



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-42

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 марта 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Зайцева В.Ю.,

членов коллегии

Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2021 г. № 1547,

по апелляционной жалобе Фокиной А.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2024 г. по делу № АКПИ24-917, которым в удовлетворении её административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Фокина С.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителя Правительства Российской Федерации Усачевой Е.А. относительно доводов

апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

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

Абзацем вторым пункта 1 Правил предусмотрено, 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 недействующим и не подлежащим применению со дня принятия абзаца второго пункта 1 Правил, в части, предоставляющей высшему должностному лицу г. Москвы (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти г. Москвы) полномочия 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 предусмотренных Правилами.

По мнению административного истца, в оспариваемой части нормативный правовой акт противоречит 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), а также 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, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, отнесены к коррупциогенным, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и содержащим неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Обосновывая заявленное требование, Фокина А.С. указала, что общественные обсуждения, правовая и антикоррупционная экспертизы были проведены в отношении проекта Правил, в котором отсутствовал оспариваемый абзац второй пункта 1, что, по её мнению, подтверждает наличие коррупциогенных факторов в указанной норме.

Также административный истец ссылалась на распоряжение 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», в соответствии с которым 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 г. Москвы, утверждённой 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». При этом согласно Программе газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций города Москвы, утверждённой распоряжением Правительства Москвы от 19 января 2021 г. № 17-РП, догазификация предусмотрена лишь в отношении 23 адресов г. Москвы, в перечень которых её домовладение не входит, в связи с чем АО «МОСГАЗ» ей отказано в технологическом присоединении домовладения к сетям газораспределения.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству энергетики Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службе, административный иск не признало, указав, что Постановление № 1547 издано в пределах его полномочий, оспариваемое положение Правил соответствует законодательству Российской Федерации о газоснабжении, не допускает неоднозначного толкования и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Фокиной А.С. было отказано.

Не согласившись с таким решением, Фокина А.С. подала апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, ссылаясь на несоответствие вывода суда

первой инстанции об отсутствии коррупциогенных факторов в заключении антикоррупционной экспертизы, проведённой Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), обстоятельствам административного дела. В жалобе указано на то, что материалами административного дела подтверждается факт непроведения Минюстом России правовой и антикоррупционной экспертизы в отношении оспариваемого ею положения Правил.

Также, по мнению административного истца, суд первой инстанции разрешил вопрос об обязанностях Минюста России, не привлечённого к участию в деле, несмотря на её ходатайство.

В письменных возражениях Правительство Российской Федерации, не соглашаясь с доводами апелляционной жалобы, просит решение суда первой инстанции оставить без изменения, полагая, что оснований для его отмены, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ), не имеется.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 КАС РФ основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая Фокиной А.С. в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзаца второго пункта 1 Правил недействующим отсутствует.

Правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации определены Законом о газоснабжении (часть 1 статьи 1), в соответствии с частью 2 статьи 8 которого утверждение правил технологического присоединения газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации.

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

Полномочия Правительства Российской Федерации на принятие Постановления № 1547 подтверждены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2022 г. № АКПИ22-171 и от 23 мая 2023 г. № АКПИ23-181.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правомерно не согласился с доводом административного истца о незаконности предоставления высшему должностному лицу г. Москвы (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти 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.

Статья 8¹ Закона о газоснабжении предусматривает, 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 1). 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 2).

При этом в силу статьи 3 ГК РФ под иными правовыми актами понимаются в том числе постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, во исполнение положений, закреплённых частью 2 статьи 8¹ Закона о газоснабжении, Правительство Российской Федерации вправе наделить высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) – гг. Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя полномочиями 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.

Принимая обжалуемое решение, суд первой инстанции в полной мере выяснил все обстоятельства, установленные частью 8 статьи 213 КАС РФ, и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемое положение Правил не содержит широких дискреционных полномочий и не допускает выборочного изменения объёма прав и чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества, поскольку указанное выше право высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) – гг. Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя ограничено конкретными вопросами, по которым могут быть приняты такие решения.

Суд первой инстанции в обжалуемом решении дал оценку доводу Фокиной А.С. о непроведении Минюстом России правовой и антикоррупционной экспертизы в отношении абзаца второго пункта 1 Правил, являющемуся также доводом апелляционной жалобы, и сделал верный вывод о том, что отсутствие оспариваемого административным истцом нормативного положения в проекте Постановления № 1547 не свидетельствует о нарушении процедуры принятия акта и о его коррупциогенности.

В подтверждение данного вывода в решении приведено соответствующее обоснование, с которым суд апелляционной инстанции согласен.

Часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» под коррупциогенными факторами понимает положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Оценив результаты состоявшейся антикоррупционной экспертизы проекта Постановления № 1547 и должным образом проанализировав содержание оспариваемой нормы на предмет наличия в ней коррупциогенных факторов, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод об их отсутствии.

Нормативного правового акта 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, не имеется.

Какой-либо неопределённости оспариваемая норма не содержит.

Указание в апелляционной жалобе на разрешение судом первой инстанции вопроса об обязанностях Минюста России, не привлечённого к участию в деле, ошибочно.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данным в абзаце втором пункта 12 постановления от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», разрешение вопроса о правах и об обязанностях лица, которое не было привлечено к участию в деле, в частности, может иметь место тогда, когда из решения суда следует вывод о том, что данное лицо лишается прав, ограничивается в правах, наделяется правами и (или) на него возлагаются обязанности.

Таких выводов из решения суда первой инстанции не следует.

Установив, что абзац второй пункта 1 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в указанных ею аспектах, суд первой инстанции в соответствии с пунктом 2 части 2

статьи 215 КАС РФ правомерно отказал Фокиной А.С. в удовлетворении заявленного ею требования.

Обжалуемое решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 КАС РФ оснований для отмены или изменения решения суда 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 10 декабря 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Фокиной Анны Сергеевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко