



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-141

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 апреля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,  
Кузьмичева С.И.

при секретаре

Сибиле Г.В.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Скударновой Инги Юрьевны о признании недействующими подпункта «к<sup>1</sup>» пункта 33, подпункта «б» пункта 59, абзаца первого пункта 60 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее – Правила). Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г., № 22, ст. 3168, и «Российской газете» 1 июня 2011 г., № 116.

Согласно подпункту «к<sup>1</sup>» пункта 33 Правил потребитель имеет право при наличии индивидуального, общего (квартирного) или комнатного прибора учёта ежемесячно снимать его показания и передавать полученные показания

исполнителю или уполномоченному им лицу, а также лицу, указанному в пункте 31<sup>1</sup> Правил, не позднее 25-го числа текущего расчётного периода, за исключением случаев, когда установленный и введённый в эксплуатацию прибор учёта электрической энергии присоединён к интеллектуальной системе учёта электрической энергии (мощности) в соответствии с требованиями Правил предоставления доступа к минимальному набору функций интеллектуальных систем учёта электрической энергии (мощности).

В силу подпункта «б» пункта 59 Правил в случае непредставления потребителем показаний индивидуального, общего (квартирного), комнатного прибора учёта за расчётный период в сроки, установленные Правилами, или договором, содержащим положения о предоставлении коммунальных услуг, или решением общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, – начиная с расчётного периода, за который потребителем не представлены показания прибора учёта до расчётного периода (включительно), за который потребитель представил исполнителю показания прибора учёта, но не более 3 расчётных периодов подряд (за исключением коммунальной услуги по электроснабжению в предусмотренных пунктом 80<sup>1</sup> Правил случаях), плата за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в жилом или нежилом помещении за расчётный период, определяется исходя из рассчитанного среднемесячного объёма потребления коммунального ресурса потребителем, определённого по показаниям индивидуального или общего (квартирного) прибора учёта за период не менее 6 месяцев (для отопления – исходя из среднемесячного за отопительный период объёма потребления в случаях, когда в соответствии с пунктом 42<sup>1</sup> Правил при определении размера платы за отопление используются показания индивидуального или общего (квартирного) прибора учёта), а если период работы прибора учёта составил меньше 6 месяцев, – то за фактический период работы прибора учёта, но не менее 3 месяцев (для отопления – не менее 3 месяцев отопительного периода в случаях, когда в соответствии с пунктом 42<sup>1</sup> Правил при определении размера платы за отопление используются показания индивидуального или общего (квартирного) прибора учёта).

Абзацем первым пункта 60 Правил предусмотрено, что по истечении предельного количества расчётных периодов, указанных в пункте 59 Правил, за которые плата за коммунальную услугу определяется по данным, предусмотренным указанным пунктом, плата за коммунальную услугу, предоставленную в жилое помещение, рассчитывается в соответствии с пунктом 42 Правил в случаях, предусмотренных подпунктами «а» и «в» пункта 59 Правил, исходя из нормативов потребления коммунальных услуг с применением повышающего коэффициента, величина которого принимается равной 1,5, а в случаях, предусмотренных подпунктом «б» пункта 59 Правил, исходя из нормативов потребления коммунальных услуг.

Подпункт «к<sup>1</sup>» пункта 33, подпункт «б» пункта 59 Правил действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2020 г. № 950, опубликованного на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 2 июля 2020 г., в Собрании

законодательства Российской Федерации 6 июля 2020г., № 27, ст. 4236; абзац первый пункта 60 Правил действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 г. № 1498, опубликованного на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 декабря 2016 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 9 января 2017 г., № 2 (часть 1), ст. 338, и «Российской газете» 13 января 2017 г., № 6.

Скударнова И.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими подпункта «к<sup>1</sup>» пункта 33, подпункта «б» пункта 59, абзаца первого пункта 60 Правил, ссылаясь на их противоречие статье 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», поскольку оспариваемые нормы устанавливают ответственность потребителя за нереализацию права по передаче показаний приборов учёта до определённого срока, ущемляют права потребителя и влекут неблагоприятные для него последствия.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылается на применение оспариваемых норм в гражданском деле № 2-62/2023 в Кузнецком районном суде г. Новокузнецка, по которому она является ответчиком.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Скударнова И.Ю. и её представитель Ломовских Е.Е. в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, не явились, административный истец просила рассмотреть дело в её отсутствие.

Представитель Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Скударновой И.Ю., выслушав возражения представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента

Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Частью 4 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение данного кодекса, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

В соответствии с частью 1<sup>1</sup> статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (введена Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации») Правительство Российской Федерации устанавливает правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, особенности предоставления отдельных видов коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, условия и порядок заключения соответствующих договоров.

В редакции закона, действовавшей до 24 апреля 2020 г., аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации предусматривались частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Следовательно, Правила утверждены во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации Жилищным кодексом Российской Федерации, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом кодексе, и именно на основании такого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих жилищных отношений. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые положения Правил соответствуют действующему законодательству, в том числе статье 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации) и включает в себя Жилищный кодекс Российской Федерации, принятые в соответствии с ним другие федеральные законы, а также изданные в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления

(часть 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации). При этом наибольшую юридическую силу среди актов жилищного законодательства в регулировании жилищных отношений имеет Жилищный кодекс Российской Федерации.

Жилищным кодексом Российской Федерации установлено, что граждане и организации обязаны своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. Указанная плата для собственника помещения в многоквартирном доме включает в себя: плату за содержание жилого помещения, в том числе плату за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, за коммунальные ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества в многоквартирном доме; взнос на капитальный ремонт; плату за коммунальные услуги (часть 1 статьи 153, часть 2 статьи 154).

В силу части 4 статьи 154 поименованного кодекса плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твёрдое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твёрдыми коммунальными отходами.

Размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объёма потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учёта, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг (в том числе нормативов накопления твёрдых коммунальных отходов), утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При расчёте платы за коммунальные услуги для собственников помещений в многоквартирных домах, которые имеют установленную законодательством Российской Федерации обязанность по оснащению принадлежащих им помещений приборами учёта используемой воды и помещения которых не оснащены такими приборами учёта, применяются повышающие коэффициенты к нормативу потребления соответствующего вида коммунальной услуги в размере и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Правила регулируют отношения по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов, в том числе отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливают их права и обязанности, порядок заключения договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг, а также порядок контроля качества предоставления коммунальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учёта и при их отсутствии, порядок перерасчёта размера платы за отдельные виды коммунальных услуг в период временного отсутствия граждан в занимаемом жилом помещении, а также регламентируют иные вопросы, связанные с предоставлением коммунальных услуг (пункт 1).

Пунктом 80 Правил установлено, что учёт объёма (количества) коммунальных услуг, предоставленных потребителю в жилом или в нежилом помещении, осуществляется с использованием индивидуальных, общих (квартирных), комнатных приборов учёта.

Расчёт размера платы за коммунальные услуги производится в порядке, установленном Правилами, с учётом особенностей, предусмотренных нормативными актами, регулирующими порядок установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности), в случае если в субъекте Российской Федерации принято решение об установлении такой социальной нормы (пункт 36 Правил).

В силу пункта 42 Правил размер платы за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в жилом помещении, оборудованном индивидуальным или общим (квартирным) прибором учёта, за исключением платы за коммунальную услугу по отоплению, определяется в соответствии с формулой 1 приложения № 2 к Правилам исходя из показаний такого прибора учёта за расчётный период.

Размер платы за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в жилом помещении в случаях и за расчётные периоды, указанные в пункте 59 этих правил, определяется исходя из данных, указанных в приведённом пункте.

По смыслу пункта 60 Правил, по истечении предельного количества расчётных периодов, указанных в пункте 59 Правил, плата за коммунальную услугу определяется исходя из нормативов потребления коммунальных услуг.

Подпунктом «к<sup>1</sup>» пункта 33 Правил закреплено, что потребитель имеет право при наличии индивидуального, общего (квартирного) или комнатного прибора учёта ежемесячно снимать его показания и передавать полученные показания исполнителю или уполномоченному им лицу не позднее 25-го числа текущего расчётного периода.

Данному праву корреспондирует обязанность исполнителя принимать от потребителей показания индивидуальных, общих (квартирных), комнатных приборов учёта в том числе способами, допускающими возможность удалённой передачи сведений о показаниях приборов учёта (телефон, государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства, сеть «Интернет» и др.), и использовать показания, полученные не позднее 25-го числа расчётного месяца, при расчёте размера платы за коммунальные услуги за тот расчётный период, за который были сняты показания (подпункт «ж» пункта 31 Правил).

Управляющая организация обязана предоставлять ресурсоснабжающей организации ежемесячно, не позднее 26-го числа текущего месяца, показания индивидуальных приборов учёта при предоставлении таких показаний собственниками и пользователями помещений в многоквартирном доме управляющей организации (подпункт «е» пункта 31<sup>1</sup> Правил).

Следовательно, потребитель вправе передать показания прибора учёта, а исполнитель обязан их учесть при расчёте платы за потреблённые коммунальные услуги.

По общему правилу оснащение жилого или нежилого помещения приборами учёта, ввод установленных приборов учёта в эксплуатацию, их надлежащая техническая эксплуатация, сохранность и своевременная замена обеспечиваются собственником жилого или нежилого помещения. При этом исполнитель обязан начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем ввода прибора учёта в эксплуатацию, осуществлять расчёт размера платы за соответствующий вид коммунальной услуги исходя из показаний введённого в эксплуатацию прибора учёта (пункт 81).

В случае, когда расчёт размера платы осуществляется по показаниям прибора учёта, но за расчётный период показания отсутствуют, Правила устанавливают период, в который плата определяется расчётным путём исходя из среднемесячного объёма потребления за прошедшие периоды.

Из буквального содержания подпункта «б» пункта 59 Правил следует, что при осуществлении расчётов размера платы за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в жилом или нежилом помещении за расчётный период, определяется исходя из рассчитанного среднемесячного объёма потребления коммунального ресурса потребителем, определённого по показаниям индивидуального или общего (квартирного) прибора учёта за период не менее 6 месяцев, а если период работы прибора учёта составил меньше 6 месяцев, – то за фактический период работы прибора учёта, но не менее 3 месяцев. Таким образом, при расчёте среднемесячного объёма потребления коммунального ресурса потребителем за основу берётся фактический объём соответствующего коммунального ресурса, который определяется по данным приборов учёта.

Отсутствие информации о показаниях прибора учёта у исполнителя не позволяет рассчитать плату исходя из объёмов фактического потребления, в связи с чем Правилами обосновано предусмотрено применение для расчёта платы среднемесячных показаний, а затем – норматива потребления. Такое регулирование стимулирует потребителей использовать приборы учёта и осуществлять их надлежащую эксплуатацию, что направлено на формирование бережного и рационального отношения к природным ресурсам.

Кроме того, Правила предусматривают возможность перерасчёта размера платы. По итогам проверки производится перерасчёт размера платы по снятым показаниям (пункт 61 Правил).

Закрепляя в части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации общие принципы определения объёма потребляемых коммунальных услуг для исчисления размера платы за них, названный кодекс наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по детализации установленного данной статьёй нормативного регулирования, в том числе при определении платы за коммунальную услугу, предоставленную потребителю в случае непредставления им показаний индивидуального, общего (квартирного), комнатного прибора учёта за расчётный период в сроки, установленные Правилами.

Оспариваемые нормы соответствуют жилищному законодательству, предусматривающему приоритет осуществления расчётов за фактически

потреблённый объём коммунальных ресурсов, направлены на обеспечение баланса интересов потребителей коммунальных услуг и ресурсоснабжающих организаций и не могут расцениваться как нарушающие права административного истца. Оспариваемые положения Правил являются ясными и определёнными, применяются в совокупности с другими пунктами Правил и не вызывают неоднозначного толкования.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта статье 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» являются несостоятельными.

Так, Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», регулирующий отношения, возникающие между изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг) и потребителями-гражданами, имеющими намерение заказать или приобрести либо заказывающими, приобретающими или использующими товары (работы, услуги) исключительно для личных (бытовых) нужд, не связанных с извлечением прибыли, в статье 16 предусматривает недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей.

Пункт 4 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров ( типовые договоры, положения и т.п.). Публичный договор заключается в таких сферах деятельности, как розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание, предоставление коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах, собственникам и пользователям жилых домов.

Правила предусматривают права и обязанности для потребителя и исполнителя по предоставлению коммунальных услуг и в силу статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации являются обязательными для сторон.

Оспариваемые нормы (подпункт «к<sup>1</sup>» пункта 33 Правил) определяют право потребителя передать показания прибора учёта и не устанавливают обязанность для потребителя коммунальных услуг, при этом исполнитель обязан их учесть при расчёте платы за потреблённые коммунальные услуги.

Определение положениями Правил порядка расчёта внесения платы за коммунальные услуги не может рассматриваться как установление гражданско-правовой ответственности.

Федерального закона или иного акта, имеющего большую юридическую силу, регулирующего отношения, связанные с предоставлением коммунальной услуги собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, не имеется.

При изложенных обстоятельствах суд приходит к выводу, что оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым



актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Скударновой Инги Юрьевны о признании недействующими подпункта «к<sup>1</sup>» пункта 33, подпункта «б» пункта 59, абзаца первого пункта 60 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев