

25.07.2018 | Верховный суд признал недействующим абзац письма Минстроя

Верховный суд РФ Решением от 15 июня 2018 г. N АКПИ18-367 признал недействующим абзац 15 пункта 1 приложения к письму Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 сентября 2016 г. N 28483-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с изменениями, внесенными в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года N 603 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг"». Прокомментируем это необычное, мягко говоря, Решение ВС РФ.

Суть дела

Верховный суд РФ в Решении от 15 июня 2018 г. N АКПИ18-367 (далее – Решение) излагает суть рассматриваемого дела:

«Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в связи с поступлением многочисленных обращений о предоставлении разъяснений изменений, внесенных в акты Правительства Российской Федерации, письмом за подписью заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации А.В. Чибиса от 2 сентября 2016 г. N 28483-АЧ/04 "Об отдельных вопросах, возникающих в связи с изменениями, внесенными в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года N 603 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг" (далее - Письмо N 28483-АЧ/04) направило высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации Информацию об отдельных вопросах, возникающих в связи с применением изменений, внесенных в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. N 603 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг" (далее - приложение).

...

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. N 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее - Правила N 354), действующие в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 марта 2018 г. N 331.

В пункте 1 приложения к Письму N 28483-АЧ/04 содержится следующее разъяснение:

"В соответствии с пунктом 42(1) и 43 Правил N 354, а также в соответствии с показателем площади помещений, используемым для определения размера платы за коммунальную услугу по отоплению в расчетных формулах приложения N 2 к Правилам N 354, размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом установленном Правилами N 354 порядке (с применением соответствующих расчетных формул) во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от условий отопления отдельных помещений в многоквартирном доме, в том числе в отсутствии обогревающих элементов, установленных в помещении, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, при подключении многоквартирного дома к централизованной системе теплоснабжения".

Гражданин К.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Письма N 28483-АЧ/04, ссылаясь на то, что оно имеет нормативный характер, содержит разъяснения, не соответствующие действительному смыслу разъясняемых положений нормативного правового акта, не соответствует статьям 1, 544, 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 1, 157 Жилищного кодекса Российской Федерации в части разъяснения, согласно

которому размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом порядке во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от наличия или отсутствия в них обогревающих элементов, установленных в помещении, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, при подключении многоквартирного дома к централизованной системе теплоснабжения. Также полагает, что в решении Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2015 г. по делу N АКПИ15-198 не рассмотрена ситуация, при которой переустройство квартиры было произведено до принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 190-ФЗ "О теплоснабжении", согласовано органом местного самоуправления или легализовано в судебном порядке.

По мнению административного истца, неучет отключения его квартиры от системы централизованного отопления при взимании платы за отопление образует на стороне ресурсоснабжающей организации неосновательное обогащение.

Как указывает административный истец, на основании договора от 8 июля 2011 г. N 01/073/2011-699, зарегистрированного в Управлении Росреестра по Удмуртской Республике 13 июля 2011 г., он является собственником 1/2 доли трехкомнатной квартиры (назначение - жилое), общей площадью 80,7 кв.м (этаж 2). Решением Первомайского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 15 июня 2009 г. удовлетворены исковые требования К.О. (предыдущего собственника вышеуказанной квартиры) к администрации Первомайского района г. Ижевска о сохранении жилого помещения в переустроенном состоянии. В данной квартире ее прежним собственником был установлен газовый котел, в связи с чем квартира отключена от централизованной системы отопления. Эти обстоятельства, изложенные в решении суда, подтверждают, что административный истец как новый собственник квартиры услугами по отоплению не пользуется. На основании указанного решения суда муниципальное учреждение "Городское жилищное управление - Управляющая компания в ЖКХ г. Ижевска" письмом от 21 января 2011 г. сообщило о том, что произведен перерасчет по услуге "отопление" с 1 января 2009 г. по 31 декабря 2010 г., и с 1 января 2011 г. прекращено начисление платы за отопление. Однако с августа 2017 г. К.А. со стороны ОАО "ЭнергосбыТ Плюс" выставляется счет на оплату отопления со ссылкой на Письмо N 28483-АЧ/04».

Собственно, добавить тут особо нечего – суть дела изложена судом достаточно полно (здесь и далее – комментарии автора статьи Д.Н.).

Мнение ВС РФ

В Решении указано:

«Выслушав объяснения представителей Минстроя России П., Щ., Минюста России М., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации находит заявленные требования подлежащими удовлетворению.

В оспариваемой части Письма N 28483-АЧ/04 Минстрой России дает разъяснение по применению правовых норм - пунктов 42(1), 43 Правил N 354 и расчетных формул приложения N 2 к названным Правилам, суть которого сводится к тому, что размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом, установленном Правилами N 354 порядке (с применением соответствующих расчетных формул) во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от условий отопления отдельных помещений в многоквартирном доме, в том числе в отсутствии обогревающих элементов, установленных в помещении, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, при подключении дома к централизованной системе отопления.

Раздел VI Правил N 354 устанавливает порядок расчета и внесения платы за коммунальные услуги.

Пункт 42(1) определяет способы оплаты коммунальной услуги по отоплению, а пункт 43 - объем потребленной в нежилом помещении многоквартирного дома тепловой энергии».

Сразу отметим, что пункт 43 Правил 354 устанавливает: «Объем потребленной в нежилом помещении многоквартирного дома тепловой энергии определяется в соответствии с пунктом 42(1) настоящих Правил». То есть, Правила 354 прямо устанавливают одинаковость порядков расчета стоимости отопления и для жилых, и для нежилых помещений.

Но суд в своем Решении указывает:

«Между тем из содержания пунктов 42(1), 43 Правил N 354 **не следует** вывод о том, что размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом установленном этими Правилами порядке во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от условий отопления отдельных помещений в многоквартирном доме, в том числе в отсутствии обогревающих элементов, установленных в помещении, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, при подключении многоквартирного дома к централизованной системе теплоснабжения».

На самом деле из содержания пунктов 42(1) и 43 Правил N 354 **как раз-таки следует**

вывод о том, что размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом установленном Правилами 354 порядке во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, и именно это разъяснил Минстрой в обжалуемом письме.

Примечательно, что сам Верховный суд следующим же предложением в своем Решении подтверждает правоту Минстроя:

«Правила N 354 устанавливают единый порядок расчета платы за отопление вне зависимости от условий отопления и предусматривают обязанность граждан по оплате коммунальной услуги отопления вне зависимости от наличия или отсутствия в жилых и нежилых помещениях обогревающих элементов, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, поскольку расчет размера платы, предусмотрены формулами 2, 2(1), 3, 3(1) приложения N 2 к Правилам N 354 учитывает только общую площадь жилого (нежилого) помещения».

Далее Верховный суд РФ делает парадоксальный вывод:

«Следовательно, Письмо N 28483-АЧ/04 в оспариваемой части фактически восполняет пробел в действующем нормативно-правовом регулировании, выходит за рамки адекватного толкования положений Правил N 354, регулирующих способ оплаты коммунальной услуги и порядок расчета платы за отопление - пунктов 42(1), 43».

Важно отметить, что суд не оценивал законность положений Правил 354, а этими Правилами (как указал сам суд) утвержден единый порядок расчета как для жилых, так и для нежилых помещений, указанный порядок не предусматривает зависимости расчета от наличия или отсутствия в конкретном помещении обогревающих элементов, а предписывает учитывать исключительно площадь помещения.

И Минстрой России разъяснил именно это: «В соответствии с пунктом 42(1) и 43 Правил N 354, а также в соответствии с показателем площади помещений, используемым для определения размера платы за коммунальную услугу по отоплению в расчетных формулах приложения N 2 к Правилам N 354, **размер платы за коммунальную услугу по отоплению подлежит определению в одинаковом установленном Правилами N 354 порядке** (с применением соответствующих расчетных формул) во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от условий отопления отдельных помещений в многоквартирном доме, в том числе в отсутствии обогревающих элементов, установленных в помещении, присоединенных к централизованной внутридомовой инженерной системе отопления, при подключении многоквартирного дома к централизованной системе теплоснабжения».

Даже если предположить, что суд увидел пробел в действующем законодательстве (например, суд посчитал бы, что порядок расчета не может быть одинаковым, а должен

различаться для жилых и нежилых помещений), то даже в этом случае непонятно, на каком основании суд решил, что письмо Минстроя восполняет этот пробел.

Правилами 354 установлен единый порядок расчета отопления. Минстрой подтверждает, что Правилами 354 установлен единый порядок. Где восполнение пробела?

Вот если бы несмотря на то, что Правилами 354 установлен единый порядок расчета, Минстрой разъяснил бы, что необходимо применять различный порядок в зависимости от типа помещения и наличия в нем обогревающих элементов, только в этом случае можно было бы признать, что Минстрой России попытался восполнить пробел в законодательстве, каким-то образом дополнить действующие нормы.

Но ведь по факту никакого «восполнения пробела» не произошло. Письмо Минстроя не содержит каких-либо новых норм, формул, которых не было бы в других нормативных правовых актах (НПА). Никаких противоречий между письмом Минстроя и действующими НПА (Правила 354, ЖК РФ) судом не установлено. Суд указывает, якобы Минстрой своим письмом дополняет нормы Правил 354, но сути этих дополнений суд также не указывает.

Чтобы лучше было понятно, в чем парадоксальность выводов ВС РФ, приведем пример (вымышленный):

Пункт 14.1 Правил дорожного движения (ПДД) устанавливает: «Водитель транспортного средства, приближающегося к нерегулируемому пешеходному переходу, обязан уступить дорогу пешеходам, переходящим дорогу или вступившим на проезжую часть (трамвайные пути) для осуществления перехода».

В МВД РФ поступает запрос от гражданина N: «Обязан ли водитель автобуса уступать дорогу пешеходам или пункт 14.1 ПДД распространяется только на водителей легковых автомобилей?».

МВД дает ответ: «Пункт 14.1 ПДД обязателен к исполнению водителями любых транспортных средств (любых устройств, предназначенных для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем)».

Гражданин N обращается в ВС РФ, и суд делает вывод, что МВД РФ своим ответом «фактически восполняет пробел в действующем нормативно-правовом регулировании...».

В Решении Верховный суд указывает:

«Письмо N 28483-АЧ/04 направлено высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, обладает **нормативными свойствами**, позволяющими применять его в качестве обязывающего предписания общего характера

».

Можно отметить, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (пункт 9 Постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. N 48).

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. ПП РФ от 13 августа 1997 г. N 1009, «Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. **Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.**».

Однако, вопрос о признании письма Минстроя документом, обладающим нормативными свойствами, остается открытым.

Не вдаваясь в подробности, укажем, что определение письма и его характерных черт в современной юридической науке отсутствует, при этом имели место случаи обжалования писем федеральных органов исполнительной власти по правилам обжалования НПА, и в некоторых случаях письма такими НПА признавались. Наличие нормативных свойств у различных писем федеральных органов исполнительной власти были предметом рассмотрения и ВС РФ, и ВАС РФ, и КС РФ.

Вместе с тем, необходимо отметить, что письмо Минстроя независимо от наличия или отсутствия у него нормативного характера, ни в коей мере не изменяет порядок расчета стоимости отопления, установленный Правилами 354, в том числе: не вводит дополнений (не восполняет «пробелы в нормативно-правовом регулировании»), не устанавливает исключений, не предусмотренных Правилами 354 и/или ЖК РФ, и не меняет предусмотренный законом порядок расчета (не противоречит действующим НПА). Иными словами – при наличии письма Минстроя расчет должен вестись точно так же, как и при его отсутствии. Из действующих норм жилищного законодательства иных выводов, кроме приведенных Минстроем в оспариваемом письме, не следует.

Этих иных выводов не делает и Верховный суд. В Решении нет ни слова о том, какие конкретно нормы и каким образом изменил Минстрой, не указано противоречий между разъяснениями Минстроя и действующими НПА.

Что решил суд?

В результате рассмотрения дела ВС РФ решил:

«признать **недействующим со дня вступления в законную силу решения суда абзац пятнадцатый** пункта 1 приложения к письму Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 сентября 2016 г. N 28483-АЧ/04 "Об отдельных вопросах, возникающих в связи с изменениями, внесенными в акты Правительства Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 года N 603 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг"».

Прочитанное решение также вызывает несколько вопросов.

Во-первых, Минстром России неоднократно указывал в своих письмах, что письма Минстроя России и его структурных подразделений, в которых разъясняются вопросы применения нормативных правовых актов, являются экспертной позицией Минстроя России, не содержащей правовых норм, и не направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, а содержащиеся в них разъяснения не могут рассматриваться в качестве общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера. То есть, фактически суд признал недействующей «экспертную позицию Минстроя», частное мнение.

Во-вторых, суд решил признать недействующим обжалуемый абзац письма Минстроя с момента вступления Решения в законную силу, а не с момента издания письма. То есть, до момента вступления Решения в силу этот абзац необходимо признать действующим, а с учетом того, что ВС РФ признал его нормативный характер, то обжалуемое мнение Минстроя фактически является нормативным правовым актом, обязательным к исполнению с момента издания письма до момента его отмены.

В-третьих, суд не отменял норм Правил 354, устанавливающих именно то, что разъяснил Минстром в обжалованном абзаце. Кроме того, помимо **письма от 02.09.2016 N 28483-АЧ/04**, аналогичные разъяснения Минстром России дал в письмах **от 15.09.2017 N 33300-ОО/04**, **от 25.08.2017 N 30295-ОО/04**, **от 11.08.2017 N 28569-ДБ/04**, которые не признавались недействующими. Да и сам Верховный суд РФ неоднократно признавал правильность оспоренной позиции Минстроя, и судебные акты ВС РФ по этому вопросу вступили в силу и продолжают действовать.

В четвертых, обжалованный абзац письма Минстроя является **шестнадцатым абзацем**

пункта 1 приложения к письму Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 2 сентября 2016 г. N 28483-АЧ/04, а недействующим Верховный суд признал **абзац пятнадцатый**.

Заключение

Решение Верховного суда РФ не влечет за собой изменений порядка расчета стоимости коммунальной услуги по отоплению. Согласно Правилам 354 такой порядок не устанавливает зависимости от типа помещения (жилое или нежилое) и/или от наличия обогревающих элементов и их количества в этом помещении.

Именно такой вывод и сделал Минстрой России в **письме от 02.09.2016 N 28483-АЧ/04**, и именно это разъяснение Верховный суд РФ признал недействующим. Впрочем, суд не указал, в чем же неправильность выводов Минстроя, не установил, в чем отличия порядка расчета, разъясненного Минстроем, и порядка, установленного действующим жилищным законодательством РФ. Кроме того, суд не рассмотрел прочие письма Минстроя, содержащие аналогичные разъяснения, и не дал им оценки. При этом признанный недействующим абзац письма Минстроя ранее и рассматривался, и применялся судами различных уровней, в том числе и самим ВС РФ. Возможно, это стало причиной признания абзаца письма недействующим не с момента издания письма, а лишь с момента вступления Решения ВС РФ в законную силу – ведь в противном случае можно было начать обжаловать и пересматривать ранее вступившие в силу судебные акты.

В целом, каких-либо серьезных последствий Решения ВС РФ не видится. Недопустимость применения разъяснений Минстроя вовсе не означает их неправильности, действующие нормы жилищного законодательства РФ в рамках рассмотрения письма Минстроя судом не рассматривались и не отменялись.

Таким образом, размер платы за коммунальную услугу по отоплению по-прежнему подлежит определению в одинаковом установленном Правилами N 354 порядке (с применением соответствующих формул приложения N 2 к Правилам N 354) во всех жилых и нежилых помещениях многоквартирного дома, вне зависимости от условий отопления отдельных помещений в многоквартирном доме, несмотря на то, что мнение Минстроя по этому поводу признано недействующим.

Скачать Решение Верховного суда от 15 июня 2018 г. N АКПИ18-367 >>>

Автор: Нифонтов Д.Ю.