



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

С.А. Свирков*

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемные моменты действующего законодательства, регулирующего использование теплосетевой инфраструктуры. Изучаются особенности правового статуса теплосетевой организации, а также договора оказания услуг по передаче тепловой энергии. Подробно анализируется проблема субабонентских отношений в тепло- и электроэнергетике. При этом отмечается тенденция отказа в действующем законодательстве от традиционной схемы субабонентских отношений. Указывается, что хотя подобный подход упорядочивает отношения конечного абонента с теплоснабжающей организацией, однако он явно противоречит интересам смежных потребителей, кроме того он содержит угрозу для развития конкуренции в данной сфере. Рассматриваются проблемы доступа к теплосетевой инфраструктуре, дается характеристика договора на подключение к системе теплоснабжения. Существенным недостатком правового регулирования данной сферы является отсутствие в законодательстве гарантированного государством права на подключение к теплосети. Рассматривается правовая природа технических условий, выдаваемых теплосетевой организацией потребителям, дается оценка их роли в механизме правового регулирования доступа к теплосети.

Ключевые слова: юриспруденция, теплоснабжение, инфраструктура, договор, услуги, передача, субабоненты, доступ, энергия, теплосеть.

В отличие от электроэнергетики законодательное регулирование теплоснабжения характеризуется отсутствием жесткого разграничения видов деятельности, а также запрета на совмещение видов деятельности в данной отрасли, на что, в частности, указывает определение теплоснабжающей организации в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г.

№ 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹. Так, нормой п/п. 9) п. 1 ст. 7 данного закона устанавливается только обязательность отдельного учета организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, объема производства тепловой энергии,

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

© Свирков Сергей Александрович

* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [svirkov-sa@yandex.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. каб. 467.



теплоносителя, доходов и расходов, связанных с производством, передачей и со сбытом тепловой энергии, теплоносителя.

Согласно закону, оказание услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя является регулируемым видом деятельности в теплоснабжении, который осуществляется теплосетевыми организациями. Вообще сама концепция регулируемого вида деятельности вызывает немало сомнений. По существу, регулирование сводится к тарифному и техническому регулированию. Установление в законодательстве данной категории направлено на обеспечение государственного участия в регулировании экономических процессов в данной сфере. Вместе с тем очевидно, что в случае с реализацией тепловой энергии необходимость регулирования обусловлена исключительно отсутствием условий для конкуренции, которые законодатель не считает необходимым стимулировать.

Статус теплосетевой организации определен в ФЗ «О теплоснабжении» недостаточно четко, что обусловлено отсутствием жесткого разграничения видов деятельности в теплоснабжении. Согласно ст. 2 ФЗ «О теплоснабжении» теплосетевая организация — это организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии, при этом устанавливается, что в данном качестве могут выступать индивидуальные предприниматели.

Таким образом, статус теплосетевой организации отличается от статуса теплоснабжающей организации только тем, что теплосетевая организация не осуществляет реализацию потребителям тепловой энергии. Такой вывод следует из того, что теплоснабжающие организации согласно закону вправе осуществлять все виды деятельности теплосетевой организации.

Деятельность теплосетевых организаций осуществляется в условиях естественной монополии (ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»²). Поэтому важной особенностью статуса теплосетевой организации является необходимость установления тарифа на оказываемые ею услуги (п. 5 ст. 17 ФЗ «О теплоснабжении»). Без установления тарифа суды отказывают в компенсации затрат на передачу тепловой энергии³.

² СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

³ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26.01.2012 по делу № А02-241/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.01.2012 по делу № А45-5154/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 06.09.2011 по делу № А02-1605/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

В отношении *услуг по передаче тепловой энергии* законом предусматривается самостоятельная договорная конструкция для оформления отношений по их оказанию. Необходимость заключения самостоятельных договоров оказания услуг по передаче тепловой энергии возникает только в случаях, когда теплопринимающие установки потребителя не имеют непосредственного присоединения к теплосетям теплоснабжающей организации. Такая ситуация будет иметь место, если теплоснабжающая организация будет являться производителем тепловой энергии, не владеющим тепловыми сетями, либо в случае если потребитель присоединен к теплосети опосредованно через сети теплосетевой организации. В иных случаях (то есть когда теплоснабжение осуществляет теплоснабжающая организация, являющаяся собственником теплосети, к которой присоединен потребитель) заключение отдельного договора о передаче тепловой энергии не требуется.

При этом Закон устанавливает, что такой договор заключается именно теплоснабжающей организацией, с отнесением затрат на оплату данных услуг в тариф на тепловую энергию (п. 6 ст. 13, п. 4 ст. 15, п. 2 ст. 17 ФЗ «О теплоснабжении»). Тем самым исключается возможность заключения прямых договоров потребителей с теплосетевыми организациями. Вместе с тем по мере развития рыночных отношений в отрасли потребность в этом может возникнуть. Кроме того, отношения между теплоснабжающей и теплосетевой организациями должны регулировать отдельно заключаемым инфраструктурным соглашением об управлении системой теплоснабжения (пп. 5-7 ст. 18 ФЗ «О теплоснабжении»).

Следует отметить общую тенденцию устранения субабонентских отношений в тепло- и электроэнергетике. Так, согласно норме п. 6 ст. 17 ФЗ «О теплоснабжении» смежные потребители не вправе препятствовать передаче по их тепловым сетям тепловой энергии последующим потребителям, а также требовать от потребителей или теплоснабжающих организаций возмещения затрат на эксплуатацию таких тепловых сетей до установления тарифа на услуги по передаче тепловой энергии по их тепловым сетям. Данная норма фактически повторяет содержание п. 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг⁴ и исключает возможность появления субабо-

⁴ Утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5525.



нентских отношений в их прежнем виде⁵, поскольку в случае получения тарифа на передачу смежный потребитель автоматически приобретает статус теплосетевой организации. Что также влечёт для субъекта ряд правовых последствий, как-то:

- заключение публичного договора на подключение к системе теплоснабжения (п. 2 ст. 14 ФЗ «О теплоснабжении»);
- договор оказания услуг по передаче тепловой энергии является обязательным для заключения теплосетевыми организациями (п. 3 ст. 17 ФЗ «О теплоснабжении»);
- обязанность заключать соглашение с теплоснабжающей организацией об управлении системой теплоснабжения в соответствии с правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ (п. 5 ст. 18 ФЗ «О теплоснабжении»).

Отметим, что ранее в сфере теплоснабжения действовала классическая субабонентская схема, которая подвергалась критике в литературе. Так, по мнению С.В. Матияшук, прежняя структура договорных связей по регулированию субабонентских отношений «порождала массу проблем, зачастую приводила к нарушению прав как абонентов, так и субабонентов»⁶.

В конечном счете, существующая система регулирования приводит к централизации в системе теплоснабжения, а также препятствует развитию конкуренции и возможному осуществлению предпринимательской деятельности в данной сфере. Отчасти это объясняется тем, что реализация и передача тепловой энергии рассматриваются как регулируемые виды деятельности. Однако, полагаем, что предоставление «права на переток» теплоносителя не должно рассматриваться как профессиональная деятельность теплосетевой организации и должна оплачиваться не теплоснабжающей организацией, а потребителям, через теплосети которого осуществляется переток. Вместе с тем подход действующего законодательства, очевидно, упорядочивает отношения конечного абонента с теплоснабжающей организацией, однако он явно противоречит интересам смежных потребителей.

Существующее регулирование данных отношений не вполне удачно и нуждается в корректировке. Так, к примеру, законодатель-

ством Республики Молдова установлено более правильное регулирование данных отношений. Согласно ст. 9 Закону о тепловой энергии Республики Молдова теплоэнергетические единицы могут получить право использования земель или другого имущества других собственников путем установления сервитутов, получения права на временное использование, заключения договора на аренду, куплю-продажу или другим образом, не противоречащим законодательству. При выполнении сервитута теплоэнергетические единицы будут обязаны оплачивать компенсацию (возмещение убытков) собственнику полученного имущества.

В отличие от сферы электроснабжения, при передаче тепловой энергии по тепловым сетям смежных потребителей для последующих потребителей, амортизация данных сетей может привести к существенным затратам. Поэтому существующее регулирование (помимо того, что оно несовершенно с правовой точки зрения) приводит к нарушению баланса интересов смежного и последующего потребителей, устанавливая возможность обогащения второго за счет первого.

Показательно в этом плане следующее судебное дело. В течение определенного периода времени конечному потребителю поставлялась тепловая энергия через сети субабонента. Договор на оказание услуг по передаче тепловой энергии между сторонами не был заключен. Тем не менее, это не помешало суду по требованию смежного потребителя взыскать как неосновательное обогащение с конечного потребителя плату за пользование теплосетью⁷.

Кроме того, представляет интерес ситуация, когда подключение объекта капитального строительства возможно только к существующим сетям инженерно-технического обеспечения, принадлежащим другому (смежному) потребителю. В этом случае технические условия такого подключения могут быть выданы основным абонентом по согласованию с ресурсоснабжающей организацией, к чьим объектам присоединены принадлежащие основному абоненту сети инженерно-технического обеспечения (п. 17 Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения⁸). Договор о подключении объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения заклю-

⁵ См.: постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.10.2011 № Ф03-4983/2011 по делу № А51-3896/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Матияшук С.В. Правовое регулирование договорных отношений в сфере электро- и теплоснабжения. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 135–136.

⁷ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.11.2011 по делу № А43-27547/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Утв. постановлением Правительства РФ № 83 от 13.02.2006 // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 920.



чается со смежным абонентом, который должен заключить с ресурсоснабжающей организацией договор о подключении к сетям инженерно-технического обеспечения для получения дополнительной мощности. Стороны могут заключить трехсторонний договор о подключении (абз. 3 п. 17 Правил). Вместе с тем понуждение к заключению договора о подключении к теплосети смежного потребителя невозможно⁹.

В связи с этим складывается парадоксальная ситуация: смежный потребитель может за плату подключать к своей теплосети субабонентов, при этом он лишен возможности в дальнейшем требовать оплаты услуг по передаче тепловой энергии. Очевидно, что правильный посыл в Правилах определения и предоставления технических условий не нашел развития в принятом позднее ФЗ «О теплоснабжении».

Всё это указывает на необходимость исключения из законодательства норм, лишаящих потребителей права требовать оплаты использования принадлежащих им электрических и тепловых сетей. При совершенствовании правового регулирования в теплоснабжении следовало бы более детально установить регламентацию субабонентских отношений, по сравнению с их весьма лаконичным регулированием в ст. 545 ГК, а не полностью их ликвидировать в ущерб интересам смежных потребителей.

Доступ к теплосети. Как и в сфере электро-снабжения, подключение к теплосетям оформляется отдельным договором на подключение к системе теплоснабжения (п. 2 ст. 14, п. 1 ст. 13 ФЗ «О теплоснабжении»). Насколько это оправданно — большой вопрос, ибо цель подобного договора состоит только в обеспечении возможности по оказанию услуг по передаче энергии. В таком случае, почему эти отношения не могут оформляться одним договором — остается неясным. Плата за подключение к системе теплоснабжения устанавливается органом регулирования в расчете на единицу мощности подключаемой тепловой нагрузки и может быть дифференцирована в зависимости от параметров данного подключения.

При этом гарантированного государством права на подключение к теплосети законодательство потребителям не предоставляет. С одной стороны, в п. 2 ст. 14 ФЗ «О теплоснабжении» установлено, что данный договор является публичным для теплоснабжающей организации, теплосетевой организации. Однако

уже в п. 3 этой же статьи установлено, что «при наличии технической возможности подключения к системе теплоснабжения и при наличии свободной мощности в соответствующей точке подключения отказ потребителю, в том числе застройщику, в заключении договора на подключение объекта капитального строительства, находящегося в границах определенного схемой теплоснабжения радиуса эффективного теплоснабжения, не допускается».

Критерии определения возможности подключения устанавливаются Правилами определения и предоставления технических условий. Согласно п. 13 данных Правил возможность подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения существует:

- при наличии резерва пропускной способности сетей, обеспечивающего передачу необходимого объема ресурса;
- при наличии резерва мощности по производству соответствующего ресурса.

Очевидно, что данные требования будут выполняться далеко не всегда.

Если в момент обращения техническая возможность подключения к теплосети отсутствует, то получение доступа к теплосети напрямую зависит от включения в инвестиционную программу теплоснабжающей организации или теплосетевой организации мероприятий по развитию системы теплоснабжения. Теплосетевая организация не имеет права отказать в предоставлении доступа к электросети только, если соответствующие мероприятия по развитию тепловой сети (при невозможности подключения в момент обращения) включены в указанную программу. Если же такие мероприятия в программе не предусмотрены, доступ к теплосети обеспечен не будет (пп. 3–7 ст. 14 ФЗ «О теплоснабжении»).

Действующее законодательство предусматривает достаточно сложную процедуру получения доступа к теплосети, которая установлена Правилами подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения¹⁰. Данная процедура включает несколько этапов (см. п. 4 указанных Правил). Предпосылкой для подключения к системе теплоснабжения является выдача потребителю (застройщику) технических условий теплоснабжающей или теплосетевой организацией.

В соответствии с ч. 7 ст. 48 ГСК¹¹ техниче-

⁹ Постановление ФАС Уральского округа от 29.11.2011 № Ф09-7135/11 по делу № А50-77/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Утв. постановлением Правительства РФ № 83 от 13.02.2006.

¹¹ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.



ские условия, предусматривающие максимальную нагрузку и сроки подключения к сетям инженерно-технического обеспечения, срок действия технических условий, а также информация о плате за подключение предоставляется теплоснабжающими (или теплосетевыми) организациями, без взимания платы в течение четырнадцати дней **по соответствующим запросам органов местного самоуправления или правообладателей земельных участков** (но не потребителя!). При этом нормой п. 8 ст. 48 ГСК предусматривается, что обязанность теплоснабжающей (теплосетевой) организации обеспечить подключение к электросети возникает только в случае предварительной выдачи технических условий.

Порядок их выдачи урегулирован Правилами определения и предоставления технических условий и предусматривает участие в их выработке организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, органов местного самоуправления и правообладателей земельных участков. Кроме того, данные отношения регулируются Правилами подключения к системам теплоснабжения¹².

Большой интерес представляет правовая природа технических условий. Выдача технических условий является той предпосылкой, которая делает данный договор обязательным к заключению для теплосетевой организации. При этом не обязательно, что договор будет заключен на условиях, указанных в заявке потребителя. Заключение договора — это уже следующая стадия оформления присоединения к теплосети. Поэтому выдача технических условий должна рассматриваться как формализованная преддоговорная стадия заключения договора энергоснабжения (теплоснабжения), а сами технические условия — как требования, которые предъявляет теплоснабжающая организация к потребителю, при выполнении

которых будет получен акцепт на оферту потребителя по заключению договора.

В связи с этим сам механизм применения технических условий в значительной степени нивелирует публичный характер договора о присоединении к теплосети. Признавая всю важность соблюдения технических параметров присоединения к теплосети и необходимость согласования большого количества технических вопросов, следует признать, что отказ от заключения договора должен быть невозможен для теплосетевой организации, если обратившийся к ней потребитель находится в районе её обслуживания, учитывая естественно-монопольный характер ее деятельности. При этом все технологические проблемы должны решаться посредством развития систем теплоснабжения (ст. 23 ФЗ «О теплоснабжении»).

Не меньше вопросов вызывает возможность установления платы за подключение к системе теплоснабжения в индивидуальном порядке (пп. 9, 11 ст. 14 ФЗ «О теплоснабжении»). Очевидно, что данные нормы вступают в противоречие с публичным характером договора на присоединении к теплосети, поскольку нормой п. 2 ст. 426 ГК предусматривается только возможность льгот для отдельных категорий потребителей. Тогда как по общему правилу цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей.

Таким образом, действующее законодательство в сфере технологической инфраструктуры в теплоснабжении содержит ряд недостатков, которые должны быть устранены в процессе его развития. Прежде всего, обращает на себя внимание проблема договорных отношений с участием субабонентов, законодательное регулирование которых противоречит интересам смежных потребителей. Кроме того, проблемой является отсутствие закрепленного в законе права потребителей на доступ к теплосети.

Библиография:

1. Матияшук С.В. Правовое регулирование договорных отношений в сфере электро- и теплоснабжения. — М.: ИНФРА-М, 2011.

References (transliteration):

1. Matiyashchuk S.V. Pravovoe regulirovanie dogovornykh otnosheniy v sfere elektro- i teplosnabzheniya. — М.: INFRA-M, 2011.

Материал получен редакцией 7 апреля 2013 г.

¹² Утв. постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 307 // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1981.