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении его требования. Полагает, что суд первой инстанции неправильно истолковал и не применил часть 4 статьи 13 Закона об обеспечении единства измерений, что привело к принятию ошибочного решения и является основанием для его отмены в апелляционном порядке. Вывод суда о том, что Правила в оспариваемой части не противоречат указанной норме федерального закона и для подтверждения поверки прибора учёта владельцы жилых помещений, как и раньше, должны в обязательном порядке представлять исполнителю коммунальных услуг свидетельство о поверке прибора учёта, противоречит сложившемуся в данной отрасли пониманию порядка подтверждения поверки приборов учёта, предусмотренному действующей редакцией части 4 статьи 13 Закона об обеспечении единства измерений. Большинство потребителей коммунальных услуг на практике уже не требуют представления свидетельства о поверке прибора учёта и для подтверждения поверки используют сведения, содержащиеся в ФГИС «Аршин».

Мельников Д.А., извещённый в установленном порядке о времени и месте судебного разбирательства, в суд апелляционной инстанции не явился, направив ходатайство об отложении рассмотрения его апелляционной жалобы в связи с заболеванием (без представления соответствующих доказательств), которое протокольным определением суда оставлено без удовлетворения, поскольку

препятствий для рассмотрения дела в отсутствие административного истца не имеется.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просило в её удовлетворении отказать, считая решение суда законным и обоснованным, принятым при правильном применении норм материального и процессуального права, с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит её подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Правоотношения по поводу предоставления коммунальных услуг регулируются жилищным законодательством, состоящим из Жилищного кодекса Российской Федерации, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пункт 10 части 1 статьи 4, часть 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьёй 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

На день принятия оспариваемого в части нормативного правового акта аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации были предусмотрены статьёй 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Частью 1¹ статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (введена Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации») закреплено, что 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.

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации предусматривались частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до 24 апреля 2020 г.

Правила регулируют отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов, в том числе отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливают их права и обязанности, порядок заключения договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учёта и при их отсутствии, порядок перерасчёта размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении, порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, определяют основания и порядок приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг, а также регламентируют вопросы, связанные с наступлением ответственности исполнителей и потребителей коммунальных услуг (пункт 1).

Частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации 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.

В соответствии с частями 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» 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. До установки приборов учёта используемых энергетических ресурсов, а также при выходе из строя, утрате или по истечении срока эксплуатации приборов учёта используемых энергетических ресурсов расчёты за энергетические ресурсы должны осуществляться с применением расчётных способов определения количества энергетических ресурсов, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отношения, возникающие при выполнении измерений, установлении и соблюдении требований к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений, применению стандартных образцов, средств измерений, методик (методов) измерений, а также при осуществлении деятельности по обеспечению единства измерений, предусмотренной законодательством Российской Федерации об обеспечении

единства измерений, в том числе при выполнении работ и оказании услуг по обеспечению единства измерений, регулируются Законом об обеспечении единства измерений, который устанавливает, что сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется в том числе на измерения, выполняемые при учёте количества энергетических ресурсов (пункт 8 части 3 статьи 1).

Часть 4 статьи 13 Закона об обеспечении единства измерений, в редакции Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 254-ФЗ, предусматривала, что результаты поверки средств измерений удостоверяются знаком поверки, и (или) свидетельством о поверке, и (или) записью в паспорте (формуляре) средства измерений, заверяемой подписью поверителя и знаком поверки.

Приведённой норме в полной мере соответствовало предписание подпункта «д» пункта 34 Правил в части, предусматривающей обязанность потребителя по направлению исполнителю копии свидетельства о поверке или иного документа, удостоверяющего результаты поверки прибора учёта, осуществлённой в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений.

Между тем в настоящее время такого соответствия норме, имеющей большую юридическую силу, не имеется.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 2935-р был утверждён план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 г., пункт 36 которого предусматривал внесение законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении единства измерений» (в части установления приоритета электронной регистрации, оформления результатов в области единства измерений). В пояснительной записке к данному законопроекту, внесённому Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, указывалось, что он предусматривает внесение изменений в Закон об обеспечении единства измерений, направленных на установление приоритета электронной регистрации оформления результатов работ (услуг) в области обеспечения единства измерений. Переход от бумажной к электронной регистрации сведений о результатах работ (услуг) в области обеспечения единства измерений в части утверждения типа средств измерений и поверки средств измерений и придание данным сведениям юридической силы (сведения о результатах данных работ, содержащиеся в информационном фонде, однозначно подтверждают их результаты и этих сведений достаточно для подтверждения данных результатов).

Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 496-ФЗ в ряд статей Закона об обеспечении единства измерений внесены изменения, касающиеся утверждения типа средств измерений и поверки средств измерений. Так, часть 4 статьи 13 названного закона закрепляет, что результаты поверки средств измерений подтверждаются сведениями о результатах поверки средств измерений, включёнными в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений. По заявлению владельца средства измерений или лица, представившего его на поверку, на средство измерений наносится знак

поверки, и (или) выдаётся свидетельство о поверке средства измерений, и (или) в паспорт (формуляр) средства измерений вносится запись о проведённой поверке, заверяемая подписью поверителя и знаком поверки, с указанием даты поверки, или выдаётся извещение о непригодности к применению средства измерений.

Из содержания приведённой нормы федерального закона ясно и определённо следует, что в настоящее время результаты поверки средств измерений подтверждаются сведениями о результатах поверки средств измерений, включёнными в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений, а не свидетельством о поверке средства измерений, которое перестало быть документом, подтверждающим факт проведения поверки, носит факультативный характер и выдаётся лишь по заявлению владельца средств измерений.

Частью 6 статьи 13 Закона об обеспечении единства измерений, в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 496-ФЗ, установлено, что сведения о результатах поверки средств измерений передаются в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений проводящими поверку средств измерений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в срок, установленный в порядке, предусмотренном частью 5 данной статьи. Состав сведений о результатах поверки средств измерений и порядок включения указанных сведений в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений определяются в порядке, утверждаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения единства измерений, в соответствии с частью 3 статьи 20 этого федерального закона.

Приведённые выше изменения в статью 13 Закона об обеспечении единства измерений вступили в силу 24 сентября 2020 г. Следовательно, с этой даты подпункт «д» пункта 34 Правил в оспариваемой части не соответствует части 4 статьи 13 Закона об обеспечении единства измерений, что в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для удовлетворения административного иска.

В соответствии с разъяснениями абзаца четвёртого пункта 38 постановления 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» нормативные правовые акты, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, признаются судом не действующими со дня вступления решения в законную силу.

Нормативные акты Правительства Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства (пункт «а» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

Поскольку судом первой инстанции при разрешении настоящего административного дела допущено неправильное применение норм материального права, выразившееся в неправильном истолковании закона, что привело к вынесению ошибочного решения, имеются основания для отмены данного решения в апелляционном порядке и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционную жалобу Мельникова Дмитрия Александровича удовлетворить.

Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 г. об отказе в административном иске о признании частично недействующим подпункта «д» пункта 34 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, отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым административное исковое заявление Мельникова Дмитрия Александровича удовлетворить.

Признать не действующим с 1 сентября 2022 г. подпункт «д» пункта 34 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, в части, предусматривающей обязанность потребителя коммунальных услуг направлять исполнителю коммунальных услуг копию свидетельства о поверке или иного документа, удостоверяющего результаты поверки прибора учёта, осуществлённой в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.М. Рыженков