



Пробел в праве как причина занижения нормативов потребления коммунальных услуг

Логинов Денис Александрович, заместитель начальника отдела по правовой работе в ТЭК ЗАО «Юрэнерго»

Васенина Юлия Александровна, заместитель начальника юридического отдела ООО «ЭТВЭС-Сервис»

Одной из насущных проблем, стоящих в настоящее время как перед исполнителями коммунальных услуг (далее – Исполнители), так и перед ресурсоснабжающими организациями (далее – РСО) является проблема несоответствия нормативов потребления коммунальных услуг их фактическому потреблению.

Для РСО этот вопрос является актуальным по причине постепенно складывающейся в некоторых округах арбитражной практики о том, что расчёты между РСО и Исполнители должны вестись на основании установленных органами местного самоуправления (а в городах федерального значения – органами государственной власти соответствующего субъекта) нормативов потребления коммунальных услуг.

На первый взгляд, действующие Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 306 (далее – Правила), в целом позволяют устанавливать такие нормативы, которые были бы максимально приближены к действительности.

Так, Правила предусматривают возможность применения при расчётах нормативов трёх методов: метод аналогов, экспертный метод, расчётный метод.

Первые два метода дают результат, наиболее близкий к действительности. Однако на практике они применяются весьма редко, так как весьма трудозатратны и требуют проведения сложных и длительных процедур. Именно поэтому уполномоченные органы, которым п. 24 Правил даёт право самостоятельно определять то, какой именно метод, или их сочетание, будет использоваться при расчёте нормативов, предпочитают применять расчётный метод.

При этом одним из ключевых значений, используемых при определении нормативов холодного и горячего водоснабжения расчётным методом, и непосредственно влияющим на итоговый размер норматива, является коэффициент «n» - количество процедур пользования одним водоразборным устройством за семь дней. Применение данного коэффициента предусмотрено формулами, содержащимися в п.п. 16 и 17 Приложения к Правилам.

Очевидно, что необоснованное завышения коэффициента «n» приведёт к тому, что потребитель будет вынужден оплачивать коммунальные услуги, который он фактически не потреблял, занижение – к росту текущей дебиторской задолженности Исполнителя перед РСО, или даже к убыткам РСО (в случае, если РСО ведёт расчёты с Исполнителями по нормативам, и при этом условия договора ресурсоснабжения не предусматривают возможность проведения корректировок итогового размера платы за отпущенные ресурсы в соответствии с показаниями общедомовых приборов учёта или расчётными методиками).

Таким образом, коэффициент «n», предусмотренный формулами п.п. 16 и 17 Приложения к Правилам, по сути, является ключевым параметром, от которого напрямую зависит итоговый размер платы за коммунальные услуги и экономическая эффективность деятельности Исполнителей и РСО.

Однако, несмотря на всю неоспоримую важность коэффициента «n», Правила никак не регламентируют порядок определения этого параметра. Иные законодательные акты также не устанавливают порядок его определения.

На практике такое отсутствие правового регулирования влечёт за собой многочисленные злоупотребления со стороны уполномоченных органов, обусловленные, в том числе, и политическими соображениями, которые выражаются в произвольном установлении нормативов, заведомо не отражающих фактическое потребление. Тем самым, необоснованно придавая



нормативам «социальную» направленность, уполномоченные органы фактически перекладывают бремя субсидирования населения на плечи Исполнителей и РСО, самоустраняясь от решения социальных вопросов.

Можно ли признать такую практику законной?

На первый взгляд, уполномоченный орган ничего не нарушает, определяя рассматриваемый коэффициент произвольно, исходя из своих внутренних представлений о «нормальном» и «обычном» количестве процедур за 7 дней.

Однако для того, чтобы нормативный акт об установлении нормативов был бы законен, он должен соответствовать не только жилищному законодательству, но и гражданскому, в том числе и ГК РФ, п.1. ст. 454 которого исключает возможность неоплаты товара, фактически переданного покупателю (при условии надлежащего качества товара, его комплектности и т.д.). В целом аналогичная норма содержится и в п. 1 ст. 539 ГК РФ. Что касается отношений Исполнитель – потребитель, то здесь действуют нормы Главы 39 ГК РФ, согласно которым надлежащим образом оказанные услуги также подлежат оплате в полном объеме.

Таким образом, установив нормативы на основании необоснованно заниженного коэффициента «п», уполномоченный орган тем самым нарушит требования ГК РФ об обязательности оплаты фактически переданных товаров и оказанных услуг.

Также не следует забывать и об абз. 2 п. 2 ст. 1 ГК РФ, согласно которому гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В данном случае действия уполномоченного органа по расчёту норматива на основании заниженного коэффициента «п» фактически будут необоснованно ограничивать гражданские права РСО и Исполнителей на товары и услуги, ими производимые/оказываемые, вынуждая частично безвозмездно передавать в собственность контрагентов товары/оказывать им услуги.

Кроме того, частичная безвозмездность отношений между РСО и Исполнителями, являющимися коммерческими организациями (например, управляющими организациями) должна быть квалифицирована как дарение, что, помимо всего прочего, противоречит также и ст. 575 ГК РФ.

На все изложенные доводы можно возразить – о какой безвозмездности в данном случае вообще может идти речь, если Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 307 (далее – Правила 307) предусматривают применение нормативов только в качестве способа определения размера текущего потребления и ежемесячных платежей, а итоговое потребление, подлежащее, в конечном счёте, оплате, определяется без какого-либо участия нормативов, на основании производимых корректировок, которые, в свою очередь, осуществляются исходя из показаний приборов учёта или расчётных методик?

Действительно, если буквально читать содержание Правил 307, то так оно вроде бы и есть. Однако Минрегион РФ, уполномоченный давать официальные разъяснения по применению Правил 307, так не считает – исходя из позиции, изложенной в Письме Минрегиона РФ от 28.05.2007 г. № 10087-ЮТ/07, РСО может применять расчётные методики, исходя из результатов применения которых Исполнитель вправе осуществлять корректировку размера платы за коммунальные услуги, лишь в том случае, если на возможность применения данных расчётных методик прямо указано в договоре ресурсоснабжения.

С учётом складывающейся арбитражной практики о том, что текущие платежи между РСО и Исполнителем должны вестись на основании нормативов, легко можно представить себе ситуацию, когда Исполнитель не может сделать корректировку, так как РСО не может предъявить Исполнителю к оплате сумму фактически потреблённых ресурсов. Например, исходя из разъяснений Минрегиона РФ и ряда примеров арбитражной практики, такая ситуация возможна в случае, когда в договоре ресурсоснабжения прямо не прописано, что при отсутствии приборов учёта расчёты ведутся по утверждённым Госстроем методикам.



Таким образом, в целях недопущения нарушения федерального законодательства и нарушения прав и законных интересов РСО и Исполнителей, уполномоченные органы обязаны применять при расчётах такой коэффициент «п», который максимально достоверно соответствовал бы действительности, объективно оценивая количество процедур использования населением водоразборных устройств, а не рассчитывать нормативы на основании произвольно взятых и никак не обоснованных цифр.

В случае, если уполномоченными органами при расчётах всё же был принят коэффициент «п», явно заниженный относительно действительности, РСО или Исполнитель вправе обратиться за защитой нарушенного права в суд с требованием о признании соответствующего нормативного акта недействующим. При этом заявитель будет находиться в гораздо более тактически выгодном положении, чем уполномоченный орган, принявший оспариваемый акт, так как в соответствии со ст.ст. 65 и 194 АПК РФ бремя доказывания того, что принятый при расчётах коэффициент является обоснованным, будет возложено на уполномоченный орган. Установленная «презумпция виновности» уполномоченного органа значительно облегчает заявителю процесс отмены заниженных нормативов, и теоретически должна дисциплинировать уполномоченные органы и настраивать их на установление действительно обоснованных нормативов.

Однако, к сожалению, на практике, в ходе рассмотрения судебных дел об отмене незаконно заниженных нормативов, от представителей уполномоченных органов зачастую можно услышать фразы типа «сколько хотим столько и устанавливаем», «скажите спасибо, что хоть столько установили», «могли бы вообще коэффициент единицу применить» и т.д. Как правило, суды при этом встают на сторону заявителя, так как такая аргументация не может подтвердить обоснованность применявшихся при расчётах коэффициентов.

Сам собой напрашивается вопрос – а какой же тогда надо применять коэффициент, откуда брать этот исходный параметр?

Пример признанного судом законным способа определения коэффициента «п» можно увидеть в Постановлении ФАС Северо-Западного округа от 29.11.2007 г. по делу № А66-4909/2007. Суд указал, что «...определение данного показателя органом местного самоуправления по результатам опроса населения города Бежецка не противоречит какому-либо правовому акту». Это действительно так, и даже более того, это не только не противоречит законодательству, но и полностью соответствует в том числе и здравому смыслу. Также представляется разумным применять при расчёте коэффициента «п» данные органов статистики, которые представляются достаточно правдоподобными и объективными.

Установление коэффициента «п» на основании санитарно-гигиенических норм тоже можно признать обоснованным, однако применяться они должны с обязательной поправкой на климатические условия и социально-культурные особенности проживающего в жилищном фонде населения, что в итоге снова приводит нас к необходимости статистических и социологических исследований.

Несмотря на то, что выход из сложившейся ситуации имеется, отсутствие правовой регламентации порядка определения нормативного количества процедур пользования 1 водоразборным устройством за 7 дней в любом случае представляет собой явную недоработку законодателя, так как в данном случае мы имеем дело с практически академическим примером пробела в праве, который подлежит восполнению.