



Об установленной законодательством схеме договорных отношений в сфере оказания коммунальных услуг и продажи коммунальных ресурсов

Логинов Денис Александрович, главный юрисконсульт отдела по правовой работе в ТЭК ЗАО «Юрэнергосервис» - группа компаний «Юрэнерго»

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 (далее – «Правила») императивно установили схему построения договорных отношений в сфере оказания коммунальных услуг.

Согласно установленной схеме, ресурсоснабжающая организация (далее – «РСО»), по своим признакам не являющаяся исполнителем коммунальных услуг (далее – «Исполнитель»), не имеет права вступать в непосредственные отношения с потребителями, за исключением случаев, предусмотренных п. 7 Правил¹.

Договоры, заключённые в нарушение установленных требований законодательства к структуре договорных отношений в сфере оказания коммунальных услуг, в силу ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – «ГК РФ») будут считаться ничтожными сделками.

В то же время, несмотря на всю относительную простоту схемы, её реализация вызывает порой определённые трудности, связанные с нежеланием участников отношений приводить свою деятельность в соответствие с законодательством. Притом наиболее часто встречаются две противоположные ситуации: (1) РСО не желает лишаться прямых отношений с потребителями коммунальных услуг; (2) Исполнитель самоустраняется из схемы отношений, не желая ни заключать договоры ресурсоснабжения с РСО, ни начислять и взимать плату за коммунальные услуги.

Рассмотрим обе ситуации подробнее.

1. РСО не желает терять контроль

В современных российских реалиях распространены случаи, когда РСО имеют непосредственные отношения с потребителями коммунальных услуг, несмотря на то, что в многоквартирном доме уже создано ТСЖ, ЖСК, или имеется иное лицо, которое призвано выполнять функции Исполнителя. РСО выставляет потребителям счета, потребители их оплачивают, какие-либо третьи лица, в том числе и призванные выполнять функции Исполнителя, в их отношения не вмешиваются².

В большинстве случаев сохранение такой схемы отношений обусловлено не невосприимчивостью РСО к изменениям в законодательстве, а нежеланием возникновения лишнего посредника между ними и населением, так как в таком случае РСО фактически полностью теряют контроль над собираемостью платежей, их дальнейшим расходованием, и вынуждены всецело полагаться на добросовестность появившихся посредников.

¹ Исключения возможны в двух случаях: собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании собственников было выбрано непосредственное управление в качестве способа управления многоквартирным домом, или потребителем является собственник жилого дома, который не имеет заключённого с тем или иным Исполнителем договора оказания коммунальных услуг. В этих случаях РСО вступает с потребителем в отношения по ресурсоснабжению, а не по оказанию коммунальных услуг, Исполнителем РСО не становится.

² В письме Минрегиона от 02 мая 2007 г. № 8167-ЮТ/07 такой способ прямых расчётов между РСО и потребителями при наличии Исполнителя признан «не предусмотренным законодательством».



Насколько законны такие прямые отношения между РСО и потребителями коммунальных услуг? Изучение судебной практики, в том числе и практики Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – «ВАС РФ»), прямого ответа на этот вопрос не даёт.

Однако анализ норм действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что если такие договорные отношения³ возникли до вступления в законную силу Правил (т.е. до 09 июня 2006 г.), то они продолжают действовать до настоящего времени, и не могут быть прекращены только на том основании, что они не соответствуют Правилам.

Это связано с тем, что правила предоставления коммунальных услуг, действовавшие до вступления в силу новых Правил, содержали крайне расплывчатое определение понятия «Исполнитель», и предусматривали возможность наличия прямых отношений между теми, кого в настоящее время квалифицируют как РСО, и конечными потребителями – гражданами.

Столь чёткой и императивной схемы построения договорных отношений как сейчас, предыдущие правила не содержали.

Следовательно, договоры, которые были заключены между РСО и потребителями до 09 июня 2006 г., на момент их заключения соответствовали законодательству.

Как установлено в ст. 6 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – «ЖК РФ»), акты жилищного законодательства, к которым относятся, в том числе, и Правила, не имеют обратной силы, если это прямо не предусмотрено актом жилищного законодательства. Аналогичное условие содержится и в ст. 4 ГК РФ.

Правила не содержат в себе указания на то, что они имеют обратную силу, следовательно, они не могут распространять своё действие на отношения, возникшие до их принятия.

По этой причине не представляется возможным на основании ст.ст. 166, 167, 168 ГК РФ признать ничтожными сделками договоры, заключенные между РСО и потребителями до 09 июня 2006 г.

Такое основание для расторжения договора, как существенное изменение обстоятельств (ст. 451 ГК РФ), в данном случае применено быть не может, так как не выполняется требование подп. 3 п. 2 ст. 451 ГК РФ - исполнение договора, заключённого до вступления в силу Правил, не нарушает имущественных интересов ни одной из сторон договора.

Таким образом, у РСО существует законное основание не изменять сложившуюся схему договорных отношений с потребителями, но лишь с теми, с которыми РСО уже состояло в договорных отношениях до вступления в силу Правил⁴.

2. Исполнитель не желает быть ответственным

Существует и диаметрально противоположная ситуация – РСО не имеет ни возможности, ни желания поддерживать прямые отношения с потребителями коммунальных услуг, однако Исполнитель самоустраивается от исполнения своих обязанностей, в том числе и от исполнения обязанности, предусмотренной подп. «в» п. 1 ст. 49 Правил, согласно которому в случае, если Исполнитель самостоятельно не

³ При квалификации отношений в качестве договорных следует иметь в виду и такие способы заключения договоров, как предусмотренные п.3 ст. 438 ГК РФ и п.1 ст. 540 ГК РФ.

⁴ При всём при этом следует учитывать, что если договор изначально заключался на определённый срок, с условием о его периодической пролонгации на следующий срок путём квалифицированного молчания сторон, после пролонгации договора стороны руководствуются уже новым договором, условия которого идентичны условиям окончившегося договора, на что прямо указывается в п. 10 Информационного Письма ВАС РФ от 16 февраля 2001 г. № 59. Такая трактовка правовой природы пролонгации договора лишает юридической силы прямые договоры между РСО и потребителями, пролонгировавшиеся после вступления в законную силу Правил.



производит коммунальные ресурсы, он обязан заключать с РСО соответствующие договоры, необходимые для предоставления коммунальных услуг потребителям (т.е. в том числе и договоры ресурсоснабжения).

Как поступать в таком случае РСО?

Президиум ВАС РФ неоднократно указывал на то, что, существует возможность понуждения лишь обязанной стороны публичного договора (в данном случае - РСО) к заключению публичного договора, но никак не наоборот⁵.

Изменилось ли что-нибудь с принятием Правил, в частности, с появлением нормы подп. «в» п. 1 ст. 49 Правил? Из буквального прочтения норм ГК РФ следует вывод, что нет.

В соответствии со ст. 421 ГК РФ, понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством. Аналогичная норма содержится и в п. 4 ст. 445 ГК РФ.

Под законом же в соответствии с п. 2 ст. 2 ГК РФ следует понимать лишь федеральные законы, в то время как Правила являются не федеральным законом, а всего лишь подзаконным актом.

Таким образом, несмотря на то, что Правила устанавливают обязанность Исполнителя по заключению договоров с РСО, фактически понудить Исполнителя к выполнению данной обязанности РСО в судебном порядке не может, так как это запрещено ГК РФ.

Единственное что остаётся – попытаться заключить договор путём совершения сторонами конклюдентных действий, в соответствии с п. 3 ст. 438 ГК РФ.

Для этого РСО должно направить в адрес Исполнителя соответствующую оферту и продолжать отпуск тепловой энергии. Если после получения оферты Исполнитель продолжит потреблять тепловую энергию, из буквального прочтения п. 3 ст. 438 ГК РФ это будет являться акцептом, и договор будет считаться заключённым. Аналогичной точки зрения придерживается и ВАС РФ в п.2 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 05 мая 1997 года № 14.

3. Что делать?

Как следует из вышеизложенного, основные проблемы при реализации установленной законодательством договорной схемы возникают по причине недобросовестности Исполнителей.

Непрозрачность расчётов и отсутствие каких-либо рычагов воздействия на недобросовестных Исполнителей⁶ делает сферу ЖКХ ещё более потенциально рискованной, в том числе и для инвестирования.

Исполнители обладают широчайшим простором для всевозможных махинаций, в том числе и с использованием норм ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Именно по этой причине многие РСО и сопротивляются внедрению договорной схемы, предусмотренной Правилами.

Необходимо менять само законодательство на уровне федеральных законов, вводя нормы о контроле над деятельностью Исполнителей, так как существующие полномочия надзорных органов (таких как Госжилинспекция и т.д.), и, тем более, РСО, недостаточны для надлежащего контроля. Пытаясь поставить прямые расчёты между

⁵ См. например п. 2 Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05 мая 1997 года № 14.

⁶ Действенным рычагом воздействия на недобросовестных Исполнителей является ограничение подачи коммунальных ресурсов, однако использование такого способа, хоть и предусмотренного ГК РФ, со стороны надзорных органов (в том числе органов Прокуратуры РФ) и судов общей юрисдикции (в том числе Верховного Суда РФ, см. Обзор законодательства и судебной практики ВС РФ за 4-й квартал 2006 года, ответ на вопрос 28) мягко говоря, не одобряется.



потребителями и РСО, осуществляемые при наличии Исполнителя, вне закона (см. письмо от 02 мая 2007 г. № 8167-ЮТ/07), Минрегион тем самым лишь усугубляет положение.

Финансовые потери РСО, которые они несут от недобросовестности Исполнителей, вынужденно перекладываются на плечи добросовестных плательщиков, что выражается в общем росте тарифов на коммунальные ресурсы. С учётом того, что тарифы и нормативы потребления во многих случаях носят определённую «социальную» направленность, и по этой причине искусственно ограничиваются исходя из политических соображений, это ещё сильнее отталкивает потенциальных инвесторов от сферы ЖКХ, тормозя ход реформирования ЖКХ.

Особую заинтересованность в налаживании безубыточной работе РСО должны в настоящее время иметь органы исполнительной власти субъектов РФ, так как безубыточность работы организаций коммунального комплекса является критерием для оценки эффективности деятельности данных органов Президентом РФ⁷. С учётом того, что высшие должностные лица субъектов РФ назначаются на пост Президентом РФ, является совершенно непонятной политика некоторых субъектов РФ, которые не предпринимают никаких мер для того, чтобы создать условия для безубыточной работы РСО.

Органы местного самоуправления также обязаны отчитываться перед Президентом РФ, эффективность их работы определяется в том числе и исходя из уровня собираемости платежей за коммунальные услуги⁸.

При этом никто не требует от органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления невозможного – определенные способы налаживания безубыточной работы организаций коммунального комплекса действительно существуют и в рамках действующего законодательства, однако их описание уже не укладывается в рамки настоящей статьи. Достаточно лишь упомянуть, что в целях содействия реформированию ЖКХ был создан специальный фонд, обеспечивающий целевое финансирование всем тем, кто соответствует установленным требованиям.

На практике уже неоднократно доказывалось, что при должном подходе, в том числе и со стороны управленческого персонала, прибыльность предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ является реальной.

⁷ См. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

⁸ См. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».