

## 13.03.2017 | Об обратной силе норм ПП РФ от 27.02.2017 N232

Согласно абзацу 2 пункта 2 Постановления Правительства РФ от 27.02.2017 N 232 часть изменений, утвержденных указанным постановлением, «подлежат применению к отношениям, возникшим с 1 января 2017 г.». Означает ли это, что некоторым изменениям, вносящимся в нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления коммунальных услуг и снабжения коммунальными ресурсами, придается обратная сила (ретроактивность)? Законна ли в данном случае ретроактивность? Или приведенная норма, наоборот, ограничивает применение ряда вносимых изменений? В настоящей статье попробуем дать ответы на эти вопросы.

### Новые нормы, применяемые с 1 января

Абзац 2 пункта 2 Постановления Правительства РФ от 27.02.2017 N 232 устанавливает: «Пункт 2, подпункты "г", "д", "ж", абзацы второй — сто шестой подпункта "к" пункта 5, пункт 7 и абзацы третий и четвертый подпункта "м" пункта 9 изменений, утвержденных настоящим постановлением, подлежат применению к отношениям, возникшим с 1 января 2017 г.».

Особо отметим, что в перечисленных в приведенной норме пунктах изменений, в числе прочего, содержатся поправки в ПП РФ от 06.05.2011 N 354 в части отмены повышающего коэффициента при расчете размера платы за отопление, предъявляемой к оплате жильцам многоквартирных домов (МКД), в случае отсутствия общедомового прибора учета (ОПУ), а также поправки в ПП РФ от 14.02.2012 N 124 в части изменения повышающего коэффициента, применяемого при расчете стоимости теплоэнергии, поставленной для нужд отопления МКД, не оборудованного ОПУ, от ресурсоснабжающей организации (РСО) исполнителю коммунальных услуг (ИКУ), с 1,5 до 1,1.

Несмотря на то, что ПП РФ N 232 вступает в силу 14.03.2017 года, часть изменений, согласно этому же постановлению, подлежит применению с 01.01.2017, то есть ранее даты не только вступления самого постановления в силу, но и даже даты его принятия.

## **«Обратная сила» жилищного законодательства**

Действие жилищного законодательства во времени регламентируется статьей 6 Жилищного Кодекса Российской Федерации, которая устанавливает:

«Статья 6. Действие жилищного законодательства во времени

1. Акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие.
2. Действие акта жилищного законодательства может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом.
3. В жилищных отношениях, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется к жилищным правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие.
4. Акт жилищного законодательства может применяться к жилищным правам и обязанностям, возникшим до введения данного акта в действие, в случае, если указанные права и обязанности возникли в силу договора, заключенного до введения данного акта в действие, и если данным актом прямо установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров».

Рассмотрим каждую из частей процитированной статьи по отдельности.

### **Часть 1 статьи 6 ЖК РФ**

Как указывает Пленум ВС РФ в Постановлении от 02.07.2009 N14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного Кодекса Российской Федерации» (далее — Постановление Пленума ВС РФ N14):

«Часть 1 статьи 6 ЖК РФ закрепляет общеправовой принцип действия законодательства во времени: акт жилищного законодательства не имеет обратной силы и применяется к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие».

В постатейном «Комментарии к ЖК РФ» под редакцией О.А.Городова («Проспект», 2012, 4-е издание, переработанное и дополненное, далее — Комментарий Городова) указано: «По общему правилу акты жилищного законодательства не имеют обратной силы. Это означает, что они распространяют свое действие только на отношения жилищной сферы, которые возникают после введения соответствующего акта в действие».

### **Часть 2 статьи 6 ЖК РФ**

Постановление Пленума ВС РФ N14: «Необходимо иметь в виду, что часть 2 статьи 6 ЖК РФ допускает применение акта жилищного законодательства к жилищным отношениям, возникшим до введения его в действие, но только в случаях, прямо предусмотренных

этим актом. Так, статьей 9 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" (далее — Вводный закон) нормам раздела VIII ЖК РФ "Управление многоквартирными домами" придана обратная сила: они распространяются на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами».

Комментарий Городова: «В виде исключения действие акта жилищного законодательства может распространяться на отношения жилищной сферы, возникшие до введения его в действие. Однако такое исключение должно быть прямо предусмотрено соответствующим актом жилищного законодательства. Так, нормам разд. VIII ЖК "Управление многоквартирными домами" придана обратная сила, они распространяются на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами (ст. 9 ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации")».

### **Часть 3 статьи 6 ЖК РФ**

Комментарий Городова: «Отношения, регулируемые жилищным законодательством, чаще всего носят длящийся характер; права и обязанности из этих отношений могут возникать и после того, как возникло само правоотношение. Учитывая это, законодатель установил общее правило о том, что к отношениям жилищной сферы, возникшим до введения в действие акта жилищного законодательства, этот акт применяется только к правам и обязанностям, которые появились после введения его в действие. Применительно к ЖК такое же правило установлено ст. 5 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации".

Законом могут быть предусмотрены исключения из указанного правила двоякого рода: придание новому закону обратной силы (о чем уже отмечалось выше) и распространение действия закона, утратившего силу, на период после введения в действие нового закона.

Распространение действия закона, утратившего силу, на период после введения в действие нового закона распространяется на случаи, когда в соответствии с правилами старого закона был заключен договор, продолжающий действовать и после введения в действие нового закона, устанавливающего иные обязательные правила. В данном случае действует принцип  *Pacta sunt servanda*, означающий, что договоры, несмотря на изменившийся закон, должны исполняться (см., например, ст. 422 ГК РФ)».

### **Часть 4 статьи 6 ЖК РФ**

Комментарий Городова: «В пункте 4 также закреплен этот принцип: акт жилищного законодательства может применяться к жилищным правам и обязанностям, возникшим до введения данного акта в действие, в случае если указанные права и обязанности возникли в силу договора, заключенного до введения данного акта в действие, и если данным актом прямо установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров. Например, уже упоминавшейся ст. 9 ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" прямо установлено,

что действие норм раздела VIII ЖК "Управление многоквартирными домами" распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами».

## Законность обратной силы

Регулирование порядка придания нормативным правовым актам обратной силы в гражданском законодательстве РФ и в жилищном законодательстве РФ различается. Часть 1 статьи 4 ГК РФ устанавливает:

«Акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие.

Действие **закона** распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом».

Важно отметить, что представленная норма запрещает придавать обратную силу любым актам гражданского законодательства, за исключением законов, в которых прямо предусмотрена обратная сила норм этих законов. Учитывая содержание части 2 статьи 3 ГК РФ («Гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (далее — законы), регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса»), можно утверждать, что под «законами» понимаются именно Федеральные законы, принятые в соответствии с ГК РФ.

Нормы ЖК РФ в части обратной силы отличаются от норм ГК РФ. В уже процитированной выше статье 6 ЖК РФ речь идет о возможности придания обратной силы не законам, а актам жилищного законодательства. Примененный в ЖК РФ термин гораздо шире, чем примененный в ГК РФ. Кроме того, состав жилищного законодательства, определяемый в ЖК РФ, также существенно шире, чем состав гражданского законодательства, определяемого ГК РФ. В соответствии с частью 2 статьи 5 ЖК РФ: «Жилищное законодательство состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом 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».

Таким образом, возможностей придания обратной силы актам жилищного законодательства гораздо больше, чем актам гражданского законодательства.

Исходя из сказанного, может показаться, что придание обратной силы нормам ПП РФ от 27.02.2017 N232 законно, однако необходимо понимать, что рассматриваемые нормы меняют размер обязательств как потребителей коммунальных услуг перед исполнителями таких услуг, так и исполнителей коммунальных услуг (ИКУ) перед ресурсоснабжающими организациями (РСО). При этом положение РСО и ИКУ явно ухудшается. По действующему законодательству ИКУ в январе и феврале 2017 при расчете размера платы за отопление, подлежащей оплате потребителями в пользу ИКУ, в случае отсутствия ОПУ применяет повышающий коэффициент 1,5. И точно такой же коэффициент используется при оплате теплоэнергии от ИКУ в пользу РСО — то есть **обязательства потребителей перед ИКУ равны обязательствам ИКУ перед РСО.**

Согласно новым нормам ИКУ в рассматриваемом случае не имеет права применять повышающий коэффициент при расчете размера платы за отопление, предъявляемой к оплате потребителям, но обязан применить повышающий коэффициент 1,1 при оплате этого же объема теплоэнергии в РСО. Положение ИКУ явно ухудшается — доходная часть бюджета ИКУ сокращается больше, чем расходная, создается «кассовый разрыв». Что касается РСО, то их доходы в рассматриваемых случаях сокращаются либо на 27% при управлении домом УО/ТСЖ/ЖСК (применение повышающего коэффициента 1,1 вместо 1,5), либо на 33% в случае, если РСО является исполнителем коммунальных услуг (отсутствие повышающего коэффициента вместо применяемого ранее коэффициента 1,5).

Необходимо отметить, что согласно принципу недопустимости придания обратной силы закону и иному правовому акту, ухудшающему правовое положение граждан и юридических лиц, который вытекает из Конституции Российской Федерации и имеет общеправовое значение, органы государственной власти и местного самоуправления на всей территории РФ, вводя в действие новые правовые нормы и признавая утратившими силу прежние, обязаны, как того требуют статьи 1, 2, 17 (часть 1), 18, 19, 54 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, соблюдать принципы справедливости, равенства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не вправе придавать обратную силу новому регулированию, если оно ухудшает правовое положение личности, ограничивает ее субъективные права, уже существующие в конкретных правоотношениях.

Конституционный суд РФ в Постановлении КС РФ от 24.10.1996 N 17-П указал: «По смыслу Конституции Российской Федерации общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому **закон, ухудшающий положение граждан, обратной силы не имеет**».

Исходя из сказанного, представляется верным утверждение, что Правительство РФ, придавая обратную силу нормам, ухудшающим положение УО, ТСЖ, ЖСК, РСО, нарушает принципы, вытекающие из Конституции РФ.

Дополнительно важно указать, что «применение к правам и обязанностям» и «изменение размера обязательств» - понятия различные. Представляется верным, что обратная сила в некоторых исключительных случаях может быть придана нормам, регулирующим **порядок реализации прав и исполнения обязанностей**, но никак не нормам, изменяющим **размер обязательств**.

## **Вопросы, вытекающие из обратной силы норм ПП РФ 232**

Если даже не обращать внимание на противоречия, создаваемые ретроактивностью некоторых норм ПП РФ от 27.02.2017 N232, стоит отметить существенные проблемы, которые создает применение этих норм.

Во-первых, Правительство РФ в очередной раз создает зависимость дохода РСО от способа управления МКД, что для регулируемых видов деятельности, коими являются поставка коммунальных ресурсов и предоставление коммунальных услуг, является нарушением действующего законодательства РФ. Такое нарушение Правительство РФ уже допускало, регулируя порядок расчета размера платы за водоотведение — при управлении домом УО/ТСЖ/ЖСК эти организации должны оплачивать в пользу РСО водоотведение в объеме суммы «индивидуального водоотведения» жильцов и «водоотведения на ОДН», тогда как в случае, если ИКУ является сама РСО, предъявление жильцам к оплате «водоотведения на ОДН» не предусмотрено. То есть, доход РСО зависит от способа управления МКД.

Во-вторых, Правительство РФ создает неопределенность статуса тех денежных средств, которые уже оплачены (или должны быть оплачены) в связи с применением повышающего коэффициента 1,5 за январь и февраль 2017 года. Становится непонятной правовая природа этих средств — либо эти средства, полученные в соответствии с действующим на момент их получения законодательством, являются абсолютно законным доходом РСО, либо эти средства в соответствии с новыми нормами являются неосновательным обогащением? Если указанные средства подлежат возврату, то из каких источников (например, если эти средства уже истрачены на погашение каких бы то ни было обязательств РСО)? Применяются ли нормы об ответственности за неправомерное удержание указанных средств? Или уже оплаченные средства зачитываются в качестве

оплаты услуг/ресурсов в последующие периоды? А какой порядок возврата средств в случае прекращения деятельности РСО до вступления в силу ПП РФ от 27.02.2017 N232? В случае, если РСО не является ИКУ, то РСО обязаны напрямую возвращать деньги потребителям или возвращать их ИКУ, а уже ИКУ несет обязанность по возврату средств потребителям? Если какими-либо судами рассмотрены иски о взыскании задолженности за отопление за январь и/или февраль 2017 года и установлена правильность применения повышающего коэффициента 1,5, теперь такие решения судов становятся неправомерными? Если да, то на каком основании — суды неправильно применили действующие нормы? Может быть, надо было предвидеть, что Правительству РФ вздумается придать обратную силу изменениям применяемых судом норм?

Все указанные вопросы весьма неоднозначны и требуют разрешения в случае, если признавать, что Правительство РФ придало ряду норм ПП РФ от 27.02.2017 N 232 обратную силу. Однако, позволю себе высказать иное мнение относительно самого факта придания обратной силы положениям указанного НПА.

## **Что установило Правительство РФ постановлением 232?**

Абзац 2 пункта 2 Постановления Правительства РФ от 27.02.2017 N232 устанавливает: «Пункт 2, подпункты "г", "д", "ж", абзацы второй — сто шестой подпункта "к" пункта 5, пункт 7 и абзацы третий и четвертый подпункта "м" пункта 9 изменений, утвержденных настоящим постановлением, **подлежат применению к отношениям, возникшим с 1 января 2017 г.**».

Необходимо отметить, что указанная норма на самом деле не является расширительной, она является ограничительной, а именно: нормой предусмотрено применение изменений исключительно к отношениям, возникшим с 1 января 2017 года. Важно понимать, что «отношения» и «права и обязанности» — разные понятия, и ЖК РФ их четко разграничивает. Уже рассмотренная в настоящей публикации статья 6 ЖК РФ устанавливает:

«...».

2. Действие акта жилищного законодательства может распространяться **на жилищные отношения**, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом.

3. **В жилищных отношениях**, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется **к жилищным правам и обязанностям**, возникшим после введения его в действие.

...».

Таким образом, **Правительство РФ ограничило применение изменений лишь теми отношениями, которые возникли с 1 января 2017 года. А вот ко всем отношениям, возникшим до 1 января 2017 года, изменения не применимы.** А такими отношениями являются договоры управления, договоры предоставления коммунальных услуг, договоры ресурсоснабжения. Из буквального прочтения утвержденных ПП РФ от 27.02.2017 N232 норм следует, что пункт 2, подпункты «г», «д», «ж», абзацы второй — шестой подпункта «к» пункта 5, пункт 7 и абзацы третий и четвертый подпункта «м» пункта 9 изменений, утвержденных указанным постановлением, **не подлежат применению** в отношении договоров, регламентирующих предоставление коммунальных услуг и поставку коммунальных ресурсов, в случае, если указанные договоры заключены до 2017 года. Более того, согласно части 3 статьи 6 ЖК РФ, и в тех отношениях (договорах), которые возникли с 01.01.2017, **новые нормы применяются только к тем правам и обязанностям, которые возникли с момента вступления ПП РФ 232 в силу — то есть, с 14 марта 2017 года.**

Представляется очевидным, что Правительство РФ хотело достичь некоего иного результата, но юридические нормы, вступающие в силу 14 марта 2017 года, утверждают следующее:

1. Если договор управления/предоставления коммунальных услуг/снабжения коммунальными ресурсами заключен до 01.01.2017 (по 31/12/2016 включительно), тогда порядок предоставления коммунальных услуг (коммунальных ресурсов) и определения размера платы за них остается точно таким же, каким он был до момента вступления в силу ПП РФ от 27.02.2017 N232;

2. Если договор управления/предоставления коммунальных услуг/снабжения



коммунальными ресурсами заключен 01.01.2017 и позднее, тогда порядок предоставления коммунальных услуг (коммунальных ресурсов) и определения размера платы за них меняется в соответствии с ПП РФ от 27.02.2017 N232, но эти изменения применяются к правам и обязанностям, возникшим после вступления указанного постановления в силу, то есть — после 14.03.2017.

Таким образом, с точки зрения принципов права следует, что Постановлением фактически устанавливаются неравные условия для тех, кто заключил договор до 01.01.2017 (повышающий коэффициент 1,5 подлежит применению), и для тех, кто заключил договор уже в 2017 году (при расчете платы за отопление для потребителей коэффициент не применяется). Создание таких неравных условий для участников жилищных отношений представляется недопустимым.

Необходимо отметить, что в случае придания каким-либо положениям какого-либо нормативного правового акта обратной силы, данный акт содержит формулировку «распространяется на отношения, возникшие ранее», но никогда не указывается конкретная дата начала таких отношений, поскольку указание даты является ограничением (что и произошло в рассматриваемом **в настоящей статье** случае). Нормы, которым придается обратная сила, распространяются на ранее возникшие отношения, но применяются исключительно к тем правам и обязанностям, которые возникают после вступления этих норм в силу. Если бы Правительство РФ применило, например, формулировку: «Распространяется на отношения, возникшие до вступления настоящего Постановления в силу, применяется к правам и обязанностям, возникшим из указанных отношений с 1 января 2017 года», тогда можно было бы говорить об изменении повышающего коэффициента «задним числом». Однако, и в этом случае придание нормам ПП РФ 232 обратной силы было бы незаконным. Достаточно вспомнить, что жилищное законодательство не предусматривает применения формулировки о придании обратной силы в отношении именно прав и обязанностей — статья 6 ЖК РФ устанавливает возможность распространить действие акта жилищного законодательства только на ранее возникшие отношения. Применение же акта «задним числом» к правам и обязанностям возможно исключительно «в случае, если указанные права и обязанности возникли в силу договора, заключенного до введения данного акта в действие». Очевидно, что размер повышающего коэффициента установлен не договором, и права и обязанности по его применению в расчетах возникают вовсе не в силу договора.

## Выводы

Анализ норм ПП РФ от 27.02.2017 N232 показывает, что Правительство РФ явно нарушило законодательство РФ, придав обратную силу нескольким нормам, при этом

применило формулировку, абсолютно не соответствующую своему же замыслу, создав таким образом правовую неопределенность.

Рассмотренные в **настоящей статье** новые нормы жилищного законодательства обязательно приведут к множеству споров и разбирательств. С какой целью Правительство РФ приняло Постановление N232 именно в такой редакции, каких последствий ожидало от его применения, почему не провело его комплексную оценку, почему вместо разрешения ряда вопросов лишь создало множество новых трудноразрешимых проблем, остается только догадываться. Целенаправленно или неосознанно, но Правительство РФ однозначно создало очередные предпосылки для увеличения путаницы в расчетах стоимости коммунальных услуг, для повышения нагрузки на надзорные, судебные инстанции, для банкротства, ликвидации, реорганизации ряда организаций и предприятий жилищно-коммунального комплекса, для наращивания задолженностей между участниками жилищных отношений и роста социальной напряженности в сфере ЖКХ России.

\*\*\*\*\*  
**Дополнительная информация:** АКАТО направил в Минстрой России  
запрос о разъяснении порядка применения норм ПП РФ от 27.02.2017 N232

**Анализ ответа Минстроя на указанный запрос по ссылке >>>**  
\*\*\*\*\*

Автор: Нифонтов Д.Ю.