

10.04.2017 | Минстрой продемонстрировал непонимание вопросов

Минстрой России ответил на запрос АКАТО об обратной силе норм ПП РФ от 27.02.2017 N232 и о юридическом значении примененных в указанном Постановлении формулировок. Наиболее точной характеристикой ответа Минстроя представляется цитата председателя Правительства РФ Д.А.Медведева: « Делается все по принципу такого компота... берут всякую разную муть, чушь всякую собирают, собирают какие-то бумажки, ... потом создают вот такой продукт и предъявляют его».

13 марта 2017 года АКАТО направил в Минстрой России **запрос** о разъяснении положений ПП РФ от 27.02.2017 N232, устанавливающих различные (неравные) условия для участников жилищных отношений в части оплаты коммунальной услуги по отоплению и тепловой энергии с целью предоставления коммунальной услуги по отоплению, в зависимости от даты возникновения таких отношений.

Обращение АКАТО содержало два вопроса:

1. Почему для различных участников жилищных отношений устанавливается разный размер обязательств, в зависимости от даты заключения договора?
2. Чем обусловлена дата 01.01.2017? Почему именно к отношениям, возникшим с этой даты, применяются иные условия?

В ответ Минстрой России направил в АКАТО **письмо от 03.04.2017 N11174-ОО/04**, которым не только не разрешил указанные вопросы, но и продемонстрировал непонимание норм ПП РФ от 27.02.2017 N232, которые с юридической точки зрения означают совсем не то, о чем сообщают и Минстрой России, и Правительство РФ, и Государственная Дума РФ. Видимо, именно это непонимание и привело к невозможности ответов на поставленные вопросы.

Что не понял Минстрой?

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.».

Указанный пункт, по мнению Минстроя (и это мнение разделяет, например, Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству), означает, что изменения применяются к возникшим с 1 января 2017 года правам и обязанностям, вытекающим из жилищных отношений, существующих на момент 01.01.2017, либо возникших с указанной даты. Как уже отмечалось на сайте АКАТО ранее, **приведенное мнение неверно**, свидетельствует о недостаточно глубоком понимании жилищного законодательства РФ и неумении правильно читать юридические формулировки.

В четвертом абзаце письма, направленного в ответ на запрос АКАТО, Минстрой указывает:

«Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что **часть 2 статьи 6 Жилищного кодекса Российской Федерации** (далее 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" нормам раздела VIII ЖК РФ "Управление многоквартирными домами" придана обратная сила: они распространяются на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами».

Данный абзац является цитатой одного из многочисленных Комментариев к Жилищному кодексу РФ — практически все эксперты, комментирующие часть 2 статьи 6 ЖК РФ, приводят именно пример о ретроактивности раздела VIII ЖК РФ. Представляется, что работники Минстроя скопировали комментарий к части 2 статьи 6 ЖК РФ, не понимая его суть и не понимая, что именно в рассматриваемом случае пример с разделом VIII ЖК РФ не подходит. Отметим два момента:

1. Статьей 9 Федерального закона от 29.12.2004 N189-ФЗ (далее — Вводный закон) дословно установлено: «**Действие раздела VIII Жилищного кодекса Российской Федерации распространяется также на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами**». **Конкретная дата возникновения таких отношений, к которым применяется вступивший в силу ЖК РФ, не указана.** Законодатель установил, что действия раздела VIII ЖК РФ применяются ко всем отношениям, которые возникли ранее вступления в силу ЖК РФ (**независимо от даты возникновения таких отношений!**) и продолжают существовать на момент вступления ЖК РФ в силу. Очевидно, что к отношениям, утратившим свое действие на момент вступления в силу ЖК РФ, положения ЖК РФ не применяются, поскольку их просто не к чему применять. В противоречие с приведенным примером абзац 2 пункта 2 ПП РФ от 27.02.2017 N232 устанавливает, что изменения «подлежат применению к отношениям, возникшим с **1 января 2017 г.**». То есть **новые нормы применяются не ко всем ранее возникшим отношениям, а исключительно к тем, которые возникли с 01.01.2017**

. Такими отношениями, как уже указывалось **ранее**, являются договоры управления, договоры предоставления коммунальных услуг, договоры снабжения коммунальными ресурсами. То есть, **если перечисленные договоры заключены ранее 01.01.2017, к ним указанные в абзаце 2 пункта 2 ПП РФ от 27.02.2017 N232 изменения неприменимы.**

2. Минстрой России ссылается на часть 2 статьи 6 ЖК РФ, устанавливающую: «2. Действие акта жилищного законодательства может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом», но при этом игнорирует часть 3 той же статьи 6 ЖК РФ: «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**». Необходимо отметить, что раздел VIII ЖК РФ, ретроактивность которого Минстрой приводит в качестве примера применения обратной силы жилищного законодательства, не применяется к правам и/или обязанностям «задним числом», указанный раздел применен к ранее действующим договорам между участниками жилищных отношений, но распространяется исключительно на те права и обязанности, которые возникли уже после вступления ЖК РФ в силу (то есть — с 01.03.2015). Необходимо отметить, что множество изменений, вносимых впоследствии в раздел VIII ЖК РФ, не приводили к возникновению прав и/или обязанностей ранее вступления в силу этих изменений, хотя Вводным законом установлена обратная сила указанного раздела. Например, если организация управляет многоквартирным домом с 2004 года по настоящее время, то введение федеральным законом **от 21.07.2014 N255-ФЗ** норм о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами не приводило к привлечению такой организации к ответственности за управление домом без лицензии с 2004 года, поскольку новые нормы применяются к отношениям, возникшим с 2004 года, но применяются только к тем вытекающим из указанных отношений правам и обязанностям, которые возникли после вступления новых норм в силу. Таким образом, в соответствии с частью 3 статьи 6 ЖК РФ (и с приведенным самим же Минстроем примером о ретроактивности раздела VIII ЖК РФ), нормы ПП РФ от 27.02.2017 N232 применяются исключительно к тем правам и обязанностям, которые возникли с момента вступления этих норм в силу — с 14.03.2017.

Резюмируя приведенные обстоятельства, необходимо отметить, что независимо от того, что «хотели» или «имели в виду» Минстрой России и/или Правительство России, юридически Постановление Правительства РФ от 27.02.2017 N232 прямо устанавливает, что ряд изменений, перечисленные в абзаце 2 пункта 2 указанного постановления, применяются не ко всем жилищным отношениям, а только к тем, которые возникли с 01.01.2017 (не ранее указанной даты!), при этом в силу части 3 статьи 6 ЖК РФ к указанным отношениям изменения применяются только к правам и обязанностям, возникшим с момента вступления ПП РФ от 27.02.2017 N232 в силу, то есть с 14.03.2017.

Следовательно, к отношениям (управление многоквартирными домами, предоставление коммунальных услуг, снабжение коммунальными ресурсами), возникшим до 01.01.2017, изменения, перечисленные в абзаце 2 пункта 2 ПП РФ от 27.02.2017 N232, не применяются вообще, а к отношениям, возникшим с 01.01.2017, изменения применяются с 14.03.2017. Налицо создание неравных условий для участников жилищных отношений в зависимости от даты заключения того или иного договора. Именно о причинах установления таких неравных условиях АКАТО и задал вопрос Минстрою. Однако непонимание смысла норм ПП РФ от 27.02.2017 N232 не позволило Минстрою не только дать адекватные ответы на поставленные вопросы, но и осознать смысл вопросов вообще.

Что ответил Минстрой?

Прочитав один из комментариев к части 2 статьи 6 ЖК РФ, Минстрой России, явно поддерживая свою основанную на непонимании юридического значения норм ПП РФ от 27.02.2017 N232 позицию, дополнительно сослался на часть 4 статьи 6 ЖК РФ, устанавливающую: «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». **Указанная норма неприменима в данном случае**, поскольку размер повышающего коэффициента при расчете платы за отопление (который как раз, в числе прочего, и изменен ПП РФ от 27.02.2017 N232) определяется вовсе не договорами — права и обязанности по применению повышающего коэффициента в расчетах и размер этого коэффициента устанавливаются совсем не договорами, а федеральными нормативными правовыми актами.

Далее Минстрой России указал, что придание обратной силы нормам ПП РФ от 27.02.2017 N232, изменяющим размер повышающего коэффициента, якобы не

противоречит Постановлению Конституционного суда РФ от 24.10.1996 N17-П, поскольку указанные нормы «не нарушают права граждан, а наоборот направлены снижение их финансовых затрат на оплату коммунальных услуг».

Указанное утверждение Минстроя не соответствует фактической ситуации. Необходимо отметить, что повышающий коэффициент при расчете платы за отопление до вступления в силу ПП РФ от 27.02.2017 N232 применялся при расчете стоимости коммунальной услуги по отоплению, предъявляемой исполнителями коммунальных услуг (далее — ИКУ) потребителям коммунальной услуги по отоплению в многоквартирных домах (далее — МКД), не оборудованных общедомовыми приборами учета (далее — ОПУ) теплоэнергии. Кроме того, повышающий коэффициент применялся при расчете стоимости теплоэнергии, поставленной на нужды отопления помещений МКД, не оборудованных ОПУ теплоэнергии, предъявляемой ресурсоснабжающими организациями (далее — РСО) исполнителям коммунальных услуг. Таким образом, уменьшение повышающего коэффициента приводит к снижению размера платы за коммунальную услугу по отоплению, но при этом одновременно приводит к уменьшению доходов ИКУ и/или РСО. Следовательно, улучшение «задним числом» положения потребителей, автоматически ухудшает «задним числом» положение ИКУ и/или РСО.

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**». Можно, конечно, попытаться заявить, что недопустимо ухудшение положения именно граждан, а ухудшение положения ИКУ и/или РСО Конституция РФ не запрещает, поскольку они-то являются не гражданами, а юридическими лицами. Мнение, разумеется, неверное — хотя бы потому, что ухудшение положения юридического лица приводит к ухудшению положения его владельцев и работников (физических лиц, граждан) — но в рамках **настоящей статьи** не будем исследовать этот вопрос.

Весьма странно, что мнение о допустимости ухудшения «задним числом» положения юридических лиц исходит именно от Минстроя, который постоянно заявляет о привлечении в ЖКХ России инвесторов, которыми в подавляющем числе случаев являются, конечно же, юридические лица. Тем самым Минстрой России дает понять потенциальным инвесторам сферы ЖКХ России, что нарушение их конституционных прав считается допустимым, что изменение размера их доходов «задним числом» уже практикуется. Вероятно, Минстрой полагает, что такие действия и такие заявления существенно повышают инвестиционную привлекательность сферы ЖКХ России.

Однако, даже если согласиться с мнением, что процитированное Постановление КС РФ не распространяется на юридические лица, **мнение Минстроя все равно неверно**. Согласно абзацу 7 пункта 2 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам

и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных ПП РФ от 06.05.2011 N354 (далее — Правила 354): «"исполнитель" — юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или **индивидуальный предприниматель**, предоставляющие потребителю коммунальные услуги». Согласно абзацу 17 пункта 2 Правил 354: «"ресурсоснабжающая организация" — юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также **индивидуальный предприниматель**, осуществляющие продажу коммунальных ресурсов (отведение сточных вод)». Таким образом, ИКУ и/или РСО — это необязательно юридические лица, это могут быть и **индивидуальные предприниматели**. Согласно части 1 статьи 23 Гражданского кодекса РФ «**1. Гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя**».

Таким образом, индивидуальные предприниматели, являющиеся РСО и/или ИКУ, являются при этом такими же гражданами РФ, как и граждане, потребляющие жилищно-коммунальные услуги. Постановление КС РФ от 24.10.1996 N 17-П устанавливает: «**По смыслу Конституции Российской Федерации общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан, обратной силы не имеет**». Закон должен применяться универсально, одинаково ко всем. Если законом предусмотрено, что РСО и ИКУ могут быть индивидуальными предпринимателями, при этом индивидуальные предприниматели являются гражданами, физическими лицами, то такие граждане имеют те же конституционные права, что и все остальные. Однако, Минстрой России в рассматриваемом случае разделяет граждан на две категории — на категорию «потребители услуг» и на категорию «исполнители услуг и поставщики ресурсов», при этом исполнение положений Конституции РФ в отношении исполнителей услуг и поставщиков ресурсов считает почему-то необязательным. Такое непонимание законодательства РФ со стороны Минстроя России представляется недопустимым.

Выводы

Минстрой России продемонстрировал непонимание юридического значения положений нормативного правового акта (ПП РФ от 27.02.2017 N232), автором проекта которого он сам и являлся. Кроме того, Минстрой показал незнание комплекса законодательства РФ в целом, непонимание общеправовых принципов и даже смысла отдельных норм Конституции РФ. Несколько нелепым при таких обстоятельствах представляется право Минстроя России разъяснять какие-либо нормативные правовые акты, тогда как сотрудники Минстроя сами нуждаются в разъяснениях, обучении, существенном повышении квалификации. Вопиющее непонимание законодательства РФ в целом, и

жилищного законодательства РФ в частности, со стороны федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, коим является Минстрой России, является удручающим и вызывает крайнюю озабоченность.

10 апреля 2017 года АКАТО подготовил и направил в Минстрой России еще одно обращение по вопросу применения абзаца 2 пункта 2 ПП РФ от 27.02.2017 N232. Цель обращения в данном случае — не столько получить, сколько дать разъяснения принятых норм.

Дополнительно необходимо обратить внимание читателей, что **автор** этой **публикации** считает применение повышающего коэффициента при расчете размера платы за отопление (и при расчете размера платы за теплоэнергию, предоставленную на нужды отопления) противоречащим Жилищному кодексу РФ. Об этом АКАТО ранее направлял **запрос** в Минстрой России и получил несколько невнятный **ответ**. Нормы о применении повышающего коэффициента при расчете платы за отопление должны быть отменены, но отменены они должны быть без нарушений Конституции РФ, без создания правовых неопределенностей и предпосылок к возникновению споров и судебных разбирательств.

Рассмотренные в настоящей статье положения ПП РФ от 27.02.2017 N232, по глубокому убеждению автора статьи, подлежат отмене. Поскольку, судя по действиям Минстроя России, в добровольном порядке Правительство РФ указанные нормы отменять не планирует, представляется необходимым порекомендовать лицам, чьи права и интересы нарушены (а такими лицами являются все РСО, УО, ТСЖ, ЖСК Российской Федерации) обращаться в Верховный суд РФ с требованием признать незаконными противоречащие Конституции РФ положения ПП РФ от 27.02.2017 N232.

[Скачать письмо Минстроя России от 03.04.2017 N11174-ОО/04 >>>](#)

[Скачать обращение АКАТО в Минстрой России от 10.04.2017 >>>](#)

Автор: Нифонтов Д.Ю.