



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-917

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 декабря 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.

при секретаре
с участием прокурора

Евтеевой И.С.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Фокиной Анны Сергеевны об оспаривании абзаца второго пункта 1 Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2021 г. № 1547,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2021 г. № 1547 (далее также – Постановление № 1547) утверждены Правила подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения (далее также – Правила).

Абзацем вторым пункта 1 Правил установлено, что на территории субъектов Российской Федерации – гг. Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть установлены дополнительные критерии осуществления мероприятий по подключению (технологическому

присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также иные сроки осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, отличные от установленных Правилами.

Фокина А.С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействительным абзаца второго пункта 1 Правил в части предоставления высшему должностному лицу г. Москвы (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – г. Москвы) полномочий устанавливать дополнительные критерии осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также иные сроки осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, отличные от установленных Правилами, ссылаясь на его противоречие статьям 8, 8¹, 16, 17 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон о газоснабжении), статье 426 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

По мнению административного истца, оспариваемое положение Правил содержит ряд факторов, которые подпунктами «а» – «г» пункта 3, подпунктами «а», «б» пункта 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, отнесены к коррупциогенным и содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, поскольку устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Также административный истец полагает, что общественные обсуждения, правовая и антикоррупционная экспертизы проведены в отношении проекта Правил, в котором отсутствовал оспариваемый абзац второй пункта 1, что, по ее мнению, подтверждает наличие коррупциогенных факторов в этой норме.

В обоснование своего требования административный истец указала, что в соответствии с распоряжением Мэра Москвы от 15 октября 2021 г. № 590-РМ «Об особенностях осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения на территории города Москвы» мероприятия по догазификации осуществляются при условии наличия мероприятий по догазификации заявителя на момент его обращения в программе газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций города Москвы, утвержденной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 г.

№ 903 «О порядке разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций». Утвержденной распоряжением Правительства Москвы от 19 января 2021 г. № 17-РП Программой газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций города Москвы предусмотрена догазификация только 23 адресов г. Москвы, в которые ее домовладение не входит, в связи с чем АО «МОСГАЗ» ей отказано в технологическом присоединении домовладения.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству энергетики Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе (поручение от 15 октября 2024 г. № ДГ-П51-34369), в письменных возражениях на административный иск указало, что Постановление № 1547 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует законодательству Российской Федерации о газоснабжении, не допускает неоднозначного толкования и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца Фокин С.В. в судебном заседании поддержал заявленное требование, просил его удовлетворить.

В судебном заседании представители Правительства Российской Федерации Куриева Л.С., Савостина Е.В. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., заслушав пояснения представителей сторон, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение 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»).

В силу части 1 статьи 52¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, сетям связи, определение платы за такое подключение (технологическое присоединение) осуществляются в соответствии с

законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, о теплоснабжении, о газоснабжении, о водоснабжении и водоотведении, о связи с учетом особенностей, предусмотренных данной статьей.

Закон о газоснабжении, регулирующий правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации, утверждение правил технологического присоединения газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям относит к полномочиям Правительства Российской Федерации (часть вторая статьи 8).

Реализуя предоставленные ему полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 1547 утвердило Правила, которые определяют порядок подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования, проектируемых, строящихся, реконструируемых или построенных, но не подключенных к сетям газораспределения объектов капитального строительства, в том числе сети газораспределения к другим сетям газораспределения (абзац первый пункта 1).

Нормативный правовой акт размещен 17 сентября 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>), опубликован 20 сентября 2021 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 38, ст. 6641.

Положения 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» при издании Постановления № 1547 соблюдены.

Проект постановления в соответствии с требованиями пункта 41 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, пунктов 3, 4, 5, 22 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных названным выше постановлением, Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, и пункта 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с целью проведения публичного обсуждения и для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В заключении по результатам антикоррупционной экспертизы проекта постановления, проведенной Министерством юстиции Российской Федерации, коррупциогенные факторы не выявлены.

Из изложенного следует, что установленный порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден.

Таким образом, Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие. Данные обстоятельства ранее также установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 г. № АКПИ22-171, от 23 мая 2023 г. № АКПИ23-181.

Не могут быть признаны состоятельными доводы административного истца о том, что Постановление № 1547 принято с нарушением процедуры, поскольку его проект в принятой редакции не был размещен на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В соответствии с абзацем 5 пункта 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, повторное размещение проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, в порядке, установленном абзацами первым и вторым данного пункта, требуется только в случае изменения их редакции по итогам публичных консультаций или общественного обсуждения.

Таким образом, само по себе изменение проекта акта до его подписания после проведения общественных обсуждений без направления его на повторное общественное обсуждение допустимо.

Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, установлено, что доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект нормативного правового акта с материалами, указанными в пунктах 19 и 20 данных правил, и копиями наиболее значимых, по мнению разработчика, предложений направляется при необходимости разработчиком в установленном порядке на согласование (пункт 21). В случае если проект нормативного правового акта был возвращен Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации на доработку, разработчиком может быть принято решение о проведении его повторного общественного обсуждения (пункт 24).

Из приведенных положений следует, что доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект нормативного правового акта может быть направлен на повторное общественное обсуждение только в случае возвращения его на доработку. В связи с этим отсутствие оспариваемого административным истцом нормативного положения в проекте Постановления № 1547 не свидетельствует о нарушении процедуры принятия акта и о его коррупциогенности.

Статьей 8¹ Закона о газоснабжении закреплено, что к полномочиям исполнительных органов субъектов Российской Федерации в области газоснабжения относятся: утверждение графиков перевода потребителей на альтернативные виды топлива (аварийные или резервные); утверждение графиков частичного или полного ограничения подачи газа потребителям в случае нарушения технологического режима работы газотранспортной системы при аварии (часть первая). Иные полномочия исполнительных органов субъектов Российской Федерации в области газоснабжения могут быть установлены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами (часть вторая).

Реализуя полномочия, закрепленные частью второй статьи 8¹ Закона о газоснабжении, Правительство Российской Федерации в абзаце втором пункта 1 Правил предусмотрело право руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – г. Москвы устанавливать дополнительные критерии осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также иные сроки осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, отличные от установленных Правилами.

Абзац второй пункта 1 Правил не содержит широких дискреционных полномочий и не допускает выборочного изменения объема прав и чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества, поскольку закрепленное в нем право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на территории субъектов Российской Федерации – гг. Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя устанавливать дополнительные критерии осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также иные сроки осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, отличные от установленных Правилами, ограничено конкретными вопросами, по которым могут быть приняты такие решения.

Нормативный правовой акт большей юридической силы, который бы предусматривал иной порядок установления критериев осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению)

газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, отсутствует.

Какой-либо неопределенности оспариваемая норма не содержит.

Довод административного истца о противоречии оспариваемой нормы статье 426 ГК РФ, регулирующей положения публичного договора, основан на ошибочном толковании норм материального права, поскольку данная норма имеет иной предмет правового регулирования.

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

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

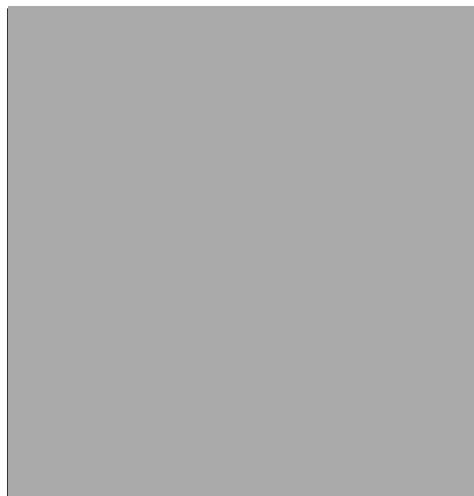
решил:

в удовлетворении административного искового заявления Фокиной Анны Сергеевны об оспаривании абзаца второго пункта 1 Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2021 г. № 1547, 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

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев