Канцер Юрий Александрович. Гражданско-правовое регулирование отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства России: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.03 / Канцер Юрий Александрович;[Место защиты: «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»].- Москва, 2016.- 201 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства**

1. История развития отношений по ресурсоснабжению жилищно коммунального хозяйства по гражданскому законодательству 18

2. Природа отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 29

3. Отношения по ресурсоснабжению в зарубежном праве (на примере законодательства Германии) 57

**Глава 2. Договор ресурсоснабжения как средство регулирования отношений в системе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации**

1. Понятие договора ресурсоснабжения 71

2. Субъекты договора ресурсоснабжения 94

3. Содержание договора ресурсоснабжения 108

4. Ответственность субъектов договорных правоотношений в системе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 125

5. Применение договора ресурсоснабжения при непосредственном способе управления многоквартирным домом 149

Заключение .166

Библиографический список использованных источников

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Реализация  
давно назревшей потребности реформирования системы жилищно-

коммунального хозяйства (далее по тексту, также – ЖКХ) объективно носит  
комплексный, институциональный характер и предполагает осуществление,  
помимо непосредственных действий по капитальному ремонту коммунальной  
инфраструктуры, техническому внедрению энергоэффективных технологий,  
привлечению частного бизнеса в отрасль, повышению конкуренции и качества  
коммунального обслуживания, формированию института эффективного  
собственника и управленца, также непременное надлежащее юридическое  
сопровождение и правовое обеспечение всех направлений такого

реформирования.

Актуальность темы исследования определена неблагоприятным  
состоянием сферы ЖКХ в России и отсутствием необходимой системы  
нормативного правового регулирования так называемых «отношений по  
ресурсоснабжению» в условиях огромного конгломерата нормативных  
правовых актов (в особенности, Постановлений Правительства РФ) и  
разрозненной, часто кардинально меняющейся, судебной практики (в первую  
очередь, арбитражной), что не добавляет стабильности в деятельности  
субъектов отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального

хозяйства России.

Это вызывает трудности в ходе установления договорных отношений по  
ресурсоснабжению, определения условий договоров, в особенности

определения объемов поданного ресурсоснабжающей организацией и  
принятого абонентом ресурса, их исполнения, возникновения ответственности  
субъектов и ее применения. Проблемы возникают в ходе реализации  
непосредственного способа управления многоквартирным домом и

установления при этом договорных отношений по ресурсоснабжению.

Согласно официальной статистике, подготовленной Судебным

департаментом при Верховном суде Российской Федерации, в структуре  
экономических споров, разрешаемых арбитражными судами субъектов  
Российской Федерации, доля споров, вытекающих из договоров

энергоснабжения, составила 11% в 2014 году, что выше на 1,1% того же показателя в 2013 году. Превышает данный показатель лишь доля споров, возникающих из поставки (11,7 % в 2014 году, 10,7 % в 2013 году), число остальных споров (в сфере аренды, подряда, страхования и пр.) значительно ниже. Таким образом, судебная практика свидетельствует и о значительном удельном объеме споров в рассматриваемой сфере, и об увеличении числа споров в последние годы.

**Степень разработанности темы исследования.** Своевременность диссертационной работы определяется слабой научной разработанностью поднимаемых в исследовании проблем. Собственно гражданско-правовому регулированию отношений по ресурсоснабжению на момент написания работы диссертационных исследований не посвящалось.

Кроме прикладных проблем в сфере ресурсоснабжения имеется целый ряд теоретических дискуссионных вопросов, однозначно не разрешенных в трудах ученых, в частности, относительно правовой природы договора ресурсоснабжения, его предмета, содержания, подходов к ответственности субъектов договорных правоотношений и прочее.

Формирование теоретической основы правового регулирования договорных отношений по ресурсоснабжению в России, являющееся конститутивным элементом системы ЖКХ, на базе комплексного подхода к решению проблем отрасли представляет собой важнейшую предпосылку для развития качественных отношений в сфере ЖКХ и ресурсоснабжения.

В процессе написания данной работы были использованы достижения русской дореволюционной цивилистической мысли, содержащиеся в трудах Д.И. Мейера, К.П. Победоносцева, Г.Ф. Шершеневича, а также исследования

советских и современных ученых-цивилистов, таких как: Т.Е. Абова, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, В.В. Витрянский, О.С. Иоффе, А.Ю. Кабалкин, О.А. Красавчиков, П.В. Крашенинников, В.П. Мозолин, А.Я. Рыженков, О.Н. Садиков, А.П. Сергеев, Е.А. Суханов, В.А. Тархов, Ю.К. Толстой и других ученых, переведенные труды немецких ученых М. Вольф, Ф.Ю Зеккер, Т. Кипп, К. Рихманн, Л. Эннекцерус.

В основу непосредственного содержательного исследования и критического осмысления были положены фундаментальные исследования, отдельные публикации ученых, специализирующихся на конкретных темах энергоснабжения, жилищно-коммунального хозяйства, внесших существенный вклад в развитие теоретической основы рассматриваемых проблем, таких как: М.М. Агарков, Е.В. Блинкова, К.В. Вологдина, А.И. Грищенко, А.Д. Жанэ, В.А. Егиазаров, Н.М. Зайченко, П.С. Зиноватный, Н.А. Игнатюк, С.М. Корнеев, В.А. Лапач, П.Г. Лахно, М.И. Полупанов, Б.М. Сейнароев, С.А. Свирков, П.В. Тришин, А.М. Шафир, С.Ю. Шахов, О.Ю. Шилохвост и другие.

Отдельными представителями науки гражданского права советского  
периода (С.М. Корнеев, Е.Д. Шешенин, Б.М. Сейнароев, A.M. Шафир, А.Е.  
Шерстобитов) уделялось внимание изучению вопросов правового

регулирования передачи энергии и ресурсов через присоединенную сеть. В их научных трудах рассматривалась проблема правового регулирования снабжения электроэнергией, газом, водой, тепловой энергией потребителей.

Целый ряд современных авторов (В.Е. Степанова, И.И. Рудченко, М.В. Гулей, А.В. Горбунов, Д.А. Слесарев, Е.Б. Воронцова) заявляют о самостоятельности предмета исследования сферы жилищно-коммунального обслуживания и даже выделяют специализированные «коммунальные правоотношения» и посвящают им глубокие диссертационные исследования.

Некоторыми исследователями изучались вопросы управления

многоквартирным домом, в диссертациях которых находили фрагментарное

отражение элементы ресурсоснабжения в современном понимании (О.Е. Жульева, Л.А. Юрьева).

Среди прошедших защиту в диссертационных советах немало  
исследователей (Е.В. Блинкова, О.А. Двинин, В.К. Марков, А.В. Чибис),  
написавших работы, предметом изучения которых являются отдельные  
договоры ресурсоснабжения: электроснабжение, теплоснабжения,

водоснабжение и пр.

По смежным юридическим специальностям исследователи отражают жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления (А.В. Стукалов, Е.В. Шишкина).

По экономическим специальностям исследовались организационно-экономические аспекты управления ЖКХ, а также тенденции и перспективы развития ЖКХ в России (И.Г. Гусейханов, Л.А. Дубовик).

Однако перечисленные работы либо исследуют ранее действовавшее законодательство, либо изучают другие институты гражданского и жилищного права или конкретный вид договора ресурсоснабжения, либо освещают исключительно прикладной аспект этих отношений для решения практических задач.

Специальных работ комплексного характера по исследованию  
современных правоотношений, возникающих при снабжении энергоресурсами  
и оказании коммунальных услуг, с учетом изменившегося законодательства, до  
настоящего времени не было. Вопросы правового регулирования снабжения  
коммунальными ресурсами, изменения в сущности данной юридической  
конструкции в процессе развития современного рынка жилищно-

коммунальных услуг не находят широкого отражения в специальных  
юридических научных работах. Исходя из этого, проблемы правового

регулирования ресурсоснабжения и коммунального обслуживания жилых помещений относятся к числу актуальных и недостаточно исследованных в науке гражданского права.

**Объектом диссертационного исследования** является комплекс гражданско-правовых отношений, складывающийся в связи и по поводу реализации ресурсоснабжения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

**Предметом диссертационного исследования** являются существующие  
в цивилистической доктрине теоретические взгляды на договор

ресурсоснабжения и его предмет, нормы права, регламентирующие отношения по ресурсоснабжению, исполнение сторонами договора ресурсоснабжения и возникновение гражданско-правовой ответственности субъектов в отрасли ЖКХ, соответствующие нормативные правовые акты, а также судебная практика в рассматриваемой сфере.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Настоящая диссертационная работа имеет целью структурно и содержательно исследовать природу отношений по ресурсоснабжению, а также сам договор ресурсоснабжения как средство регулирования отношений в системе жилищно-коммунального хозяйства РФ.

Достижение поставленной исследовательской цели предполагает последовательное решение следующих задач:

1. Провести сравнительно-историческое исследование истории ресурсоснабжения и науки ее изучающей в досоветском, советском и современном периодах.
2. Выявить сложившиеся в научно-юридической литературе взгляды и представления по поводу природы отношений по ресурсоснабжению в системе жилищно-коммунального хозяйства.
3. В сравнительно-правовом ракурсе выявить аналогичный комплекс отношений в сфере ресурсоснабжения в зарубежном праве на примере Германии.
4. Раскрыть существующее правовое регулирование ресурсоснабжения в России, место договора ресурсоснабжения в системе ЖКХ, дать определение понятию «договор ресурсоснабжения».
5. Определить субъекты и содержание договора ресурсоснабжения.
6. Обосновать гражданско-правовую ответственность ресурсоснабжающих организаций и управляющих многоквартирным домом организаций в ходе осуществления продажи коммунальных ресурсов, предоставления коммунальных услуг.
7. Показать существующую нормативную основу и практику применения непосредственного способа управления многоквартирным домом, его реальное использование в жилищно-коммунальной системе.
8. Обозначить и систематизировать новеллы правового регулирования и судебные разъяснения в системе предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах.
9. Выработать практические рекомендации по совершенствованию нормативной базы регулирования ЖКХ и договорных отношений по ресурсоснабжению.

**Теоретическая** **и** **эмпирическая** **основа** **диссертационного**

**исследования.** Источниками исследования послужили фундаментальные труды отечественных и зарубежных (немецких) ученых, статьи и периодическая литература, а также данные средств массовой информации и Интернет-ресурсы в которых подняты проблемы предмета энергоснабжения, правового режима ресурсоснабжения и ЖКХ.

В диссертации использовалась современная судебная практика по  
вопросам характеристики договора ресурсоснабжения, условий договора  
ресурсоснабжения, обязанностей сторон договора ресурсоснабжения,

особенностей его заключения и исполнения, определения объема и качества коммунальных услуг, возможностей прекращения подачи коммунальных ресурсов, а также по вопросам применения мер ответственности к субъектам договора ресурсоснабжения. Наиболее интересующими диссертанта в процессе написания работы правоприменительными актами явились Постановления Пленума ВС РФ, Постановления Пленума ВАС РФ, Постановления Президиума

ВАС РФ, информационные письма ВАС РФ, а также судебная практика различных арбитражных судов, в том числе Арбитражного суда Волгоградской области.

**Нормативной базой** исследования послужили Конституция Российской  
Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс  
Российской Федерации, отраслевые федеральные законы, Постановления  
Правительства Российской Федерации, ведомственные акты в области  
гражданского и жилищного права, которые так или иначе затрагивают вопросы  
правового регулирования договора ресурсоснабжения и порядка

предоставления коммунальных услуг. В диссертации подчеркивается множественность нормативных актов в исследуемой сфере.

**Методологическая основа исследования.** В процессе написания  
диссертации были использованы общенаучные методы исследования, в  
частности, диалектический, системный, логический, анализа и синтеза, и  
частнонаучные, в том числе, функциональный и сравнительно-правовой,  
системно-правовой, что обусловлено необходимостью решения поставленных в  
диссертации задач. Автором использовались философская методика

диалектического материализма и данные физической науки. В процессе обобщения фактологических данных и практики работы в некоторой степени применялись статистические методы и приемы.

**Научная новизна** работы заключается в том, что она является одним из  
первых комплексных монографических исследований гражданско-правового  
регулирования современных отношений по ресурсоснабжению коммунального  
хозяйства Российской Федерации. В диссертации раскрыто место, которое  
занимает договор ресурсоснабжения в действующем правопорядке,

обосновывается выделение в качестве самостоятельного объекта гражданских прав – ресурса. Автором даются научно-практические рекомендации по порядку применения норм об определении объема и стоимости коммунального ресурса, относительно механизма заключения договора ресурсоснабжения при

непосредственном способе управления, а также по вопросам применения ответственности к субъектам ресурсоснабжения.

Сформулированные автором выводы и рекомендации позволяют усовершенствовать порядок применения норм, регулирующих отношения по ресурсоснабжению, с учетом соблюдения баланса интересов всех субъектов рассматриваемых отношений.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы, отражающие новизну проведенного диссертационного исследования.**

1. Обосновано, что в сфере отношений по материально-техническому обеспечению коммунального хозяйства вместо понятия «энергоснабжение» необходимо использовать более широкое и отвечающее своему содержанию понятие «ресурсоснабжение», которое этимологически и семантически является более корректным. Ресурсоснабжение представляет собой урегулированные нормами права общественные отношения, в рамках которых осуществляется снабжение ресурсами, необходимыми для нормальной жизнедеятельности потребителей. Природа отношений по ресурсоснабжению раскрывается через три основных признака: сущность понятия «энергии» («ресурса»); доставка ресурса при помощи присоединенной сети; оказание собственникам жилых помещений как конечным потребителям коммунальных услуг.
2. Доказано, что ресурс, наряду с вещью, является самостоятельным объектом гражданских прав. Ресурс есть материальный объект (электрическая энергия, тепловая энергия, холодная вода, горячая вода, газ, сточные воды), отличающийся от вещи следующими признаками: 1) его невозможно накопить в значительных количествах, сохранить его подобно другим товарам на складах или в специальных емкостях; 2) ресурс можно передать только через присоединенную сеть; 3) процессы производства, транспортировки и потребления ресурса являются непрерывными; 4) ресурс не может быть возвращен, только лишь оплачен; 5) количество поданного исполнителю

ресурса определяется в соответствии с данными учета о его фактическом потреблении (либо расчетным способом – по нормативам); 6) родовая определенность ресурса; 7) ограниченное применение (или невозможность применения) к ресурсу классических правомочий прав собственника; 8) полезные свойства ресурса реализуются в процессе его использования.

**3.** Сформулировано понятие договора ресурсоснабжения как  
соглашения, в соответствии с которым ресурсоснабжающая организация  
(поставщик ресурса) принимает на себя обязательство по продаже  
коммунального ресурса исполнителю (абоненту) или оказанию услуг по  
водоотведению через присоединенную сеть, а исполнитель (абонент) обязуется  
оплатить учтенный потребленный коммунальный ресурс или оказанные услуги  
по водоотведению. Определены основные признаки договораресурсоснабжения: 1) особый предмет – ресурс; 2) особый характер передачи –  
через присоединенную сеть (характерными чертами такой передачи являются  
родовая определенность предмета, субъектная неопределенность участников  
процесса сетевой передачи, тот признак, что передача ресурса может носить  
односторонний и пассивный характер действий); 3) особенности в субъектном  
составе, раскрывающиеся в статусах ресурсоснабжающей организации и  
исполнителя; 4) особенности в содержании договора (преимущественно  
особенности обязанностей абонента); 5) особый порядок определения цены  
ресурса (оплате подлежит фактический объем приобретенного ресурса).

Автором делается вывод об отнесении договора ресурсоснабжения в  
целом к разновидности купли-продажи, однако, в отдельных случаях такой  
договор включает элементы договора возмездного оказания услуг, то есть,  
имеет смешанный характер. Договор ресурсоснабжения характеризуется как  
консенсуальный, двусторонний, взаимный, возмездный, публичный,

разновидность договора присоединения, имеющего техническое наполнение.

**4.** Обосновано, что проявлением принципа энергосбережения является  
появившаяся в отношениях между ресурсоснабжающей организацией и

исполнителем обязанность учитывать показания индивидуальных приборов учета. Сделан вывод о том, что при разрешении спора о взыскании долга за поставленный ресурс, необходимо достоверно устанавливать фактический объем потребленного энергоресурса и, соответственно, размер оплаты за него. Данный вывод аргументирован тем, что общий объем коммунального ресурса, поставляемого в многоквартирный дом, не оборудованный коллективным (общедомовым) прибором учета, теперь представляет собой сумму слагаемых, в числе которых выделяется объем (количество) коммунального ресурса, определенный за расчетный период в жилых и нежилых помещениях по показаниям индивидуальных или общих (квартирных) приборов учета.

**5.** Доказано отсутствие полноты в правовом регулировании при  
определении понятий сторон договора ресурсоснабжения, заключающееся в  
указании только на один главный признак в деятельности субъектов, а именно:  
продажу коммунальных ресурсов (для ресурсоснабжающей организации) и  
предоставление коммунальных услуг (для исполнителя). Сделан вывод о том,  
что этого недостаточно для отличия названных субъектов от других  
хозяйствующих субъектов.

Автором разработаны дополнительные признаки, необходимые при определении понятия «ресурсоснабжающая организация»: 1) обязанность осуществлять продажу ресурсов; 2) ее деятельность нормативно урегулирована путем установления тарифов на ресурсы; 2) продажа осуществляется посредством присоединения абонента к сетям. Для определения понятия «исполнитель» добавлены следующие признаки: 1) избрание управляющей организации собственниками помещений многоквартирного дома; 2) заключение договора с ресурсоснабжающей организацией; 3) непосредственное присоединение к сетям; 4) осуществление покупки коммунального ресурса.

**6.** Доказано несоответствие новых правил заключения договоров  
ресурсоснабжения положениям Гражданского кодекса РФ в отношении  
субъектов обращения в суд с иском о понуждении заключить публичный

договор. Анализ сложившихся на основании новых правил заключения  
договоров ресурсоснабжения фактических правоотношений в противоречии с  
требованиями гражданского законодательства, приводит к выводу о  
необходимости возложения обязанности заключать договор ресурсоснабжения  
на исполнителя, к которому возможно предъявить иск ресурсоснабжающей  
организации об обязании заключить договор. Такая обязанность по своей  
природе отражает социальный характер деятельности исполнителя: оказание  
коммунальных услуг гражданам-потребителям, которые являются

экономически незащищенными.

1. Аргументирована правовая допустимость отключения подачи ресурса в качестве применения ресурсоснабжающей организацией меры ответственности к исполнителю. Обосновано, что такое отключение возможно только при соблюдении трех условий: 1) возможность отключения предусмотрена договором ресурсоснабжения; 2) долг составляет неоплату за три расчетных периода; 3) долг признан абонентом по акту сверки. Учитывая, что оказание коммунальных услуг является социально-ориентированной деятельностью, реализация права ресурсоснабжающей организации на односторонний отказ от договора не должна нарушать прав и законных интересов потребителей, добросовестно исполняющих свои обязательства по оплате коммунальной услуги.
2. Доказано, что по сравнению с классическими способами управления многоквартирным домом, более сложным с точки зрения установления правоотношений по ресурсоснабжению, но в то же время более прагматичным с точки зрения интересов граждан, является непосредственный способ управления многоквартирным домом. Обосновано, что ключевым преимуществом непосредственного способа управления является возможность исключения злоупотреблений руководителей управляющих компаний (ТСЖ) при распоряжении денежными средствами, поступившими от граждан в счет оплаты коммунальных услуг. Выявлено частичное проявление

непосредственного способа управления многоквартирным домом, поскольку  
действующее правовое регулирование делает возможным принятие

собственниками помещений решения об изменении способа расчета за определенный ресурс (не способа управления) напрямую с ресурсоснабжающей организацией.

**В диссертации выработаны предложения по совершенствованию  
действующего** **законодательства,** **направленные** **на** **повышение**

**эффективности гражданско-правового регулирования отношений в сфере ресурсоснабжения жилищно-коммунального хозяйства России:**

Статью 128 Гражданского кодекса РФ после слов «ценные бумаги» дополнить словом «ресурс».

Статью 539 Гражданского кодекса РФ назвать «Договор

ресурсоснабжения» и изложить в следующей редакции: «По договору  
ресурсоснабжения ресурсоснабжающая организация (поставщик ресурса)  
принимает на себя обязательство по продаже коммунального ресурса  
исполнителю (абоненту) или оказанию услуг по водоотведению через  
присоединенную сеть, а исполнитель (абонент) обязуется оплатить учтенный  
потребленный коммунальный ресурс или оказанные услуги по

водоотведению».

Абзац 3 пункта 2 Правил, обязательных при заключении управляющей  
организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным  
кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом  
договоров с ресурсоснабжающими организациями, утвержденных

постановлением Правительства РФ от 14.02.2012 № 124 изложить в следующей  
редакции: «исполнитель – юридическое лицо (индивидуальный

предприниматель), выбранное собственниками помещений многоквартирного  
дома, заключившее договор ресурсоснабжения с ресурсоснабжающей  
организацией, непосредственно присоединившееся к ее сетям и

осуществляющее покупку коммунального ресурса для предоставления коммунальных услуг собственникам помещений».

Абзац 6 пункта 2 Правил, обязательных при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.02.2012 № 124 изложить в следующей редакции: «ресурсоснабжающая организация - юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), определенное актом органа власти в качестве ресурсоснабжающей организации, обязанное осуществлять продажу коммунальных ресурсов (отведение сточных бытовых вод) по регулируемым тарифам путем заключения договоров ресурсоснабжения, посредством присоединения абонентов к сетям».

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в следующем:**

теоретические положения и конкретные выводы, сделанные в результате исследования, могут быть учтены в процессе дальнейшей научной разработки и изучения вопросов правового регулирования ресурсоснабжения;

отдельные теоретические выводы могут служить основой для методических рекомендаций и применены в практической деятельности работниками ресурсоснабжающих организаций и управляющих компаний (ТСЖ), а также контролирующих органов и судов;

материалы исследования могут быть использованы в процессе проведения учебных занятий по гражданскому и жилищному праву;

предлагается внести ряд изменений и дополнений в действующее законодательство.

**Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования.** Базой апробации являлась практическая работа автора с июля 2011 года в должности юриста в юридической компании «Princeps Consulting

Group» (ООО «Принцепс Консалтинг Груп»), где в качестве направлений деятельности фирмой реализуется «судебно-арбитражная практика» и «индустрия в сфере электроэнергетики и ЖКХ», с апреля 2015 года в должности генерального директора юридической фирмы ООО «РПК», а также с сентября 2014 года работа в качестве преподавателя кафедры гражданско-правовых дисциплин в Волгоградском филиале ФГБОУ ВПО «РАНХиГС при Президенте РФ». Внедрение результатов исследования проведено здесь же.

Основные выводы и положения диссертационной работы нашли свое отражение в научных публикациях автора, в том числе в опубликованных научных статьях, а также в публикациях выступлений по результатам научных конференций.

Наиболее значимые в научном отношении тезисы докладывались  
автором на Международной научно-практической конференции «Права и  
свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и  
Татарстане» (Казань, 2013), Международной научно-практической

конференции «Правовая регламентация оказания услуг в жилищно-  
коммунальной сфере Волгоградской области: опыт, проблемы, перспективы»  
(Волгоград, 2014), Межрегиональной научно-практической конференции  
«Судебная реформа 1864 г: ренессанс научного и практического интереса»  
(Волгоград, 2014), Всероссийской научно-практической конференции

«Актуальные проблемы частного и публичного права» (Волгоград, 2015), Международной научно-практической конференции «Правовое обеспечение инновационных технологий в управлении и правосудии» (Волгоград, 2015). Основные положения работы изложены в 24 публикациях общим объемом 11,4 п.л.

**Структура диссертации.** Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из двух глав, объединенных в восемь параграфов, а также введения, заключения и библиографического списка использованных источников.

## Природа отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Многолетняя реформа энергетики в современной России, начатая в 90-х годах, завершилась в 2008 году. Однако в ближайшем будущем нас ждет новый виток реформ в данной отрасли. Также, в последнее время, в сфере жилищно-коммунального хозяйства было принято большое количество правил, сменяющих и дополняющих друг друга. Названные правила относятся как к особенностям предоставления коммунальных услуг собственникам жилых помещений, так и к особенностям заключения и исполнения договоров ресурсоснабжения, заключаемых между управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями.

Названное обуславливает важность не только мер организационных и экономических преобразований, но и непременного правового обоснования и сопровождения энергоснабжения в его развитии.

Наука, изучающая сферу правового регулирования энергоснабжения (термин «ресурсоснабжение» как таковой долгое время не применялся и вводится законодательством в последние несколько лет) и жилищно-коммунального хозяйства, также претерпевала естественные изменения, главном образом, обусловленные трансформацией системы энергетики страны и соответствующего законодательства. Вместе с тем, фундаментальные подходы к исследуемому договору, его правовой природе, часто оставались неизменными.

На наш взгляд, к вопросу о периодизации истории энергоснабжения (самой отрасли народного хозяйства, нормативного регулирования и науки, изучающей энергоснабжение) следует подойти в следующем порядке.

Саму историю энергоснабжения на примере электроснабжения авторы А. И. Грищенко, П. С. Зиноватный разделяют на три периода1, что обуславливает аналогичное условное деление развития законодательства в сфере энергоснабжения и науки, изучающей правовое регулирование ресурсоснабжения. В основу периодизации названные авторы положили способ государственного регулирования электроснабжения как главенствующей составляющей всего энергоснабжения2.

Первый период начинается от возникновения электрохозяйства в 19 веке до его национализации в 1918 году. Государство в своем участии в процессе регулирования энергоснабжения ограничивалось техническо-полицейским надзором за безопасным пользованием электроэнергией и соблюдением законов, иных нормативных актов в части продажи энергии, формированием необходимых дополнений в гражданское законодательство и стимулированием научных разработок в сфере производства электроустановок. Практически за счет средств частного сектора экономики проектировались и строились в это время электростанции и иные энергетические сооружения. Вместе с тем, на этом этапе были разрозненные попытки отнесения энергоснабжения к договору подряда или к договору купли-продажи.

Характерной чертой досоветского периода развития сферы энергоснабжения является техническо-прикладное направление ее развития, поскольку она ориентирована была преимущественно на выработку правил безопасности, технического присоединения, и в меньшей степени была связана с обсуждением покупки энергоресурсов субъектами рынка.

На рубеже 19 – 20 вв. энергоснабжение постепенно становилось фундаментом жизни общества, необходимым условием для прогресса в народном хозяйстве страны. В получении энергии в какой-либо форме нуждается большинство используемых современным обществом предметов: электрические машины, производственное оборудование, жилища, электронные устройства и др. Правовой формой, опосредующей процессы потребления энергии, и выступает договор энергоснабжения1. В досоветском периоде имелись различные точки зрения, обосновывающие особенности правового режима такого специфического товара как «электрическая энергия». Такая теоретическая неясность в отечественном дореволюционной цивилистике предопределена смешением в одном понятии сущности договора подряда и поставки: «Подряд или поставка есть договор, по силе которого одна из вступающих в оный сторон принимает на себя обязательство исполнить своим иждивением предприятие или поставить известного рода вещи, а другая, в пользу которой сие производится, учинить за то денежный платеж» (Зак. гражд., ст. 1737)2. Описанное несоответствие нивелируется в проекте пятой книги Гражданского уложения, который был составлен еще в 1899 году, а для одобрения внесен в Госдуму в 1913 году. В гражданском уложении предметом подряда были только «работы всякого рода», вместе с тем, договор поставки относился к подвиду договора купли-продажи.

В начале 20 века также была распространена иная научная и правовая позиция. В то время наука гражданского права еще не выработала классификацию договоров электроснабжения. Так, согласно теоретическим разработкам, изложенным в труде «Гражданское право Германии»3, немецкие ученые Ф. Бернгефт и И. Колер полагали, что энергоснабжение – это разновидность договора подряда. «К договору подряда принадлежит также сделка, в силу которой электрическое заведение обязуется доставлять кому-либо электричество в известном количестве, она подлежит его началам. Это не договор купли, так как было бы противно всем началам права допускать куплю состояния, силы: продавать можно только предметы (хотя бы не телесные), предметность служит той разграничительной чертой, которая отделяет куплю от других договоров»1. Профессор И.М. Тютрюмов расположил этот комментарий к статье 1737 Законов гражданских, в которой речь шла о подрядах и поставках, а не к статье о купле-продаже.

В 1902 году в решении Уголовной коллегии Правительствующего Сената приводится толкование понятия электрической энергии как объекта прав. В процессе разрешения уголовного дела по обвинению крестьянина Н. Иванова в несанкционированном подсоединении к местной кабельной электрической сети и краже электричества для освещения собственного жилья, кассационный суд сделал вывод, что электрическая энергия, как сущее, успела уже стать для людей известным материальным благом, стала предметом менового оборота и предметом продажи в обществе, иными словами, стала обладать всеми признаками имущества в смысле закона, существует несомненно и вполне реально. В итоге, судебная коллегия сделала вывод, что к охране электричества должны быть применяемы общие правила об охране имуществ2. Из этого логически следует, что и договор энергоснабжения представляет собой договор купли-продажи имущества, а не является подрядом.

## Отношения по ресурсоснабжению в зарубежном праве (на примере законодательства Германии)

Договор – это одна из наиболее древних правовых конструкций, которая имеет своим источником обязательственные отношения по поводу деликтов (в настоящее время понимаемых как гражданское правонарушение).

Договор (от лат. «сontractus») в общеязыковом, экономическом и юридическом его значении понимается по-разному. Согласно словарю В. И. Даля, договор – это «уговор, взаимное соглашение»1. В экономическом значении договор – наиболее оперативное и гибкое средство связи между производством и потреблением, немедленного реагирования на возникновение потребностей со стороны производства, он способен обеспечить баланс между спросом и предложением2.

В юридическом понимании договор – это и юридический факт, который заложен в основе обязательства, и само договорное обязательство, и документ, в котором закреплено установление обязательственного правоотношения3.

Легальное определение гражданско-правового договора сформулировано в пункте 1 статьи 420 ГК РФ, согласно которому договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Изложенный в действующем законе подход к пониманию сути договора является традиционным для российской юридической науки. Например, об этом свидетельствуют труды известных ученых дореволюционного времени. Так, согласно Д. И. Мейеру договором признается «соглашение воли двух или нескольких лиц, которое порождает право на чужое действие, имеющее имущественный интерес»1, по Г. Ф. Шершеневичу договором является «соглашение двух или более лиц, направленное к установлению, изменению или прекращению юридических отношений»2; И. А. Покровский определял договор как «способ регулирования отношений между частными лицами сообразно их индивидуальным интересам и потребностям, где зиждущей силой всякого договора является соглашение сторон, т. е. их воля»3; К. П. Победоносцев полагал, что договор – это «сознательное соглашение нескольких лиц, в котором они совместно изъявляют свою волю для того, чтобы определить между собой юридическое отношение, в личном своем интересе по имуществу»4.

В любом случае, договор служит универсальной формой взаимодействия участников гражданского оборота. Базовое правовое регулирование договора ресурсоснабжения заключено в Гражданском кодексе РФ. При этом, место данного договора в структуре ГК РФ свидетельствует об официальной позиции законодателя относительно правовой характеристики ресурсоснабжения. Параграф номер 6 имеет наименование «Энергоснабжение», включен в главу 30 («Купля-продажа») раздела номер 4 («Отдельные виды обязательств») части второй Гражданского кодекса РФ, содержит 10 статей (статьи 539 – 548 ГК РФ). Иными словами, согласно легальной позиции законодателя договор энергоснабжения5 является самостоятельным видом купли-продажи, например, так же, как и розничная купля-продажа, поставка, контрактация, продажа недвижимости и предприятия.

В силу пункта 1 статьи 539 ГК РФ по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии.

Понятия договора ресурсоснабжения как такового в законодательстве не существует. Так, в Правилах № 124 неоднократно употребляется понятие «договор ресурсоснабжения», однако не раскрывается его содержание. При этом, в данном нормативном акте раскрывается значение понятий «коммунальная услуга», коммунальный ресурс», «ресурсоснабжающая организация», «исполнитель» и пр., т.е. тех понятий, которые являются ключевыми для рассматриваемого договора.

Кроме того, в пункте 3 Правил № 124 указывается, что договоры ресурсоснабжения заключаются в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом предусмотренных Правилами №124 особенностей. По сути, данные Правила содержат детальное описание порядка заключения такого договора, определяют перечень существенных условий договора, порядок определения объема ресурса.

Отметим также, что согласно пункту 13 Правил № 354 условия договоров о приобретении коммунальных ресурсов в целях использования таких ресурсов для предоставления коммунальных услуг потребителям определяются с учетом настоящих Правил и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Последнее законоположение об обязательном соответствии всех договоров ресурсоснабжения указанным Правилам № 354 является принципиальным. Поскольку, иногда у практических правоприменителей или научных исследователей может возникать мнение, что Правила № 354 регулируют исключительно отношения с гражданами – потребителями коммунальных услуг (из самого названия документа вытекает такой ошибочный смысл). Однако в силу прямого указания, характера взаимосвязанных отношений всех сторон по договорам коммунального обслуживания, данные Правила распространяются на деятельность ресурсоснабжающей организации. В литературе встречаются разные подходы к природе самого договора ресурсоснабжения. В дореволюционной цивилистической мысли высказывалось мнение о подрядной природе энергоснабжения. В гражданско-правовой доктрине того времени отмечалось значительное сходство поставки и купли-продажи, но в то же время отмечалось, что отличие поставки от купли-продажи состоит в том, что при поставке подразумевается доставка вещи не в момент заключения договора, а по истечении определенного промежутка времени. 1

В 60-е годы 20 века была высказана научно-правовая мысль, что не имеет под собой весомых оснований выделение в качестве самостоятельного договора на снабжение энергией через присоединенную сеть. Так, указывая на сходство условий договора поставки и снабжения газом, О.Н. Садиков обращал внимание на то, что квалификация договора на снабжение газом промышленных предприятий как договора особого вида, а не как разновидности договора поставки, создает для практической деятельности определенные трудности2.

## Субъекты договора ресурсоснабжения

Основные обязанности абонента сводятся к следующему:

1. Обеспечивать надлежащее техническое состояние и безопасность эксплуатируемых энергетических сетей, приборов и оборудования, принадлежащих ему на праве собственности. Такая обязанность является частным проявлением возложения обязанности на собственника по содержанию его имущества, установленного статьей 210 ГК РФ. Особое внимание эту обязанность абонента обуславливается специфичными свойствами предмета договора: потребление ресурса возможно исключительно с использованием исправного специального оборудования, о чем должен позаботиться сам абонент.

2. Соблюдать установленный режим потребления энергии. На абонента возлагается юридическая обязанность принимать то количество ресурса, которое отпущено ему в соответствии с договором, несмотря на то, что техническая возможность допускает употребить ресурс и в большем объеме. Особенности процесса потребления ресурса определяется техническими характеристиками конечного оборудования у абонента.

Абонент обязан не допускать безучетное и бездоговорное потребление энергии. В силу пункта 2 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии «безучетным потреблением» является потребление электрической энергии с нарушением установленного договором энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии (мощности), договором оказания услуг по передаче электрической энергии) и Основных положений функционирования розничных рынков порядка учета электрической энергии со стороны потребителя (покупателя), а под «бездоговорным потреблением электрической энергии» понимается самовольное подключение энергопринимающих устройств к объектам электросетевого хозяйства и (или) потребление электрической энергии в отсутствие заключенного в установленном порядке договора, обеспечивающего продажу электрической энергии (мощности) на розничных рынках.

В соответствии с пунктом 137 указанных Основных положений функционирования розничных рынков приборы учета, показания которых используются при определении объемов потребления (производства) электрической энергии (мощности) на розничных рынках, оказанных услуг по передаче электрической энергии, фактических потерь электрической энергии в объектах электросетевого хозяйства, за которые осуществляются расчеты на розничном рынке, должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений, а также установленным в названном требованиям, в том числе по их классу точности, быть допущенными в эксплуатацию в установленном названным порядке, иметь неповрежденные контрольные пломбы и (или) знаки визуального контроля.

В соответствии с 167 Основных положений функционирования розничных рынков субъекты электроэнергетики, обеспечивающие снабжение электрической энергией потребителей, в том числе сетевые организации, проверяют соблюдение потребителями требований названного документа, определяющих порядок учета электрической энергии.

Пунктами 192 и 193 Основных положений функционирования розничных рынков предусмотрено, что по факту выявленного безучетного или бездоговорного потребления электрической энергии сетевой организацией составляется акт о неучтенном потреблении электрической энергии. Согласно пункту 194 Основных положений расчет объема безучетного потребления электрической энергии (мощности) осуществляется сетевой организацией в соответствии с пунктами 195 или 196 Основных положений функционирования розничных рынков соответственно, исходя из максимальной мощности энергопринимающих устройств, относящихся к соответствующей точке поставки и количества часов в расчетном периоде.

Кроме того, в соответствии с пунктами 1.1.2, 2.11.1, 2.11.17 Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей1 ответственность за сохранность расчетного счетчика и его пломб несет персонал энергообъекта. Обо всех дефектах расчетных счетчиков потребитель обязан немедленно поставить в известность энергоснабжающую организацию.

Примером применения указанных правил определения объемов энергии при безучетном потреблении ресурса абонентом является арбитражное дело № А56-3976/2014. Истцом заявлялось требование о взыскании стоимости безучетно потребленной электрической энергии по государственному контракту. Согласно обстоятельствам дела на энергоснабжаемом объекте выявлено безучетное потребление энергии в связи с истечением межповерочного интервала метрологической поверки счетчиков и подключением кабеля в обход счетчика. В итоге, требование удовлетворено, поскольку безучетное потребление электроэнергии подтверждено и расчет стоимости электроэнергии признан правильным. 1

3. Немедленно сообщать ресурсоснабжающей организации об авариях, о пожарах, неисправностях приборов учета энергии и об иных нарушениях, возникающих при пользовании энергией. Необходимостью защиты прав и охраняемых законом интересов третьих лиц обуславливается установление указанной обязанности на абонента. Продавец ресурса обязан обеспечивать надежное снабжение всех его потребителей, которое может быть поставлено под угрозу в результате аварии в сети одного из потребителей.

4. Оплачивать фактически принятое количество ресурса в соответствии с данными учета. Порядок и сроки оплаты потребленного ресурса установлены императивными нормами. Существующий порядок сохраняет баланс интересов между ресурсоснабжающими организациями и потребителями, первые из которых заинтересованы в предоплате объемов энергии, вторые – в отсрочке платежа. В данной обязанности содержатся две ключевые мысли – необходимость внесения платы; платить нужно за достоверный (фактический) объем ресурса.

## Ответственность субъектов договорных правоотношений в системе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

В случае принятия общим собранием собственников помещений в доме решения о внесении платы за коммунальные услуги непосредственно ресурсоснабжающим организациям, в самом договоре ресурсоснабжения должны быть предусмотрены условия, указанные в пункте 27 Правил № 124.

На наш взгляд возникает следующая правовая проблема при реализации непосредственных расчетов с поставщиками коммунальных ресурсов при сохранении способа управления при помощи управляющей компании (ТСЖ). Исходя из нормативных требований (пункт 27 Правил № 124) стороны обязаны отдельно учитывать задолженность исполнителя в части внесения платы за коммунальную услугу соответствующего вида, потребляемую при использовании общего имущества в многоквартирном доме, а также долги в части внесения платы за соответствующую коммунальную услугу потребителями. Соответственно, получается, что несмотря на избрание жильцами способа прямых расчетов с ресурсоснабжающими организациями, управляющая организация обязана будет доплатить из собственных средств за тех собственников, которые не оплачивают коммунальные услуги вовремя.

В условиях отсутствия иной приносящей доходы деятельности, управляющая компания находится в крайне затруднительном положении. Таким образом, внесение платы за коммунальные услуги непосредственно в ресурсоснабжающую организацию либо действующему по ее поручению платежному агенту или банковскому платежному агенту в спорных правоотношениях не освобождает исполнителя коммунальных услуг от обязанности оплатить потребленную энергию в части, не оплаченной собственниками помещений в многоквартирном доме. Оплатить коммунальные услуги за собственников обязана в таком случае управляющая организация, которая вправе взыскивать долги за оплату коммунальных услуг непосредственно с собственников в судах общей юрисдикции. Аналогичная правовая позиция изложена в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 5614/131.

По нашему мнению, ответственность за неоплату при принятии на себя обязательств напрямую рассчитываться с поставщиками ресурсов, жильцы должны брать на себя, а взыскивать долги с собственников должна сама ресурсоснабжающая организация.

Также, иногда возникает вопрос о том, кто фактически будет распространять платежные документы при выбранном непосредственном способе управления?

По договору приобретения холодной воды, горячей воды, электрической энергии, газа и тепловой энергии, а также водоотведения при непосредственном управлении многоквартирным домом соответствующая ресурсоснабжающая организация подает собственнику помещения в многоквартирном доме холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, газ и тепловую энергию, а также оказывает услуги водоотведения, а собственник помещения в многоквартирном доме обязан оплатить ресурсоснабжающей организации объем (количество) соответствующего ресурса.

Исходя из содержания встречных обязательств платежные квитанции собственникам помещений в многоквартирном доме обязана выставлять соответствующая ресурсоснабжающая организация. Поручение начисления платежей, печати платежных документов, доставка платежных документов собственникам помещений может быть поручено ресурсоснабжающей организацией на основании возмездного договора расчетной организации.

В настоящее время в связи с изменением способа управления на непосредственный формируется судебная практика в судах общей юрисдикции по искам граждан к управляющим компаниям (товариществам собственников жилья) о передаче технической документации на многоквартирный дом.

Согласно пункту 20 Правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2013 года № 416 (далее – Правила № 416)1, техническая документация на многоквартирный дом, а также иные документы, связанные с управлением этим домом, подлежат передаче в составе, предусмотренном Правилами №416.

В соответствии с пунктом 21 Правил № 416 в случае отсутствия у ранее управлявшей многоквартирным домом организации одного или нескольких документов, входящих в состав технической документации на многоквартирный дом, иных документов, связанных с управлением многоквартирным домом, которые были переданы ей в установленном порядке, такая организация обязана в течение 3 месяцев со дня получения уведомления, предусмотренного пунктом 18 Правил № 416, принять меры к восстановлению таких документов и в порядке, предусмотренном пунктом 22 Правил № 416, передать их по отдельному акту приема-передачи организации, выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме для управления этим домом, органу управления товарищества или кооператива либо в случае непосредственного управления таким домом собственниками помещений в этом доме одному из собственников, указанному в решении собрания о выборе способа управления этим домом.