



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-70

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 мая 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Крупнова И.В.

рассмотрела в порядке упрощенного (письменного) производства административное дело по административному исковому заявлению Толкачева Константина Сергеевича об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 августа 2019 г. № 1775-р «Об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области к ценовой зоне теплоснабжения»

по апелляционной жалобе Толкачева К.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. по делу № АКПИ19-928, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., исследовав материалы дела, включая возражения на апелляционную жалобу представителя Правительства Российской Федерации Ратькова И.В., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации распоряжением от 9 августа 2019 г. № 1775-р «Об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области к ценовой зоне теплоснабжения» (далее – Распоряжение) приняло решение об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области к ценовой зоне теплоснабжения.

Распоряжение 19 августа 2019 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 26 августа

2019 г. опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 34.

Толкачев К.С. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать Распоряжение незаконным. В обоснование заявления ссылался на то, что оно издано с нарушением процедуры, установленной Порядком подготовки предложений об отнесении или неотнесении поселений, городских округов к ценовым зонам теплоснабжения, утвержденным приказом Министерства энергетики Российской Федерации (далее – Минэнерго России) от 26 марта 2018 г. № 202 (далее – Порядок), поскольку соответствующие документы не были опубликованы и не были доступны для ознакомления жителям муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области, чем нарушены права административного истца как жителя города Ульяновска на участие в управлении делами муниципального образования.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Распоряжение принято в пределах предоставленных ему полномочий, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Толкачеву К.С. отказано.

Не согласившись с таким решением, Толкачев К.С. подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что Распоряжение принято с нарушением требований части 2 статьи 23 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении). Ссылается также на то, что актуализированная схема теплоснабжения муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области как необходимый документ для отнесения названного муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения утверждена с нарушением предусмотренных действующим законодательством сроков.

Кроме того, в жалобе указано, что суд первой инстанции, незаконно рассмотрев данное дело в отсутствие Толкачева К.С., нарушил его право на судебную защиту.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит оставить ее без удовлетворения, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

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

В соответствии с частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации и частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации граждане, организации, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, если полагают, что нарушены

или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 1 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). По настоящему делу такое основание для признания Распоряжения незаконным отсутствует.

Согласно пункту 15³ части 1 статьи 4 Закона о теплоснабжении решение об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения принимает Правительство Российской Федерации.

Порядок отнесения поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения регламентирован статьей 23³ указанного закона.

Так, к ценовым зонам теплоснабжения могут быть отнесены поселение, городской округ, соответствующие критериям, закрепленным в части 1 данной статьи: наличие утвержденной схемы теплоснабжения поселения, городского округа (пункт 1); пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения, составляют источники тепловой энергии, функционирующие в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии (пункт 2); наличие совместного обращения в Правительство Российской Федерации об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения от исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и единой теплоснабжающей организации (нескольких единых теплоснабжающих организаций), в зоне деятельности которой находятся источники тепловой энергии, суммарная установленная мощность которых составляет пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения поселения, городского округа; совместное обращение об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения включает в себя в том числе обязательства единой теплоснабжающей организации и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования по исполнению соответствующих обязательств, установленных для них частями 14–18 статьи 23¹³ Закона о теплоснабжении (пункт 3); наличие согласия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на отнесение поселения, городского округа, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, к ценовой зоне теплоснабжения (пункт 4).

В силу части 4 статьи 23³ Закона о теплоснабжении решение об отнесении или неотнесении поселения, городского округа к ценовой зоне

теплоснабжения принимается Правительством Российской Федерации на основании предложения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, об отнесении или неотнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения, которое должно включать в себя в том числе заключение о соответствии или несоответствии поселения, городского округа установленным частью 1 названной статьи критериям и рекомендацию об отнесении или неотнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения и которое подготовлено в порядке, установленном указанным федеральным органом исполнительной власти.

Исходя из положений пункта 16 части 2 статьи 4 Закона о теплоснабжении и пункта 4.2.14¹⁵ Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, установление порядка подготовки предложений об отнесении или неотнесении поселений, городских округов к ценовым зонам теплоснабжения, а также подготовка и внесение таких предложений в Правительство Российской Федерации входит в компетенцию Минэнерго России.

Во исполнение приведенных законоположений Минэнерго России утвержден Порядок, согласно пункту 2 которого данное министерство подготавливает предложения об отнесении или неотнесении поселений, городских округов к ценовым зонам теплоснабжения на основании полученных от исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований документов, подтверждающих соответствие поселений, городских округов критериям ценовых зон теплоснабжения, установленным частью 1 статьи 23³ Закона о теплоснабжении.

Пунктом 3 названного порядка к документам, подтверждающим соответствие поселения, городского округа критериям ценовых зон теплоснабжения, отнесены: копия решения об утверждении схемы теплоснабжения (актуализированной схемы теплоснабжения) поселения, городского округа органа, уполномоченного в соответствии с Законом о теплоснабжении на утверждение схемы теплоснабжения (подпункт «а»); выписка из утвержденной схемы теплоснабжения, подтверждающая, что в поселении, городском округе пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения, составляют источники тепловой энергии, функционирующие в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии; для поселений, городских округов с численностью населения менее пятисот тысяч человек выписка из утвержденной схемы теплоснабжения должна быть заверена подписью уполномоченного лица органа местного самоуправления (подпункт «б»); совместное обращение в Правительство Российской Федерации об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения от исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и единой теплоснабжающей организации (нескольких единых теплоснабжающих организаций), в зоне

(зонах) деятельности которой (которых) находятся источники тепловой энергии, суммарная установленная мощность которых составляет пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения; при наличии нескольких единых теплоснабжающих организаций, в зонах деятельности которых находятся источники тепловой энергии, суммарная установленная мощность которых составляет пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения, обращение подписывается каждой из указанных единых теплоснабжающих организаций; обращение должно включать в себя в том числе сведения об обязательствах единой теплоснабжающей организации и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования по исполнению соответствующих обязательств, установленных для них частями 14–18 статьи 23¹³ Закона о теплоснабжении (подпункт «в»); заверенная органом местного самоуправления выписка из утвержденной схемы теплоснабжения, а для поселений, городских округов с численностью населения более пятисот тысяч человек – заверенная органом местного самоуправления копия части схемы теплоснабжения, подтверждающие, что в зоне (зонах) деятельности единой теплоснабжающей организации (единых теплоснабжающих организациях), подписавшей (подписавших) обращение, находятся источники тепловой энергии, суммарная установленная мощность которых составляет пятьдесят и более процентов суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения поселения, городского округа (подпункт «г»); согласие высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на отнесение поселения, городского округа, находящегося на территории этого субъекта Российской Федерации, к ценовой зоне теплоснабжения (подпункт «д»); копия уведомления, направленного исполнительно-распорядительным органом соответствующего муниципального образования в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации о намерении подписать совместное обращение об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения и копия ответа законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на указанное уведомление (при наличии) (подпункт «е»).

Проанализировав материалы дела, суд первой инстанции правильно установил, что 5 июня 2019 г. в Минэнерго России поступило совместное обращение администрации города Ульяновска и публичного акционерного общества «Т Плюс» (далее – ПАО «Т Плюс») об отнесении к ценовой зоне теплоснабжения муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области с комплексом документов, предусмотренным пунктом 3 Порядка, включая согласие Губернатора Ульяновской области, возглавляющего Правительство Ульяновской области, на отнесение указанного муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения от 29 мая 2019 г.

Проект предложения об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» к ценовой зоне теплоснабжения подготовлен Минэнерго России, согласован с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой. Письмом Минэнерго России от 2 августа 2019 г. № АН-8745/09 данное предложение внесено в Правительство Российской Федерации вместе с документами, поступившими из администрации города Ульяновска.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что Распоряжение принято Правительством Российской Федерации в рамках имеющихся у него полномочий.

При этом довод Толкачева К.С. о нарушении процедуры принятия Распоряжения ввиду неопубликования документов, предусмотренных Порядком, и об отсутствии у него информации, подтверждающей обсуждение вопроса об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» к ценовой зоне теплоснабжения, судом первой инстанции правомерно был отвергнут.

Как правильно отмечено в обжалуемом решении, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливая общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и определяя государственные гарантии его осуществления, не предусматривает обязанности органа местного самоуправления по информированию граждан и проведению общественных слушаний по вопросу принятия решения об отнесении муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения. Не содержится таких положений и в Законе о теплоснабжении, а также в Порядке.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что при принятии оспариваемого акта были нарушены сроки, установленные пунктом 1 части 2 статьи 23 Закона о теплоснабжении, не влияет на его законность.

Согласно данной норме закона исполнительно-распорядительный орган муниципального образования соответствующих поселения, городского округа уведомляет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации о намерении подписать в соответствии с пунктом 3 части 1 названной статьи совместное обращение об отнесении поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения не позднее чем за тридцать дней до подписания указанного обращения. В течение тридцати дней со дня получения указанного обращения законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе высказать мнение по вопросу отнесения поселения, городского округа к ценовым зонам теплоснабжения.

Из материалов дела усматривается, что соответствующее уведомление было направлено администрацией города Ульяновска в адрес Законодательного собрания Ульяновской области 22 мая 2019 г. В письме председателя Законодательного собрания Ульяновской области от 23 мая

2019 г. указано, что оно не имеет возражений по инициативе об отнесении муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области к ценовой зоне теплоснабжения. С учетом данного обстоятельства подписание совместного обращения администрации города Ульяновска и ПАО «Т Плюс» 27 мая 2019 г. нельзя расценивать как нарушение процедуры принятия решения об отнесении муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения.

Ссылка административного истца в апелляционной жалобе на то, что актуализированная схема теплоснабжения муниципального образования «город Ульяновск» Ульяновской области как необходимый документ для отнесения названного муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения утверждена с нарушением предусмотренных действующим законодательством сроков, не может являться поводом для удовлетворения заявленного требования, поскольку проверка законности указанной схемы не является предметом рассматриваемого административного спора. Данных о том, что решение об утверждении этой схемы отменено, не имеется.

Довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции незаконно рассмотрел данное дело в отсутствие Толкачева К.С., чем нарушил его право на судебную защиту, также нельзя признать обоснованным.

Частью 6 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что лица, участвующие в деле об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, их представители, а также иные участники судебного разбирательства извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание лиц, участвующих в деле, их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению административного дела, если суд не признал их явку обязательной.

Толкачев К.С. был извещен о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд не явился, об уважительности причин неявки каких-либо доказательств не представил. Поскольку его явка в судебное заседание не была признана обязательной, суд первой инстанции на основании приведенного выше законоположения вправе был рассмотреть административный иск в отсутствие данного лица, отказав ему в удовлетворении ходатайства об отложении судебного разбирательства.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Учитывая, что по настоящему делу отсутствуют основания для признания Распоряжения незаконным, судом первой инстанции в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принято решение об отказе в удовлетворении требования Толкачева К.С.

Предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь частью 7 статьи 150, частью 1 статьи 292, статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:


решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Толкачева Константина Сергеевича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов