

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧЕТА ПОСТАВЛЯЕМЫХ И ПОТРЕБЛЯЕМЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

DOI 10.18572/2312-4350-2018-3-9-15



Романова Виктория Валерьевна,

заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук

■ energylawdep@msal.ru

Надлежащее правовое обеспечение учета энергетических ресурсов основано на нормах Конституции Российской Федерации: части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации, закрепляющей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, статьи 58 Конституции Российской Федерации, устанавливающей обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам.

Общие положения о порядке учета энергетических ресурсов закреплены в статье 13 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Требования к учету отдельных видов энергетических ресурсов закреплены в Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральном законе от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Жилищном кодексе Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах.

Эффективное правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с учетом поставляемых и потребляемых энергетических ресурсов, призвано обеспечить баланс интересов поставщиков и потребителей, минимизировать спорные ситуации при осуществлении расчетов между поставщиками и потребителями энергетических ресурсов.

В то же время и на сегодняшний день имеется значительное количество споров в связи с разногласиями в расчетах за поставляемые и потребляемые энергетические ресурсы, безучетным потреблением энергетических ресурсов, различным толкованием норм материального права. Эти споры характерны для различных отраслей энергетики и касаются различных категорий потребителей, как юридических, так и физических лиц.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации было дело о проверке конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42 Правил Предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. Акты Конституционного Суда Российской Федерации являются важнейшим источником энергетического права. В этой связи представляется актуальным проведение правового анализа выводов, сделанных Конституционным Судом Российской Федерации.

Федерации в Постановлении от 10.07.2018 № 30-П. Принятое Постановление имеет существенное значение для разрешения спорных ситуаций и дальнейшего развития правового регулирования в сфере теплоснабжения.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение учета поставляемых и потребляемых энергетических ресурсов, правовое регулирование в сфере теплоснабжения.

LEGAL REGULATION OF THE SUPPLIED AND CONSUMED ENERGY RESOURCES METERING: PROBLEMATIC ASPECTS

Romanova Viktoriya V.

Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Doctor of Law

Proper legal regulation of energy resources metering is based on the provisions of the Constitution of the Russian Federation set forth in Part 1, Article 9 of the Constitution of the Russian Federation documenting that the land and other natural resources shall be used and protected in Russia as the foundation of life and activity of the peoples inhabiting the corresponding territory, and Article 58 of the Constitution of the Russian Federation establishing the obligation of each person to protect the nature and the environment and treat natural resources with due care.

General provisions on the energy resources metering procedure are documented in Article 13 of Federal Law dd. November 23, 2009, No. 261-ФЗ On Energy Saving and Enhancement of Energy Efficiency and on Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation. The metering requirements for particular types of energy resources are documented in Federal Law dd. March 26, 2003, No. 35-ФЗ On the Electric Power Industry, Federal Law dd. July 27, 2010, No. 190-ФЗ On Heat Supply, the Housing Code of the Russian Federation, and in subordinate regulatory legal acts.

An efficient legal regulation of social relations arising in connection with metering of the supplied and consumed energy resources is aimed at ensuring the balance of interests of the suppliers and the consumers and minimizing disputable situations in making settlements between the energy resources suppliers and consumers.

At the same time, today a considerable amount of disputes arise due to the controversies in the settlements regarding the supplied and consumed energy resources, energy resources non-metered consumption, and various construction of the regulations of material law. These disputes are typical for various branches of energy industry and concern various consumer categories, both legal entities and individuals.

The Constitutional Court of the Russian Federation considered a case on verification of the constitutionality of part 1, Article 157 of the Housing Code of the Russian Federation, paragraphs three and four, Clause 42 of Rules for Utility Services Provision to Owners and Users of Premises in Apartment blocks and Dwelling Houses. Acts of the Constitutional Court of the Russian Federation constitute the crucial source of energy law. In this connection, legal analysis of the conclusions made by the Constitutional Court of the Russian Federation in Regulation dd. July 10, 2018, No. 30-II seems topical. The Regulation adopted is essentially relevant for resolution of disputable situations and further development of legal regulation in the sphere of heat supply.

Keywords: energy law; legal regulation of the supplied and consumed energy resources metering; legal regulation in the sphere of heat supply.

Эффективное правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с учетом поставляемых и потребляемых энергетических ресурсов, призвано обеспечить баланс интересов поставщиков и потребителей, минимизировать спорные ситуации при осуществлении расчетов между поставщиками и потребителями энергетических ресурсов.

Общие положения о порядке учета энергетических ресурсов закреплены в статье 13

Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» производимые, передаваемые, потребляемые

энергетические ресурсы подлежат обязательному учету с применением приборов учета используемых энергетических ресурсов. Требования данной статьи в части организации учета используемых энергетических ресурсов распространяются на объекты, подключенные к электрическим сетям централизованного электроснабжения, и (или) системам централизованного теплоснабжения, и (или) системам централизованного водоснабжения, и (или) системам централизованного газоснабжения, и (или) иным системам централизованного снабжения энергетическими ресурсами.

Требования к учету отдельных видов энергетических ресурсов закреплены также в Федеральном законе 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральном законе от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Жилищном кодексе Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах.

За неисполнение требований законодательства в отношении приборов учета энергетических ресурсов установлена административная ответственность. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за несоблюдение при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, строений, сооружений требований их оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов, несоблюдение лицами, ответственными за содержание многоквартирных домов, требований их оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов, несоблюдение организациями, обязанными осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых они осуществляют, требования о предоставлении собственникам жилых домов, дачных домов, садовых домов, лицам, представляющим их интересы, собственникам помещений в многоквартирных домах, лицам, ответственным за содержание многоквартирных домов,

предложений об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов, если предоставление указанных предложений таким лицам является обязательным, несоблюдение собственниками жилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований их оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов (ст. 9.16).

Принимаемые нормы направлены на обеспечение реализации основополагающих принципов энергетического права и укрепление энергетического правопорядка [1].

Несмотря на значительное количество правовых норм, устанавливающих требования к приборам учета энергетических ресурсов, остается достаточно проблемных аспектов, требующих разрешения в том числе на законодательном уровне.

На рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 139989-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации». Представленный законопроект принят в первом чтении, однако требует существенной доработки [2].

Отмечая необходимость доработки данного законопроекта, Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике П.Н. Завальный выделяет необходимость возложения ответственности за создание интеллектуальной системы учета и установку счетчиков электрической энергии либо на сетевую компанию, либо на поставщика энергетических ресурсов. Более того, данный подход планируется перенести на газовые, тепловые счетчики, с тем чтобы снять данные требования с потребителей. При этом подчеркивается, что предлагаемый подход будет эффективным, если будут создаваться и устанавливаться счетчики с удаленным доступом [3].

Нельзя не отметить значительное количество судебных споров в связи с разногласиями по расчетам за поставляемые и потребляемые энергетические ресурсы, в связи с безучетным потреблением энергетических ресурсов.

В целях обеспечения единства практики применения судами законодательства, регулирующего отношения по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности, а также учитывая возникающие у судов при рассмотрении данной категории дел вопросы, Пленумом Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 даны разъяснения [4].

В пункте 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 22 отмечается, что под содержанием общего имущества в многоквартирном доме следует понимать в том числе постоянную готовность приборов учета для предоставления коммунальных услуг.

В пункте 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 22 со ссылкой на части 1, 2 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации дано разъяснение, что размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии — из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в порядке, предусмотренном федеральным законом или органом местного самоуправления в случае наделения его отдельными государственными полномочиями.

Норма части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает различия при расчетах за потребляемые энергетические ресурсы при наличии и при отсутствии приборов учета.

Необходимо отметить, что конституционность части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации стала предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации.

10 июля 2018 года Конституционный Суд Российской Федерации принял Постановле-

ние 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 [5].

Оспаривающий конституционность вышеуказанных нормативных положений гражданин С.Н. Деминец является 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.

С.Н. Деминец в судебном порядке пробовал обязать управляющую компанию произвести перерасчет платы за отопление, однако решением Пушкинского городского суда Московской области в удовлетворении требования было отказано со ссылкой на указанные выше положения пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. Определением судьи Московского областного суда от 29.09.2017 в передаче кассационной жалобы С.Н. Деминца для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции было отказано.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 31.05.2017 С.Н. Деминцу было 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. Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 05.09.2017 данное решение было оставлено без изменения. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2017 С.Н. Деминцу было отказано в передаче надзорной жалобы на данные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд Российской Федерации постановил 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.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года было также прекращено производство по делу в части, касающейся проверки конституционности абзаца четвертого пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов.

Согласно принятому Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П судебные решения, вынесенные в отношении гражданина С.Н. Деминца 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, подлежат пере-

смотру в установленном порядке в той мере, в какой эти положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации также постановил, что Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит 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.

В Постановлении отмечено, что данные изменения должны быть основаны на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в принятом Постановлении. Учитывая данные обстоятельства, остановимся подробнее на позициях Конституционного Суда Российской Федерации, которые отражены в Постановлении от 10 июля 2018 года № 30-П.

В соответствии с частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на момент принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П) 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.

В абзаце 3 пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 (в редакции, действующей на момент принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П), установлено, что в многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепло-

вой 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, 3_1 и 3_2 приложения № 2 к настоящим Правилам исходя из показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии.

Согласно абзацу 4 пункта 42¹ Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, 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 3_3 и 3_4 приложения № 2 к настоящим Правилам исходя из показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета тепловой энергии и показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии.

Обосновывая необходимость прекращения дела в части абзаца четвертого пункта 42¹ Правил, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что данный абзац 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, и поэтому сам по себе не может расцениваться как нарушающий конституционные права заявителя. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что основания для прекращения производства по делу в части указанного абзаца не препятствуют учитывать содержание данного абзаца при оценке конституционности иных оспариваемых заявителем положений.

Рассматривая нормативное положение абзаца третьего пункта 42¹ Правил, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что данное положение исходит из показаний коллективного (общедомового) прибора учета. Приведенное 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, то есть не принимая во внимание показания индивидуальных приборов учета тепловой энергии, фактически вопреки предписанию части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации создает в ущерб законопослушным собственникам и пользователям 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, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П отмечается, что во взаимосвязи нормативные положения абзаца четвертого с абзацем третьим пункта 42¹ Правил означают, что возможность учета фактического потребления тепловой энергии в помещениях многоквартирного дома, оснащенных соответствующими индивидуальными приборами учета, обуславливается наличием исправных приборов во всех иных помещениях многоквартирного дома, и подчеркивается, что обязанность по надлежащей эксплуатации, обеспечению сохранности и своевременной замене приборов учета возлагается на собственников и пользователей этих помещений. При таких обстоятельствах нормативное положение абзаца третьего пункта 42¹ Правил нарушает конституционный принцип равенства, создания равных условий для реализации своих прав и законных интересов лицами, относящимися к одной категории.

В отношении части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 года № 30-П указывается, что закрепленная норма, позволяющая 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, создает неопределенность, влекущую возможность нарушения конституционных параметров в регулировании данного вопроса Правительством Российской Федерации.

Учитывая данные обстоятельства, часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзац третий пункта 42¹ Правил признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции, нарушающими принципы правовой определенности, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод, а также баланса конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов.

В принятом Постановлении Конституционным Судом Российской Федерации сделан также вывод о том, что до момента внесения необходимых изменений в правовое регулирование 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, принимая в расчет для тех помещений, в которых индивидуальные приборы учета отсутствуют, вместо их показаний величину, производную от норматива потребления коммунальной услуги по отоплению.

Представляется, что принятый акт Конституционного Суда Российской Федерации решает важнейшую задачу по обеспечению баланса интересов среди одного из ключевых субъектов энергетического права — потребителей энергетических ресурсов и направлен на пресечение безучетного потребления энергетических ресурсов, установление единообразных требований к потребителям по установлению, эксплуатации и сохранности приборов учета поставляемых энергетических ресурсов.

В то же время представляется целесообразным дальнейшее развитие действующей системы правового регулирования отношений, возникающих в связи с учетом поставляемых и потребляемых энергетических ресурсов, которая будет предусматривать перенос ответственности за установление и эксплуатацию приборов учета с потребителей на поставщиков в том числе тепловой энергии, на что справедливо отмечают представители экспертного сообщества. ■

Библиография

1. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. М. : Издательство «Юрист», 2016. С. 15.
2. Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. М. : Издательство «Юрист», 2018. С. 29–33.
3. URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/16665878/>
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 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» // Российская газета. 2017. 4 июля.
5. 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 от 10 июля 2018 года № 30-П // Российская газета. 2018. 16 июля.