



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-177

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 августа 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Воронова А.В.,
Горчаковой Е.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению федерального государственного унитарного предприятия «Комбинат «Электрохимприбор» о признании частично недействующими подпунктов «а», «б» пункта 98 Методики осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, утвержденной приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 99/пр,

по апелляционной жалобе федерального государственного унитарного предприятия «Комбинат «Электрохимприбор» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-123, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя федерального государственного унитарного предприятия «Комбинат «Электрохимприбор» Михеева В.С., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) от 17 марта 2014 г. № 99/пр (далее – Приказ) утверждена Методика осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя (далее также – Методика).

Нормативный правовой акт 12 сентября 2014 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 34040, и 21 ноября 2014 г. опубликован в «Российской газете» № 266.

Методика является методологическим документом, в соответствии с которым осуществляется определение количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в целях коммерческого учета (в том числе расчетным путем) (пункт 2).

Согласно пункту 98 Методики, расположенному в разделе XI «Учет тепловой энергии, теплоносителя, отпущенных с паром», на источнике тепловой энергии для расчетов отдельно определяется количество тепловой энергии, отпущенное с паром и возвращаемое с конденсатом: количество тепловой энергии в паре, дифференцированном по давлению, отпущенное источником тепловой энергии ($Q_{\text{пар}}$) рассчитывается по формуле 11.1 (подпункт «а»); количество тепловой энергии в возвращенном конденсате ($Q_{\text{к}}$) рассчитывается по формуле 11.2. Соответственно, количество тепловой энергии, отпущенной источником, рассчитывается по формуле 11.3 (подпункт «б»).

Указанные формулы учитывают такие показатели, как время начала отчетного периода (T_o); время окончания отчетного периода (T_i); масса пара, отпущенного источником тепловой энергии по паропроводу ($M_{\text{пар}}$); удельная энтальпия пара (определяется при абсолютном давлении пара, конденсата) ($h_{\text{пар}}$); масса конденсата, полученного источником тепловой энергии по конденсатопроводу ($M_{\text{к}}$); удельная энтальпия конденсата в конденсатопроводе ($h_{\text{к}}$).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Комбинат «Электрохимприбор» (далее – Предприятие) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании подпунктов «а», «б» пункта 98 Методики не действующими в той мере, в какой данные нормы допускают их применение в случаях, связанных с расчетом количества тепловой энергии в паре при отсутствии приборов учета на источнике тепловой энергии. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемые положения противоречат статьям 541, 544 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 5 части 1 статьи 3,

части 7 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении), пунктам 96, 102, подпункту «б» пункта 114 Правил коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 (далее – Правила коммерческого учета). Не оспаривая формулы, содержащиеся в подпунктах «а», «б» пункта 98 Методики, административный истец полагал не подлежащим применению установленный ими порядок расчета количества тепловой энергии в паре в случаях отсутствия приборов учета или невозможности использования их показаний.

В административном исковом заявлении указано, что оспариваемые предписания пункта 98 Методики, примененного арбитражным судом при рассмотрении конкретного дела с участием Предприятия, допускают возможность произвольного толкования, позволяющего использовать закрепленные в них формулы без учета фактических характеристик тепловой энергии в паре. В связи с этим они не отвечают общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, создают правовую неопределенность в порядке расчета количества поставленного ресурса и возможность для злоупотребления со стороны потребителей тепловой энергии при его применении, что ведет к занижению объема поставки тепловой энергии в паре и нарушает права Предприятия как владельца источника тепловой энергии на получение оплаты за фактически поставленный объем ресурса.

Административный ответчик Минстрой России административный иск не признал, пояснив в письменных возражениях, что Приказ издан в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемые нормы соответствуют действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление указал, что Приказ, принятый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, прошел государственную регистрацию, вместе с тем анализ содержащихся в Методике формул и их отдельных элементов не входил в предмет правовой экспертизы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит удовлетворить требование о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 98 Методики. Полагает, что судом первой инстанции было допущено нарушение в применении и толковании норм материального права.

Предприятие ссылается на то, что в правоприменительной практике отсутствует единообразное понимание оспариваемых норм. В подпункте «б» пункта 98 Методики не имеется конкретных критериев возможности применения (неприменения) показаний приборов учета тепловой энергии,

необходимых для проведения объективного и достоверного расчета количества тепловой энергии в перегретом паре, в связи с чем содержание указанного положения не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, вызывает неоднозначное толкование.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минстрой России просит в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции вынесенным при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие своего представителя.

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 силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Предприятию в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпунктов «а», «б» пункта 98 Методики не действующими в оспариваемой части отсутствует.

С учетом содержания пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1034 «О коммерческом учете тепловой энергии, теплоносителя», пункта 2 утвержденных данным постановлением Правил коммерческого учета, пункта 1, подпункта 5.2 пункта 5 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в обжалуемом решении верно указано, что Приказ, которым утверждена Методика осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, издан административным ответчиком в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением процедуры принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие. Данные обстоятельства подтверждаются вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 г.

№ АКПИ20-395, от 2 сентября 2021 г. № АКПИ21-589, от 13 января 2022 г. № АКПИ21-926, от 15 июня 2022 г. № АКПИ22-249.

Закон о теплоснабжении определяет тепловую энергию как энергетический ресурс, при потреблении которого изменяются термодинамические параметры теплоносителей (температура, давление), а коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя – как установление количества и качества тепловой энергии, теплоносителя, производимых, передаваемых или потребляемых за определенный период, с помощью приборов учета тепловой энергии, теплоносителя (далее – приборы учета) или расчетным путем в целях использования сторонами при расчетах в соответствии с договорами (пункты 1, 13 статьи 2).

В статье 19 названного закона закреплено, что количество тепловой энергии, теплоносителя, поставляемых по договору теплоснабжения или договору поставки тепловой энергии, а также передаваемых по договору оказания услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя, подлежит коммерческому учету (часть 1).

Коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя осуществляется путем их измерения приборами учета, которые устанавливаются в точке учета, расположенной на границе балансовой принадлежности, если договором теплоснабжения или договором оказания услуг по передаче тепловой энергии не определена иная точка учета (часть 2).

Осуществление коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя расчетным путем допускается в случаях отсутствия в точках учета приборов учета; неисправности приборов учета; нарушения установленных договором теплоснабжения сроков представления показаний приборов учета, являющихся собственностью потребителя (часть 3).

Коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя осуществляется в соответствии с правилами коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, которые утверждаются Правительством Российской Федерации с учетом требований технических регламентов и должны содержать, в частности, порядок определения количества поставленных тепловой энергии, теплоносителя в целях их коммерческого учета, в том числе расчетным путем (пункт 3 части 7).

Согласно абзацу двадцать первому пункта 3 Правил коммерческого учета под расчетным методом понимается совокупность организационных процедур и математических действий по определению количества тепловой энергии, теплоносителя при отсутствии приборов учета или их неработоспособности, применяемых в случаях, установленных данными правилами.

В пункте 31 Правил коммерческого учета приведены случаи, при которых допускается коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя расчетным путем, аналогичные закрепленным в части 3 статьи 19 Закона о теплоснабжении.

Пунктом 114 указанных правил предусмотрено, что определение количества поставленной (полученной) тепловой энергии, теплоносителя в

целях коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя (в том числе расчетным путем) производится в соответствии с Методикой.

В соответствии с пунктом 7 Методики для осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя применяются следующие методы: приборный, при котором величины всех параметров, необходимые для осуществления коммерческого учета, получены путем измерений (регистрации) приборами на узлах учета тепловой энергии, теплоносителя на источниках тепловой энергии, теплоносителя; расчетный, при котором величины всех параметров, необходимые для осуществления коммерческого учета при отсутствии приборов или в периоды их выхода из строя или работы в нештатном режиме, принимаются по расчету, по средним показателям предыдущего периода, приведенным к условиям рассматриваемого периода, по справочным источникам и косвенным показателям; приборно-расчетный метод – в случаях, когда недостаточность величин измеренных параметров восполняется полученными расчетным методом.

Исходя из содержания пункта 8, абзаца первого пункта 9 Методики метод осуществления коммерческого учета фиксируется сторонами договора теплоснабжения (поставки; оказания услуг по передаче тепловой энергии по тепловым сетям). При применении расчетного (приборно-расчетного) метода в договоре (приложении к договору) указываются источники, из которых принимается информация, необходимая для осуществления коммерческого учета согласованным сторонами договора методом.

В разделе VIII Методики регламентированы вопросы определения количества тепловой энергии, теплоносителя расчетным путем при работе приборов учета неполный расчетный период. При этом положения пункта 65 Методики в части, допускающей коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя расчетным путем в случае отсутствия в точках учета средств измерений, тождественны по содержанию части 3 статьи 19 Закона о теплоснабжении.

Разделом XI Методики установлен порядок учета тепловой энергии, теплоносителя, отпущенных с паром.

Подпункты «а», «б» пункта 98 Методики для расчетов отдельно определяют количество тепловой энергии, отпущенное с паром и возвращаемое с конденсатом (количество тепловой энергии в паре, дифференцированном по давлению, отпущенное источником тепловой энергии, и количество тепловой энергии в возвращенном конденсате), с использованием содержащихся в них формул.

На основании приведенных положений Методики в обжалуемом решении правомерно отмечено, что договор теплоснабжения (поставки; оказания услуг по передаче тепловой энергии по тепловым сетям) должен содержать указание на согласованный сторонами метод осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя, в том числе в виде пара, с обозначением источников, из которых принимается информация, необходимая для осуществления коммерческого учета согласованным

сторонами договора методом (при применении расчетного или приборно-расчетного метода).

При этом приборному учету тепловой энергии с заданной Методикой точностью подлежит только перегретый пар (водяной пар, имеющий температуру более высокую, чем температура насыщения при определенном давлении), что следует из пункта 94 Методики. При использовании насыщенного пара приборный учет может быть организован в зависимости от особенностей источника тепловой энергии и потребителя расчетным путем или по согласованию с потребителем по методике, установленной в договоре.

Проанализировав в обжалуемом решении нормы действующего законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что подпункты «а», «б» пункта 98 Методики в оспариваемой части соответствуют требованиям нормативных правовых актов большей юридической силы.

Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает, что энергоснабжающая организация обязана подавать абоненту энергию через присоединенную сеть в количестве, предусмотренном договором энергоснабжения, и с соблюдением режима подачи, согласованного сторонами. Количество поданной абоненту и использованной им энергии определяется в соответствии с данными учета о ее фактическом потреблении (пункт 1 статьи 541). Оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (пункт 1 статьи 544).

Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что производимые, передаваемые, потребляемые энергетические ресурсы подлежат обязательному учету с применением приборов учета используемых энергетических ресурсов. Расчеты за энергетические ресурсы должны осуществляться на основании данных о количественном значении энергетических ресурсов, произведенных, переданных, потребленных, определенных при помощи приборов учета используемых энергетических ресурсов. Расчеты за энергетические ресурсы могут осуществляться без учета данных, полученных при помощи установленных и введенных в эксплуатацию приборов учета используемых энергетических ресурсов, по договору поставки, договору купли-продажи энергетических ресурсов, включающим в себя условия энергосервисного договора (контракта). До установки приборов учета используемых энергетических ресурсов, а также при выходе из строя, утрате или по истечении срока эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов расчеты за энергетические ресурсы должны осуществляться с применением расчетных способов определения количества энергетических ресурсов, установленных в соответствии с

законодательством Российской Федерации. При этом указанные расчетные способы должны определять количество энергетических ресурсов таким образом, чтобы стимулировать покупателей энергетических ресурсов к осуществлению расчетов на основании данных об их количественном значении, определенных при помощи приборов учета используемых энергетических ресурсов (пункты 1, 2 статьи 13).

Таким образом, по общему правилу расчеты за поставленную энергию должны осуществляться исходя из объемов ее фактического потребления, определяемого приборами учета тепловой энергии, в свою очередь, применение расчетных способов в рассматриваемой сфере правоотношений должно приводить к определению такого количественного значения энергетических ресурсов, которое выше количественного значения, определяемого при помощи приборов учета используемых энергетических ресурсов.

С учетом изложенного использование расчетного метода, допускаемого оспариваемыми положениями Методики, при отсутствии приборов учета, неисправности приборов учета или невозможности использовать их показания согласуется с нормами действующего законодательства, в том числе с частью 3 статьи 19 Закона о теплоснабжении и пунктом 31 Правил коммерческого учета, прямо предусматривающими случаи осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя расчетным путем.

Какого-либо нормативного правового акта большей юридической силы, который устанавливал бы иной порядок определения количества тепловой энергии, отпущенного источником тепловой энергии с паром и возвращаемого с конденсатом, в том числе расчетным путем, не имеется.

Утверждение в апелляционной жалобе о правовой неопределенности оспариваемых норм нельзя признать состоятельным.

Как разъяснено в пункте 35 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», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускают придаваемое им при правоприменении толкование. Этот вывод должен быть обоснован в решении суда. При этом в решении суда указывается на надлежащее толкование.

В части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации закреплено, что в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует

истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Между тем содержание подпунктов «а», «б» пункта 98 Методики отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования; данных о том, что их применение на практике не соответствует истолкованию, выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено.

Доводы как административного искового заявления, так и апелляционной жалобы сводятся, по существу, к несогласию с действующим правовым регулированием в рассматриваемой сфере и к необходимости иной регламентации отношений, связанных с порядком определения количества тепловой энергии, отпущенного источником тепловой энергии с паром и возвращаемого с конденсатом. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренное частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствует.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании, судом выяснены все юридически значимые обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Выводы суда о законности оспариваемых норм подробно мотивированы и соответствуют действующему законодательству. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункты «а», «б» пункта 98 Методики в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Предприятию в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения 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 6 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу федерального государственного унитарного предприятия «Комбинат «Электрохимприбор» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.В. Воронов

Е.В. Горчакова