



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобой гражданина С.Н.Деминца

город Санкт-Петербург

10 июля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т.В.Касаевой, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук П.А.Кучеренко, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина С.Н.Деминца. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей стороны, издавшей оспариваемый акт, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии – исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, особенности предоставления отдельных видов

коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров, а также правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354) в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором не все жилые или нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении определяется по формулам 3, 3¹ и 3² приложения № 2 к данным Правилам исходя из показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии (абзац третий); в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором все жилые и нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении определяется по формулам 3³ и 3⁴ приложения № 2 к данным Правилам исходя из показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета тепловой энергии и показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии (абзац четвертый).

1.1. Конституционность приведенных нормативных положений оспаривает гражданин С.Н.Деминец, являющийся собственником квартиры в многоквартирном доме, в котором все помещения на момент ввода дома в

эксплуатацию были оснащены индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но к началу отопительного периода 2016 года часть из них была демонтирована.

Пушкинский городской суд Московской области решением от 6 апреля 2017 года (оставлено без изменения апелляционным определением Московского областного суда от 26 июня 2017 года) со ссылкой на абзацы четвертый и пятый пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (абзацы третий и четвертый того же пункта в ныне действующей редакции) отказал С.Н.Деминцу в удовлетворении требования обязать управляющую компанию произвести перерасчет платы за отопление исходя из показаний индивидуального прибора учета тепловой энергии в связи с тем, что дом оборудован такими приборами не полностью; показания же индивидуального прибора учета тепловой энергии, установленного в отдельном помещении, принимаются во внимание только при одновременном наличии показаний общедомового прибора учета и показаний индивидуальных приборов учета во всех помещениях многоквартирного дома. Определением судьи Московского областного суда от 29 сентября 2017 года отказано в передаче кассационной жалобы С.Н.Деминца для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Кроме того, решением Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2017 года (оставлено без изменения апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2017 года) С.Н.Деминцу отказано в признании недействующими абзацев третьего и (частично) четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. В передаче надзорной жалобы на эти судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации ему также отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2017 года.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина конституционность нормативных положений, примененных в его деле и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

По мнению гражданина С.Н.Деминца, положения части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов не соответствуют статьям 17 (часть 3), 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, – ставят права и законные интересы одних собственников помещений в многоквартирном доме в зависимость от недобросовестного поведения других собственников помещений в этом доме, не обеспечивших сохранность индивидуальных приборов учета тепловой энергии, позволяют собственникам помещений в многоквартирном доме, чрезмерно расходующим тепло, обогащаться за счет соседей, порождают правовой нигилизм, стимулируют граждан к массовому отказу от расчетов с использованием индивидуальных приборов учета, что, в свою очередь, причиняет убытки добросовестным и законопослушным собственникам помещений в многоквартирном доме, а также лишают граждан возможности

самостоятельно определять способ справедливого распределения платы за потребленный в доме в целом коммунальный ресурс.

Между тем абзац четвертый пункта 42¹ названных Правил прямо предписывает учитывать показания индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета тепловой энергии для определения размера платы за коммунальную услугу по отоплению в помещениях многоквартирного дома, оборудованного коллективным (общедомовым) прибором учета тепла, и потому сам по себе не может расцениваться как нарушающий конституционные права заявителя в указанном им аспекте. Следовательно, в этой части его жалоба в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не является допустимой, а производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в соответствии с требованиями статей 96 и 97 того же Федерального конституционного закона, что, однако, не препятствует Конституционному Суду Российской Федерации учитывать содержание данного абзаца при оценке конституционности иных оспариваемых заявителем нормативных положений.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации, принимая во внимание, что с точки зрения соблюдения баланса прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений оспариваемые нормативные положения – общие для случаев определения размера платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирном доме, оборудованном коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии, – могут получить разную оценку в зависимости от степени оснащенности этого дома индивидуальными приборами учета тепловой энергии, считает необходимым, с учетом конкретного дела гражданина С.Н.Деминца, рассмотреть вопрос о соответствии этих нормативных положений Конституции Российской Федерации применительно к многоквартирному дому, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями

был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и все жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена.

Таким образом, взаимосвязанные положения части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзаца третьего пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос об определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению для собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), каждый имеет право на жилище, а органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления данного права (статья 40, части 1 и 2). Во взаимосвязи со статьей 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации, относящей жилищное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, это означает, что на государстве в лице органов законодательной и исполнительной власти лежит обязанность обеспечить необходимые правовые, организационные и экономические условия для приобретения гражданами коммунальных ресурсов (коммунальных услуг) в объеме, достаточном для удовлетворения их

жизненных потребностей, и надлежащего качества (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2017 года № 2256-О).

Конституция Российской Федерации, относя к числу прав и свобод человека и гражданина, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право частной собственности, гарантирует его признание и защиту равным образом наряду с государственной, муниципальной и иными формами собственности (статья 8) и закрепляет в статье 35, что право частной собственности охраняется законом (часть 1), каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2), никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 3). Указанные конституционные гарантии, выражающие принцип неприкосновенности собственности, распространяются и на сферу отношений по предоставлению коммунальных услуг, предопределяя обязанность государства следовать при осуществлении правового регулирования оплаты собственниками и пользователями отдельных помещений в многоквартирном доме поступающих в него энергетических ресурсов конституционным принципам определенности, справедливости и соразмерности (пропорциональности).

Вместе с тем Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность создавать условия для максимально эффективного потребления энергетических ресурсов, в том числе посредством его учета в сфере жилищно-коммунального хозяйства, что следует из ее статьи 9 (часть 1), устанавливающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, статьи 58, в силу которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно

относиться к природным богатствам, и статьи 72 (пункты «в», «д» части 1), относящей вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Необходимость реализации приведенных конституционно-правовых требований в их непротиворечивом единстве обуславливает комплексный, межотраслевой характер правового регулирования отношений, возникающих в процессе потребления коммунальных ресурсов, включая тепловую энергию, гражданами, в том числе собственниками и нанимателями помещений в многоквартирных домах (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2017 года № 2256-О и др.).

3. Сопряженность деятельности по производству и передаче коммунальных ресурсов с негативным воздействием на окружающую среду предопределяет необходимость принятия публичной властью, несущей наряду с субъектами хозяйственной деятельности конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 года № 5-П), мер, направленных на предупреждение и минимизацию экологических рисков в жилищно-коммунальной сфере, включая меры по ресурсосбережению и повышению энергетической эффективности многоквартирных домов.

Такие меры предусмотрены Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 года № 80-р), которая называет в числе приоритетов государственной политики в этой сфере развитие интеллектуальных систем комплексного, дистанционного учета коммунальных энергоресурсов за счет поэтапного изменения требований к приборам учета, актуализацию нормативов потребления коммунальных услуг, в том числе на общедомовые нужды, а среди первоочередных задач – совершенствование системы учета

потребления коммунальных услуг, включая меры, направленные на стимулирование потребителей к установке приборов учета (общедомовых и индивидуальных), а также введение ответственности за вмешательство в работу приборов учета и несанкционированное подключение к внутридомовым сетям. Успешная реализация этих задач требует комплексного и последовательного закрепления в нормативном правовом регулировании положений, обеспечивающих эффективное и рациональное использование энергетических ресурсов, что не исключает возложения на участников хозяйственной деятельности и потребителей коммунальных ресурсов дополнительных обязанностей и установления отвечающих требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничений их прав.

Соответственно, нормативное регулирование отношений в сфере снабжения энергетическими ресурсами – исходя из необходимости соблюдения конституционного права граждан на жилище, охраны частной собственности, сохранения природы и окружающей среды – должно основываться на вытекающих из Конституции Российской Федерации (статья 17, часть 3; статья 19, часть 1; статья 55, часть 3) принципах определенности, справедливости и соразмерности (пропорциональности) вводимых ограничений конституционно значимым целям, с тем чтобы достигался разумный баланс имущественных интересов участников этих отношений, в том числе применительно к порядку определения объема потребляемого собственниками и пользователями отдельных помещений в многоквартирном доме коммунального ресурса (коммунальной услуги) и взимаемой за него платы.

3.1. Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации отношения по поводу предоставления коммунальных услуг и внесения платы за них составляют предмет регулирования жилищного законодательства (пункты 10 и 11 части 1 статьи 4); к жилищным отношениям, связанным с предоставлением коммунальных услуг и внесением платы за них, применяется соответствующее законодательство с учетом требований,

установленных данным Кодексом (статья 8). В частности, на отношения по использованию энергетических ресурсов, по их подаче, передаче и потреблению при помощи систем централизованного снабжения распространяются положения Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статьи 1 и 5).

Одним из действенных правовых механизмов, стимулирующих потребителей коммунальных ресурсов к эффективному и рациональному их использованию и тем самым к бережному отношению к окружающей среде, является регламентация порядка определения платы за коммунальные услуги. В этих целях статьей 157 Жилищного кодекса Российской Федерации установлены, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 12 ноября 2008 года № 975-О-О, от 16 апреля 2009 года № 570-О-О и от 1 октября 2009 года № 1099-О-О), общие принципы определения объема потребляемых коммунальных услуг для исчисления размера платы за них, к числу которых часть 1 данной статьи относит учет потребленного коммунального ресурса, прежде всего, исходя из показаний приборов учета, отсутствие которых восполняется применением расчетного способа определения количества энергетических ресурсов, использованием нормативов потребления коммунальных услуг.

Этот принцип воспроизводится в части 2 статьи 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающей, в частности, что расчетные способы определения количества энергетических ресурсов должны определять его так, чтобы стимулировать покупателей энергетических ресурсов к осуществлению расчетов на основании данных об их количественном значении, определенных при помощи приборов учета. Приведенным законоположениям корреспондируют регламентирующие отношения энергоснабжения и применимые к отношениям по снабжению

тепловой энергией и прочими коммунальными ресурсами предписания Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым 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 и статья 548).

Таким образом, действующее правовое регулирование придает приоритетное значение данным приборов учета энергетических ресурсов по сравнению с расчетными способами исчисления их количества при определении размера платы за поставленные энергетические ресурсы.

3.2. Многоквартирный дом, будучи объектом капитального строительства, представляет собой, как следует из пункта 6 части 2 статьи 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», объемную строительную систему, имеющую надземную и подземную части, включающую в себя помещения (квартиры, нежилые помещения и помещения общего пользования), сети и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, а потому его эксплуатация предполагает расходование поступающих энергетических ресурсов не только на удовлетворение индивидуальных нужд собственников и пользователей отдельных жилых и нежилых помещений, но и на общедомовые нужды, т.е. на поддержание общего имущества в таком доме в состоянии, соответствующем нормативно установленным требованиям (пункты 10 и 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491; раздел III Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170; СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», утвержденные

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июня 2010 года № 64).

Соответственно, поскольку определение количества энергетического ресурса, потребленного собственником или пользователем отдельного помещения в многоквартирном доме и подлежащего обязательной оплате в составе платы за жилое помещение и коммунальные услуги, в силу объективных причин не может осуществляться исключительно на основании данных индивидуального прибора учета, часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с приведенными положениями Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Гражданского кодекса Российской Федерации допускает использование при определении объема потребленных в отдельном помещении коммунальных услуг наряду с показаниями индивидуальных приборов учета иных, в том числе полученных расчетным способом, показателей, а также данных коллективного (общедомового) прибора учета, если расчет платы за коммунальную услугу производится совокупно – без разделения на плату за потребление услуги в отдельном помещении и плату за ее потребление в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме.

3.3. Спецификой многоквартирного дома как целостной строительной системы, в которой отдельное помещение представляет собой лишь некоторую часть объема здания, имеющую общие ограждающие конструкции с иными помещениями, в частности помещениями служебного назначения, обуславливается, по общему правилу, невозможность отказа собственников и пользователей отдельных помещений в многоквартирном доме от коммунальной услуги по отоплению и тем самым – невозможность полного исключения расходов на оплату используемой для обогрева дома тепловой энергии. Исходя из этого плата за отопление включается в состав обязательных платежей собственников и иных законных владельцев

помещений в многоквартирном доме (часть 2 статьи 153 и часть 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Поскольку обогрев помещений общего пользования, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, а также отдельных жилых (нежилых) помещений обеспечивает не только их использование по целевому назначению, но и их содержание в соответствии с требованиями законодательства, включая нормативно установленную температуру и влажность в помещениях (подпункт «в» пункта 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», пункт 15 приложения № 1 к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов), и тем самым сохранность конструктивных элементов здания, обязанность по внесению платы за коммунальную услугу по отоплению конкретного помещения не связывается с самим по себе фактом его использования.

Соответственно, как следует из пункта 86 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, перерасчет размера платы при временном отсутствии потребителя в жилом помещении не производится. В связи с этим в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности» разъясняется, что временное неиспользование помещений в многоквартирном доме не является основанием для освобождения от данной обязанности (пункт 37).

4. В целях снижения расходов собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме на отопление Правительство Российской Федерации во исполнение предписания части 4 статьи 39

Жилищного кодекса Российской Федерации постановлением от 23 августа 2010 года № 646 утвердило Принципы формирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме. Поскольку же повышение энергетической эффективности многоквартирного дома в целом, а следовательно, и отдельных жилых (нежилых) помещений в нем требует не только значительных капиталовложений, но и согласования воли многочисленных собственников этих помещений, что, как правило, затруднительно, первостепенное значение в обеспечении их прав и законных интересов приобретает создание правовых условий, позволяющих вести учет тепловой энергии, потребленной в отдельных помещениях многоквартирного дома.

4.1. Согласно статье 13 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» здания и сооружения должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы в процессе их эксплуатации обеспечивалось эффективное использование энергетических ресурсов и исключался нерациональный расход этих ресурсов. В силу части 9 статьи 11 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» собственники помещений в многоквартирных домах обязаны обеспечивать соответствие многоквартирных домов установленным требованиям энергетической эффективности и требованиям их оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов (за исключением требований, обеспечение выполнения которых в соответствии с данным Федеральным законом возложено на других лиц) в течение всего срока их службы путем организации их надлежащей эксплуатации и своевременного устранения выявленных несоответствий.

Неприспособленность отопительных систем большинства многоквартирных домов, возведенных в России до вступления в силу приведенных законоположений, для установки индивидуальных приборов учета тепловой энергии предопределила необходимость постепенчатого реформирования соответствующих отношений. Так, в силу части 7 статьи 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» многоквартирные дома, вводимые в эксплуатацию с 1 января 2012 года после осуществления строительства, реконструкции, должны оснащаться дополнительно индивидуальными приборами учета тепловой энергии, а многоквартирные дома, вводимые в эксплуатацию с 1 января 2012 года после капитального ремонта, – оснащаться таковыми при наличии технической возможности их установки; при этом собственники таких приборов обязаны обеспечить их надлежащую эксплуатацию, сохранность и своевременную замену.

Исполнение данной обязанности предполагает несение законными владельцами помещений в многоквартирном доме дополнительных расходов, которые, по смыслу статей 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должны быть оправданы достижением социально значимого результата – эффективного использования гражданами тепловой энергии и исключения ее нерационального расходования в многоквартирных домах, что невозможно без использования показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению.

Положения Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дают рачительно расходующим тепловую энергию потребителям коммунальных слуг, несущим расходы на обеспечение сохранности индивидуальных приборов учета тепловой энергии, их надлежащую эксплуатацию и своевременную замену, основания для законных ожиданий соразмерного снижения платы за

отопление, тем более в ситуации, когда многоквартирный дом при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии, а жилые и нежилые помещения в этом доме были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии.

Принцип правовой определенности, равно как и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, вытекающие из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предполагают установление правового регулирования, адекватного ожиданиям собственников (пользователей) помещений в многоквартирном доме и стимулирующего их к установке (замене) и обеспечению сохранности индивидуальных приборов учета тепловой энергии, эффективному потреблению тепловой энергии и одновременно выполняющего функцию превенции противоправного поведения. Таким образом, достижение конституционно одобряемых целей охраны частной собственности потребителей коммунальной услуги по отоплению, а также сохранения природы и окружающей среды для нынешнего и будущих поколений зависит в том числе от соответствия жилищного законодательства, определяющего порядок расчета платы за коммунальные услуги, законодательству об энергосбережении и повышении энергетической эффективности.

4.2. Имея в виду цель последовательного воплощения в специальных нормах жилищного законодательства (принимая во внимание особенности инженерных систем, сетей и оборудования многоквартирных домов) общего принципа учета потребленного коммунального ресурса на основе показаний приборов учета, частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено полномочие Правительства Российской Федерации по установлению правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах.

Возможность принятия Правительством Российской Федерации нормативных актов, регламентирующих предоставление коммунальных услуг, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, непосредственно вытекает из Конституции Российской Федерации, ее статей 114 (пункт «ж» части 1) и 115 (часть 1), а также статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (определения от 24 ноября 2005 года № 510-О, от 12 ноября 2008 года № 975-О-О и от 1 октября 2009 года № 1099-О-О). При этом, однако, Правительство Российской Федерации не может действовать произвольно, – оно обязано руководствоваться фундаментальными принципами верховенства права, юридического равенства и справедливости, в силу которых ограничения имущественных прав потребителей коммунальных услуг обуславливаются защитой конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь и свободное развитие человека, право каждого на благоприятную окружающую среду (статьи 7, 42 и 58 Конституции Российской Федерации), осуществляемое им правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам правоотношений из содержания конкретных нормативных положений или системы находящихся в очевидной связи норм. Федеральный законодатель, в свою очередь, определяя нормотворческую компетенцию Правительства Российской Федерации и задавая общие рамки ее реализации в конкретной сфере, должен максимально возможным образом обеспечить соответствие вводимого им нормативного регулирования данным требованиям.

Реализуя полномочие, предоставленное ему частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, Правительство Российской Федерации утвердило Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, согласно пункту 40 которых потребитель коммунальной услуги по отоплению вне зависимости от выбранного способа управления многоквартирным домом вносит плату за нее совокупно, без разделения на

плату за потребление этой услуги в жилом или нежилом помещении и плату за ее потребление в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме (абзац второй).

4.3. Расчет платы за отопление в многоквартирном доме, подключенном к системе централизованного теплоснабжения, производится в соответствии с положениями абзацев второго – четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов и формулами, к которым эти положения отсылают: при отсутствии коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии в многоквартирном доме размер такой платы определяется исходя из норматива потребления коммунальной услуги по отоплению, площади отдельного помещения и тарифа на тепловую энергию (абзац второй пункта 42¹ данных Правил, формулы 2 и 2¹ приложения № 2 к ним); при наличии же коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии порядок расчета платы за отопление зависит от оснащенности всех отдельных помещений в многоквартирном доме индивидуальными приборами учета тепловой энергии.

Так, согласно абзацу третьему пункта 42¹ данных Правил в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором не все жилые или нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении определяется по формулам 3, 3¹ и 3² приложения № 2 к данным Правилам исходя из показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии.

Приведенное нормативное положение, в силу которого плата за коммунальную услугу по отоплению определяется по принципу распределения поступающего в многоквартирный дом в целом коммунального ресурса между собственниками (владельцами) отдельных

помещений с учетом площади этих помещений, т.е. не принимая во внимание показания индивидуальных приборов учета тепловой энергии, фактически, вопреки предписанию статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, создает – в ущерб интересам законопослушных собственников и пользователей помещений в конкретном многоквартирном доме – условия, поощряющие недобросовестное поведение потребителей данной коммунальной услуги, позволяя им расходовать тепловую энергию за счет отнесения части платы за нее на иных потребителей (в том числе экономно расходующих тепловую энергию). Кроме того, его реализация в нарушение статьи 58 Конституции Российской Федерации приводит к не отвечающему общественным интересам росту потребления тепловой энергии в многоквартирных домах и тем самым к ее перепроизводству, увеличивающему негативное воздействие на окружающую среду, что в конечном счете препятствует – вследствие необеспечения сохранности дорогостоящих приборов учета энергетических ресурсов и отсутствия экономических стимулов для их установки потребителями коммунальных услуг в добровольном порядке – достижению целей государственной политики по энергосбережению в долгосрочной перспективе.

В соответствии с абзацем четвертым пункта 42¹ данных Правил в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором все жилые и нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении определяется по формулам 3³ и 3⁴ приложения № 2 к данным Правилам исходя из показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета тепловой энергии и показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии.

Во взаимосвязи с абзацем третьим того же пункта это означает, что возможность учета фактического потребления тепловой энергии в помещениях многоквартирного дома, оснащенных соответствующими

индивидуальными приборами учета, обусловливается наличием исправных приборов во всех иных помещениях многоквартирного дома (даже применительно к тем многоквартирным домам, все помещения в которых в соответствии с нормативными требованиями должны быть оборудованы таковыми, а на собственников и пользователей этих помещений возлагается обязанность по их надлежащей эксплуатации, обеспечению сохранности и своевременной замене). Тем самым нарушается конституционный принцип равенства, требующий, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, создания равных условий для реализации своих прав и законных интересов лицами, относящимися к одной категории (собственниками и пользователями помещений, оборудованных индивидуальными приборами учета тепловой энергии, в многоквартирном доме, в котором не во всех помещениях имеются такие приборы, с одной стороны, и собственниками и пользователями помещений в многоквартирном доме, все помещения которого имеют соответствующее оснащение, – с другой), и не допускающий различий, не имеющих объективного и разумного оправдания.

При этом часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, позволяя рассчитывать размер платы за потребляемые коммунальные услуги исходя из их объема, который определяется по показаниям приборов учета, не разделяет значение коллективных (общедомовых) приборов и индивидуальных приборов учета и тем самым порождает неопределенность, создающую возможность нарушения конституционных параметров в регулировании данного вопроса Правительством Российской Федерации.

4.4. Таким образом, часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзац третий пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (часть 1), 35 и 55 (часть 3), в той мере, в какой

содержащиеся в них взаимосвязанные нормативные положения – по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, – не предусматривают возможность учета при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена, что ведет к нарушению принципов правовой определенности, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод, а также баланса конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов.

Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит – руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование, в том числе предусмотреть порядок определения платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирных домах, которые оснащены коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в которых не все помещения оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, с учетом показаний последних.

Вместе с тем, поскольку отвечающее конституционно одобряемой цели охраны окружающей среды и задачам политики государства по энергосбережению добросовестное, законопослушное поведение собственников и пользователей помещений в многоквартирных домах, выражающееся в обеспечении сохранности индивидуальных приборов учета тепловой энергии, их своевременной замене и надлежащей эксплуатации,

требует поддержки и поощрения, впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, расчет платы за отопление в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен общедомовым прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена, надлежит производить по модели, установленной абзацем четвертым пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, принимая в расчет для тех помещений, в которых индивидуальные приборы учета отсутствуют, вместо их показаний величину, производную от норматива потребления коммунальной услуги по отоплению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные нормативные положения, содержащиеся в части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзаце третьем пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (часть 1), 35 и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, – не предусматривают возможность учета показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе

после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов.

3. Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит – руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, в том числе предусмотреть порядок определения платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирных домах, которые оснащены коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в которых не все помещения оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, с учетом показаний последних.

4. Судебные решения, вынесенные в отношении гражданина Деминца Сергея Николаевича и основанные на нормативных положениях части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзаца третьего пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в той мере, в какой эти положения признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 30-П



Конституционный Суд
Российской Федерации