

Научная статья

УДК 346.6+346.7

DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-1-32-43

Ценообразование в сфере теплоснабжения как инструмент обеспечения баланса частных и публичных интересов

Валерий Николаевич Лисица¹
Дмитрий Евгеньевич Семенов²

¹Институт государства и права РАН
Москва, Россия

²Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия

¹lissitsa@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2334-5496>
²primeconsulting@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-3453-9169>

Аннотация

Рассмотрены два способа применения ценообразования как средства правового регулирования теплоснабжения: свободное ценообразование в ценовых зонах с ограничением максимальной цены конечного продукта – тепловой энергии, реализуемой потребителям, и традиционное государственное тарифное регулирование на остальных территориях. Сделан вывод о том, что действовавший ранее механизм государственного установления цен с достаточной степенью обеспечивал соблюдение интересов субъектов теплоснабжения. Противоположный же подход в рамках курса на либерализацию ценовой политики в рассматриваемой сфере существенно нарушил сложившийся баланс частных и публичных интересов, исключив применение государственного тарифного регулирования субъектов монополистической деятельности.

Ключевые слова

теплоснабжение, ценообразование, государственное регулирование цен, тарифное регулирование, естественные монополии, теплосетевые организации, теплоснабжающие организации, ценовые зоны, баланс интересов.

Для цитирования

Лисица В. Н., Семенов Д. Е. Ценообразование в сфере теплоснабжения как инструмент обеспечения баланса частных и публичных интересов // Юридическая наука и практика. 2024. Т. 20, № 1. С. 32–43. DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-1-32-43

© Лисица В. Н., Семенов Д. Е., 2024

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2024. Т. 20, № 1
Juridical Science and Practice, 2024, vol. 20, no. 1

Price Formation in the Heat Supply Sphere as a Measure to Balance the Private and Public Interests

Valeriy N. Lisitsa¹
Dmitriy E. Semenov²

¹Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russian Federation

²Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation

¹lisitsa@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2334-5496>
²primeconsulting@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-3453-9169>

Abstract

Two ways of applying price formation as a means of legal regulation of the heat supply sector are analyzed. They are free pricing in price zones with the restriction of the maximum price of the final product – thermal energy being sold to consumers, and the traditional government regulation of prices in other territories. It is concluded that the previous legal mechanism of government price setting ensured the sufficient degree of interests of entities of the heat supply sector. The newly introduced opposite approach to pricing in its liberalization substantially infringes the balance of private and public interests throughout the exclusion of the government tariff regulation of subjects of monopolistic activity.

Keywords

heat supplying, pricing, government price regulation, tariff regulation, natural monopolies, heat distribution organizations, heat supply organizations, price zones, balance of interests

For citation

Lisitsa V.N., Semenov D. E. Price formation in the heat supply sphere as a measure to balance the private and public interests. *Juridical Science and Practice*, 2024, vol. 20, no. 1, pp. 32–43. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2024-20-1-32-43

Произошедшая в России в начале 1990-х гг. смена плановой экономики на рыночную сопровождалась разгосударствлением экономики и прекращением государственного регулирования цен. 1991 г. стал последним годом с государственным регулированием цен для большинства сфер деятельности¹. В результате в указанный период практически во всех сферах экономики у средств производства появился новый владелец – частный собственник. Не обошли указанные процессы и сферу теплоснабжения: энергетическое оборудование и тепловые сети перешли в руки частных владельцев, что обусловило особый состав участников отношений в данной сфере, с учетом появления также и новых участников – субъектов коммунальной сферы, – и особую структуру правоотношений между ними [5, с. 41]. В части же ценообразования было сохранено государственное регулирование цен на отпускаемую тепловую и электрическую энергию².

Впоследствии курс на сохранение государственного регулирования цен на услуги теплоснабжения был продолжен: в Указе Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»³ наряду с признанием необходимой дальнейшей либерализации цен установлено сохранение государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию естественных монополий. В апреле 1995 г. принимается Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую

¹ См.: Указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен» // Рос. газета. 1991. 25 дек.

² Там же, п. 2

³ Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 859.

и тепловую энергию в Российской Федерации»⁴, а 26 марта 2003 г. вместе с «энергетическим» пакетом законов был подписан Президентом РФ также Федеральный закон № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁵ с сохранением указанной концепции.

Итак, начиная с 1992 г. появившиеся новые участники правоотношений в сфере теплоснабжения (теплоснабжающие, теплосетевые организации, оперативно-диспетчерские службы, управляющие организации и прочие субъекты, так или иначе вовлеченные в технологический процесс централизованного теплоснабжения) выстраивали новую схему взаимодействия как с потребителями, так и друг с другом, на основе установленных правил, формировалась обширная судебная практика, зачастую заполнявшая пробелы правового регулирования.

В 2010 г. был принят Федеральный закон № 190-ФЗ «О теплоснабжении»⁶ (далее – Закон о теплоснабжении), который установил специальные правила о теплоснабжении по сравнению с энергоснабжением в целом. Одновременно Закон поставил точку во многих спорных вопросах, которые ранее возникали в отношении сферы теплоснабжения при применении прежнего законодательства. Так, новым Законом были разрешены вопросы о правовом статусе владельцев тепловых сетей, закреплены положения о государственном регулировании цен на услуги по передаче тепловой энергии, сохранено государственное регулирование иных тарифов в сфере теплоснабжения и установлен порядок взаимодействия между субъектами процесса теплоснабжения по поводу передачи тепловой энергии.

Учитывая многообразие участников процесса теплоснабжения, предметом регулирования соответствующих норм стали частные и публичные интересы: с одной стороны, интересы частных субъектов сферы теплоснабжения, а с другой стороны, интересы государства в обеспечении исполнения возложенных на него конституционных обязанностей. Соблюдение баланса экономических интересов, однако лишь в узком понимании – между интересами теплоснабжающих организаций и потребителей, было прямо закреплено в качестве одного из общих принципов организации отношений в сфере теплоснабжения⁷.

Следует отметить, что в юридической науке данному принципу в части взаимоотношений субъектов предпринимательства, потребителей и государства уделяется важное внимание [4, с. 43–61]. Он в определенной мере ограничивает права участников правоотношений, определяет пределы действия других принципов, к примеру, свободы договора [4, с. 43–44], и может найти свое отражение вне гражданских правоотношений, возлагая на государство принятие необходимых норм права [4, с. 44–45], открытость и доступность информации о нормах права [4, с. 46–47], пересмотр ранее заключенных между государством и субъектом предпринимательской деятельности соглашений по инициативе первого, но при условии возмещения убытков (выплаты компенсации) второму [4, с. 47], а также разумность и добросовестность государства и субъектов предпринимательской деятельности в их отношениях друг с другом [4, с. 47–52].

Более того, как справедливо указал Конституционный Суд Российской Федерации (далее также – «КС РФ», «Конституционный Суд»), принцип обеспечения баланса частных и публичных интересов является одним из основных критериев признания соответствия той или иной нормы или совокупности норм действующим конституционным положениям. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П⁸

⁴Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1316; 1999. № 7. Ст. 880; 2003. № 2. Ст. 158.

⁵Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁶Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Рос. газета. 2010. 30 июля.

⁷См.: п. 5 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

⁸Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

КС РФ отметил, что, обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере народовластия, федеральный законодатель обязан учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданными, а сами ограничения – адекватными этим целям и отвечающими требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

В другом постановлении КС РФ отметил, что право владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свобода предпринимательской деятельности и свобода договоров участников гражданского оборота, права и обязанности участников гражданско-правовых отношений не являются абсолютными правами, в связи с чем могут быть ограничены. Однако как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться на основе Конституции России, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, по мнению Конституционного Суда, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц⁹.

Государственное регулирование тарифов (цен), сохраненное, как было ранее отмечено, в законодательстве о теплоснабжении после перехода России к рыночной экономике, является одним из случаев вмешательства государства в гражданские правоотношения и ограничения свободы договора [6, с. 27]. Соответственно, в свете изложенного такое вмешательство должно отвечать требованиям справедливости [4, с. 47–51, 78–82], быть адекватным, пропорциональным, соразмерным и необходимым для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц. Таким образом, ценообразование и государственный контроль за ним являются не только экономической категорией – способом воздействия на инфляцию, но и правовой – инструментом обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Согласно нормам российского законодательства, теплосетевая организация (организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии)¹⁰ выступает как субъект естественной монополии по отношению к теплоснабжающей организации¹¹. Теплоснабжающая организация является субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке как услуг по передаче тепловой энергии, так и услуг по теплоснабжению¹².

дан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

⁹См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона “Об аудиторской деятельности” в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.

¹⁰Следует отметить, что теплосетевой организацией может быть и индивидуальный предприниматель. См.: п. 16 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

¹¹См.: п. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.

¹²См.: ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3434.

Монополизированные сферы экономики от немонополизированных отличаются тем, что у субъектов первой «может возникнуть соблазн диктовать цены на свою продукцию потребителям» [7, с. 1], в связи с чем законодателем и введены такие отрасли законодательства, как законодательство о естественных монополиях, законодательство о защите конкуренции, одним из методов регулирования которых выступает ценовое регулирование. В литературе справедливо отмечается, что «вмешательство государства в отношения организаций естественных монополий обусловлено необходимостью соблюдения баланса интересов потребителей и предприятий, которые осуществляют поставку ресурсов и оказывают соответствующие услуги» [8, с. 5]. Это касается и других сфер, требующих государственного регулирования экономики [4, с. 51–52, 97, 171–172].

Нельзя не согласиться с тем, что «естественные монополии являются структурообразующими элементами российской экономики» [2, с. 11]. В этой связи «присутствие» государства в гражданских правоотношениях, возникающих в таких социально значимых сферах, как газовая, нефтяная, электроэнергетическая, составляющих топливно-энергетический комплекс, равно как в сферах транспорта, связи и некоторых других, посредством таких методов, как регулирование цен, сертификация, стандартизация и другие остается, по признанию авторов, «важнейшим фактором, обеспечивающим целостность и безопасность государства» [2, с. 11].

Становясь участниками гражданских правоотношений, субъекты права преследуют каждый свои цели: продавец блага заинтересован в более высокой цене, уменьшению размера своей ответственности и ограничению их случаев, в том числе посредством возложения части обязанностей на покупателя, покупатель блага заинтересован, соответственно, в обратном. Аналогичный антагонизм интересов присутствует и в отношениях в сфере теплоснабжения, в том числе и между самими субъектами, занимающими доминирующее положение. Как отмечается в литературе, «экономические интересы субъектов, включенных в сферу действия естественных монополий, во многом остаются противоречивыми, что требует от государства проведения сбалансированной, социально ориентированной и эффективной политики реформирования» [2, с. 13].

Иными словами, задача законодателя при регулировании сферы теплоснабжения – обеспечить не только баланс интересов теплоснабжающих организаций и конечных потребителей тепловой энергии, как заявлено в Законе о теплоснабжении¹³, но и баланс интересов самих субъектов, производящих, передающих тепловую энергию, осуществляющих иные сопутствующие функции, в отношениях друг с другом.

В этой связи стоит отметить, что задача обеспечения баланса интересов всех участников системы теплоснабжения не заявлена законодателем в числе принципов правового регулирования отношений в сфере теплоснабжения¹⁴. Упущение это или намеренное дистанцирование законодателя от обеспечения баланса интересов профессиональных участников системы теплоснабжения, либо восприятие государством обеспечения такого баланса как не имеющего правовой значимости – может быть отдельным предметом изучения.

В середине первого десятилетия 2000-х годов в юридической литературе отмечались несовершенства правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий и ценовом регулировании, например: «во-первых, отсутствуют инструменты государственного регулирования в переходный период от естественно-монопольных рынков к конкурентным рынкам (здесь имеется в виду конкуренция между сетями, а не конкуренция внутри сети; т. е. когда на рынке работают несколько сетевых организаций и они конкурируют друг с другом); во-вторых, механизмы ценообразования осуществляются без учета стандартов качества услуг; в-третьих, не институционализированы отношения с потребителями; в-четвертых, отсутствуют косвенные методы государственного ценообразования» [7, с. 93].

¹³ См.: п. 5 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

¹⁴ См.: ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Принятый в 2010 г. Закон о теплоснабжении закрепил для всех без исключения теплосетевых и теплоснабжающих организаций единый механизм определения экономически обоснованного размера тарифа на отпускаемую тепловую энергию и на услуги по передаче тепловой энергии. При этом цена последних непосредственно формирует конечный тариф на реализуемую потребителям тепловую энергию¹⁵. Нормативное регулирование предусматривало установление индивидуального тарифа для каждого субъекта на основе анализа и экспертизы представленной им бухгалтерской документации за предыдущий период регулирования, документации и расчетов о плановых расходах и затратах на регулируемый период. При этом регулирующий орган обязан проверять не столько фактические затраты, сколько их экономическую обоснованность, устанавливая экономически обоснованную прибыль. Целевое расходование средств за предыдущий период регулирования также учитывалось при установлении цен на следующий год¹⁶.

Сложившаяся правоприменительная судебная практика также закрепила основные общие принципы установления тарифов на регулируемые виды деятельности: недопустимость применения тарифов, установленных для другой организации¹⁷, и недопустимость определения тарифов на основании фактических расходов организации¹⁸. Так, Верховный Суд Российской Федерации указал, что обратный подход противоречит смыслу тарифного регулирования, поскольку фактические затраты не равны экономически обоснованным расходам¹⁹.

Поскольку правоотношения между теплосетевыми и теплоснабжающими организациями возникают в отношении одного и того же товара – тепловой энергии, – законодателем таким образом созданы правовые условия для недопустимости роста конечных цен на такой товар, вызванного исключительно надбавками в виде необоснованно установленных высоких цен на услуги лиц, передающих его. Такие меры по своей сути выступали гарантией прав конечных ее потребителей на доступность блага, имеющего жизненную необходимость, и в то же время предоставляли правовую возможность организациям, вовлеченным в процесс теплоснабжения, возмещать все необходимые расходы, в том числе и на сохранение и улучшение технического состояния теплового оборудования. Открытые заседания тарифных комиссий регулирующих органов, установление в нормативно-правовых актах одинаковых для всех лиц правил проверки экономической обоснованности заявленного регулирующей организацией тарифа создавали прозрачный механизм ценообразования в сфере теплоснабжения.

В 2014 г. Правительством Российской Федерации было принято решение о развороте курса регулирования системы отношений и модели ценообразования в сфере теплоснабжения. 2 ок-

¹⁵ См.: ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

¹⁶ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 44. Ст. 6022.

¹⁷ В судебной практике имеются решения о взыскании с теплоснабжающей организации в пользу теплосетевой организации стоимости услуг по передаче тепловой энергии в отсутствие установленно-го для последней в спорном периоде тарифа. Однако при этом размер цены определялся судом также по правилам, предусмотренным Основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения», как если бы тариф устанавливался регулирующим органом. См.: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 24 декабря 2019 г. № 05АП-8279/2019 по делу № А51-542/2019 // Справ.-прав. система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.02.2024).

¹⁸ В судебной практике встречались и противоположные выводы. Однако это связано было с конкретными обстоятельствами рассматриваемого спора, где суд на основе оценки обстоятельств дела принимал решение о возможности отступления от общего принципа.

¹⁹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 5 февраля 2018 г. № 303-ЭС17-14909 по делу №А04-10896/2015 // Справ.-прав. система «Консультант Плюс» (дата обращения: 22.02.2024).

тября 2014 года был утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии»²⁰, который предполагал обратный ранее принятому подход к регулированию сферы теплоснабжения: как указано в самом плане мероприятий – либерализацию отношений в сфере теплоснабжения, переход от прямого ценового регулирования к регулированию правил организации отношений в сфере теплоснабжения и государственному контролю за деятельностью теплоснабжающих и теплосетевых организаций, снижение административного регуляторного давления на бизнес.

В рамках заданного курса в июле 2017 г. в законодательство о теплоснабжении был введен концептуально новый метод правового регулирования, ранее не существовавший в российской правовой системе, – ценовые зоны теплоснабжения²¹. Отнесение конкретного региона России к ценовой зоне теплоснабжения означало отмену государственного регулирования тарифов на реализуемую потребителям тепловую энергию, на услуги по передаче тепловой энергии и иные услуги в сфере теплоснабжения²². Государство тем самым ограничило максимально возможную (предельный уровень) конечную цену на тепловую энергию, которая должна рассчитываться по методу «альтернативной котельной»²³. Данный метод предполагает установление предельной цены на тепло на уровне суммы, которую потребитель тратил бы на отопление с помощью собственной газовой котельной с учетом затрат на ее создание и эксплуатацию [3, с. 7]. Иными словами, если в обычном правовом регулировании тариф на тепло рассчитывался на основе затратного метода, то в основу метода «альткотельной» было заложено применение долгосрочного тарифа, основанного на возможности строительства новой котельной при использовании лучших из существующих технологий [1, с. 7]. Контроля за тем, действительно ли теплоснабжающая организация расходует поступающие за тепло деньги на модернизацию, переоборудование или строительство новых источников теплоснабжения, в частности с использованием «лучших из существующих технологий», не было предусмотрено²⁴.

²⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1949-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. № 41. Ст. 5567.

²¹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (Ч. I). Ст. 4828.

²² См.: п. 1 ст. 23.4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (в редакции Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ). Следует отметить при этом, что правило об определении цены по соглашению сторон не распространяется на правоотношения, в которых субъект использует объекты теплоснабжения на праве аренды, которые находятся в государственной или муниципальной собственности. Для всех остальных случаев и субъектов предписано устанавливать цены на реализуемую тепловую энергию (мощность) (за исключением открытых систем теплоснабжения) и на услуги по передаче тепловой энергии, а также на иные указанные в ст. 23.4 Закона о теплоснабжении услуги, товары в сфере теплоснабжения – по соглашению сторон.

²³ Письмо Федеральной антимонопольной службы России от 15 января 2020 г. № СП/1561-ПР/20 «О представлении информации» // Справ.-прав. система «Консультант Плюс» (дата обращения: 22.02.2024).

²⁴ Согласно статье 23.3. Закона о теплоснабжении, единая теплоснабжающая организация принимает на себя обязательства исполнять схему теплоснабжения, пунктом 16 статьи 23.13 названного Закона предусмотрены обязательные условия соглашения об исполнении схемы теплоснабжения. Соответственно, обязательства по строительству, модернизации, реконструкции теплового оборудования не конкретизированы, определение их состава отдается на откуп составителям схемы теплоснабжения и лицам, ее утверждающим. Ответственность теплоснабжающей организации за несоблюдение таких обязательств также выведена в отдельные правоотношения, в то время как при обычной системе регулирования невыполнение запланированных мероприятий в прошедшем году влекло уменьшение тарифа на следующий год. Таким образом, гражданам, которые платят заведомо завышенную цену за тепло

Следует отметить, что в условиях конкурентного рынка сторона, не удовлетворенная ценовыми условиями, предлагаемыми одним лицом, имеет возможность найти устраивающие ее условия у другого лица. В условиях же отсутствия конкуренции, когда стороны договора вынуждены заключать договор именно друг с другом, это невозможно. Дело в том, что в сфере теплоснабжения в силу особенностей технологического процесса тепловая энергия в виде теплоносителя может передаваться (перетекать) только от конкретных источников тепла и только через конкретные существующие тепловые сети. Соответственно их владельцы вынуждены вступать в правоотношения по передаче тепловой энергии друг с другом без возможности выбора других контрагентов.

Следовательно, учитывая противоположные экономические интересы каждой из сторон правоотношений по передаче тепловой энергии и отсутствие возможности выбора иного контрагента, в ценовых зонах имеются предпосылки для возникновения непреодолимых во внесудебном порядке споров по условиям договора: как минимум по вопросу размера цены на услуги по передаче тепловой энергии. В подобных спорах та или иная сторона, занимая определенное положение на рынке, может необоснованно настаивать на установлении в договоре более высокой или соответственно более низкой цены. Правила же о «неценовых зонах» исключали преддоговорные споры сторон договора об оказании услуг по передаче тепловой энергии в части определения цены на такие услуги, что с достаточной степенью обеспечивало баланс интересов соответствующих субъектов.

Для случаев возникновения разногласий в отношении цены на услуги по передаче тепловой энергии в ценовых зонах законодателем предусмотрено следующее правило: теплоснабжающая организация и теплосетевая организация осуществляют расчеты за оказываемые услуги по передаче тепловой энергии по цене, равной тарифу на услуги по передаче тепловой энергии, который был установлен в прежнем порядке для данной теплосетевой организации на дату окончания переходного периода (день, предшествующий началу действия ценовой зоны), с учетом его индексации²⁵. При этом дополнительно уточнено, что определенная таким образом цена применяется только в отношении услуг по передаче тепловой энергии через тепловые сети, которые учитывались при установлении указанного тарифа. В отношении же тепловых сетей, появившихся у организации после такого момента, такой тариф не применяется²⁶. Сторонам в таком случае предписывается самим разрешить вопрос о цене.

Методики (стандарта, параметров), по которым стороны договора об оказании услуг по передаче тепловой энергии могут рассчитать договорную цену в отношении новых тепловых сетей, законодателем не было предложено. Законодатель лишь указал, что при недостижении согласия и решении передать дело для разрешения в суд обязателен досудебный порядок, и установил орган, уполномоченный рассматривать такие разногласия. Однако и уполномоченному органу для досудебного разрешения спора законодатель не установил каких-либо правил.

Из общей теории гражданского права известно, что на случай разногласий сторон договора по цене законодателем предусмотрено правило п. 3 ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁷ (далее – ГК РФ). Согласно данному правилу, в случаях, когда в возмездном

как за строительство новых, современных систем теплоснабжения, не гарантировано таковое, и фактически за эту цену не получают ничего нового. Принятие теплосетевыми организациями на себя обязательств по модернизации, реконструкции и строительству тепловых сетей законом напрямую не предусмотрено, – данное условие подлежит включению в договор об оказании услуг по передаче тепловой энергии, однако требования к объему таких обязательств не предусмотрены.

²⁵ См.: ч. 5 ст. 23.4 Закона о теплоснабжении (в редакции, действующей с 31 июля 2017 г.).

²⁶ См.: абз. четвертый п. 61 (1) Правил организации теплоснабжения в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № 808 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 34. Ст. 4734.

²⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

договоре цена не предусмотрена и не может быть определена исходя из условий договора, исполнение договора должно быть оплачено по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги.

Однако в отношении сферы теплоснабжения – в условиях отсутствия рынка услуг по передаче тепловой энергии как такового – представляется проблематичным поиск цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги²⁸. Таким образом, отсутствие договоренности сторон в отношении цены на услуги по передаче тепловой энергии не может быть восполнено посредством поиска и применения цен иных лиц на аналогичные услуги.

Общеизвестно, что цены на энергоресурсы непосредственно определяют уровень цен на производимые в стране товары, работы и услуги. Следовательно, недопущение необоснованно их увеличивать является одной из ключевых задач государства.

В литературе неоднократно отмечается, что цены на продукцию и услуги отраслей энергетики постоянно растут. «Руководители соответствующих отраслей уверяют, что значительную часть прибыли они направляют в инвестиции. Но согласно экономической теории научно-технический прогресс должен приводить к сокращению издержек производства и, как следствие, к снижению цен, а не к их повышению» [5, с. 94]. При этом, как отмечается, «в данных отраслях реализуются громадные объемы прибыли и ренты, за счет которых можно отрегулировать эти процессы, а не перекладывать механически рост затрат на потребителей продукции. Повышение цен в этих отраслях «по цепочке» передается во все другие отрасли экономики и в конечном счете выливается в рост цен на потребительские товары» [7, с. 94].

Однако статистические данные не подтверждают вышеуказанные утверждения руководителей предприятий энергетической промышленности: за последние 20 лет реальные инвестиции в сферу теплоснабжения напротив, значительно снизились, при том что тариф на тепловую энергию неуклонно растет и за период, например, с 2000 по 2018 г. увеличился на 92 % (при инфляции 51 %) [9, с. 258–263].

Если на территориях Российской Федерации, где продолжает действовать государственное регулирование цен (условно назовем их «неценовые зоны»), регулирующим органом при рассмотрении тарифного дела на каждый следующий год осуществляется контроль за целевым использованием за предыдущий год денежных средств, полученных субъектом в качестве дохода за отпущенную тепловую энергию или услуги по передаче тепловой энергии, в том числе на запланированные мероприятия в отношении улучшения теплового оборудования²⁹, то действующее законодательство в отношении ценовых зон такого контроля не предполагает.

В ценовых зонах, таким образом, участникам технологического процесса теплоснабжения, являющимся субъектами предпринимательской деятельности и преследующими основную цель – извлечение прибыли из своей деятельности, – созданы условия для еще большего снижения интереса в ежегодной и планомерной реализации планов по внедрению соответ-

²⁸ Более того, Верховный Суд Российской Федерации отметил, что если в ходе переговоров одной из сторон предложено условие о цене или заявлено о необходимости ее согласовать, то такое условие является существенным для этого договора (п. 1 ст. 432 ГК РФ). В таком случае, указывает высшая судебная инстанция, отсутствие согласия по условию о цене или порядке ее определения не может быть восполнено по правилу п. 3 ст. 424 ГК РФ и договор не считается заключенным до тех пор, пока стороны не согласуют названное условие, или сторона, предложившая условие о цене или заявившая о ее согласовании, не откажется от своего предложения, или такой отказ не будет следовать из поведения указанной стороны. См.: п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» // Рос. газета. 2019. 11 янв.

²⁹ См.: Основы ценообразования в сфере теплоснабжения, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения».

ствующих систем улучшения качества услуг и повышения энергосбережения, что очевидно не отвечает задаче обеспечения реализации публичных интересов. Учитывая, что улучшение качества теплоснабжения и повышение энергосбережения влечет уменьшение потребления энергии и, как следствие, уменьшение платежей за нее, т. е. доходов теплоснабжающих организаций, то отсутствие и дальнейшее снижение такого интереса становится понятным.

Таким образом, можно заключить, что установленное для «неценовых зон» законодательное положение в значительной степени обеспечивает баланс интересов как между теплоснабжающими организациями, с одной стороны, и экономически более слабой стороной – потребителем – с другой, так и между самими формально экономически равными по отношению друг к другу хозяйствующими субъектами сферы теплоснабжения, что отвечает первостепенной задаче антимонопольного законодательства и способствует стабильности гражданского оборота. При этом действующее законодательство предусматривает возможность организациям включать в устанавливаемые тарифы все необходимые расходы не только на стандартные текущие статьи затрат, но также и на ремонт, реконструкцию, модернизацию соответствующего теплового оборудования, что отвечает требованиям повышения качества оказываемых услуг, улучшению энергоэффективности энергосбережения, как следствие, обеспечивая реализацию публичных интересов в сфере теплоснабжения.

Мировой опыт показывает, что устранение государства от управления и контроля за экономической сферой создает условия для многочисленных злоупотреблений хозяйствующих субъектов в их бесконтрольном желании получения максимальной прибыли, что зачастую влечет пренебрежение интересами общества. Однако анализ принятой государством в 2014 г. новой стратегии правовых реформ сферы теплоснабжения показывает, что такая стратегия имеет существенные недостатки с точки зрения обеспечения баланса частных и публичных интересов, и их дисбаланс стал еще более очевидным после введения данной новой стратегии.

Дело в том, что новые правила для ценовых зон теплоснабжения создают предпосылки для увеличения числа судебных споров между теплоснабжающими и теплосетевыми организациями, возникновения неопределенности в их правовом положении по отношению друг к другу. Они формируют отсутствие заинтересованности субъектов процесса теплоснабжения во внедрении энергосберегающих технологий, модернизации оборудования и технологических процессов с целью повышения энергосбережения, улучшения качества теплоснабжения и развития системы теплоснабжения страны в целом, а также лишают конечных потребителей той публичной защиты их интересов, которая ранее осуществлялась в форме реализации полномочий регулирующего органа при государственном регулировании цены (в том числе при осуществлении проверки целевого расходования доходов субъектами теплоснабжения).

Установив курс на либерализацию в сфере теплоснабжения, государство, как было показано выше, устранилось не просто от участия в процессе ценообразования на тепловую энергию и сопутствующие услуги, но и от решения проблемы понуждения теплоснабжающих и теплосетевых организаций, которые приняли в наследство от Советского Союза мощное и передовое по тем временам теплоснабжающее хозяйство страны, исполнять фактически возложенную ими на себя социальную функцию и функцию обеспечения безопасности, индустриального развития и экономического роста страны. Контролирующая роль государства в сфере теплоснабжения в ценовых зонах (которые предполагается распространить на территории страны) свелась исключительно к математическому ежегодному увеличению предельного уровня цены на тепловую энергию. Частные владельцы теплового и энергетического оборудования в ценовых зонах более не связаны необходимостью обосновывать назначаемые ими цены потребителям, не обременены под угрозой уменьшения цены на следующий год обязанностью отчитываться о выполнении запланированных на соответствующий период мероприятий по ремонту, реконструкции и модернизации системы теплоснабжения.

Подводя в целом итог, следует заключить, что ценообразование в сфере теплоснабжения является комплексным инструментом обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Оно не только подразумевает ограничение необоснованного роста цен на жизненно важный продукт, но и включает в себя меры стимулирования субъектов сферы теплоснабжения улучшать и развивать тепловое хозяйство страны. Однако в разработанном в 2014 г. и внедряемом с 2017 г. государством концептуально новом подходе к правовому регулированию сферы теплоснабжения данный эффективный инструмент исключен из правовых механизмов воздействия на лиц, реализующих и передающих тепловую энергию, которые к тому же, как известно, являются субъектами монополистической деятельности. Представляется, что такое ограничение не только создает дисбаланс и неопределенность в гражданских правоотношениях субъектов указанной сферы между собой, но и существенно ущемляет публичные интересы, что требует пристального внимания со стороны законодателя.

Список литературы

1. **Варламова А. Н.** Публичные службы и публичный интерес в конкурентном праве // *Конкурентное право*. 2017. № 4. С. 3–7; 2018. № 1. С. 12–15.
2. **Ерина Е. Н.** Формы и методы административно-правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе // *Реформы и право*. 2009. № 1. С. 11–20.
3. **Изотова А. В.** Основные направления в развитии государственного регулирования цен на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации // *Закон*. 2015. № 1. С. 55–61.
4. **Лисица В. Н.** Принципы международного инвестиционного права. Новосибирск: НГУ, 2009. 246 с.
5. **Матияшук С. В.** Система договорных отношений по электро- и теплоснабжению в условиях развития когенерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2012. 55 с.
6. **Медолазов К. Л.** Правовой аспект государственного регулирования тарифов (цен) в условиях рыночной экономики // *Юрист*. 2004. № 11. С. 27–30.
7. **Метелева Ю. А.** Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий // *Журнал российского права*. 2006. № 10. С. 91–101.
8. **Серова В. К.** О некоторых вопросах судебной практики по спорам, связанным с расчетами по регулируемым ценам // *Арбитражные споры*. 2019. № 1. С. 5–18.
9. **Терентьева А. С.** Анализ основных проблем централизованного теплоснабжения в России на современном этапе / *Научные труды: Институт народнохозяйственного планирования РАН*. М.: МАКС Пресс, 2020. С. 253–273.

References

1. **Varlamova A. N.** Public services and public interest in competition law. *Competition law*, 2017, no. 4, pp. 3-7; 2018, no. 1, pp. 12–15. (in Russ.)
2. **Erina E. N.** Forms and methods of administrative and legal regulation of the activities of subjects of natural monopolies in the fuel and energy complex. *Reforms and Law*, 2009, no. 1, pp. 11–20. (in Russ.)
3. **Izotova A. V.** The main directions in the development of state regulation of prices for electric and thermal energy in the Russian Federation. *Law*, 2015, № 1, pp. 55–61. (in Russ.)
4. **Lisitsa V. N.** Principles of international investment law. Novosibirsk, Novosibirsk State University publ., 2009, 246 p. (in Russ.)
5. **Matiyashchuk S. V.** The system of contractual relations for electricity and heat supply in the context of the development of cogeneration: Abstract. diss. ... doct. Jurid. Sciences. St. Petersburg, 2012, 55 p. (in Russ.)
6. **Medolazov K. L.** The legal aspect of state regulation of tariffs (prices) in a market economy. *Lawyer*, 2004, no. 11, pp. 27–30. (in Russ.)

7. **Metelva Yu. A.** Legal regulation of pricing in the field of natural monopolies. *Journal of Russian Law*, 2006, no. 10, pp. 91–101. (in Russ.)
8. **Serova V. K.** On some issues of judicial practice in disputes related to settlements at regulated prices. *Information and analytical journal «Arbitration Disputes»*, 2019, no. 1, pp. 5–18. (in Russ.)
9. **Terentyeva A. S.** Analysis of the main problems of district heating in Russia at the present stage. Scientific papers: Institute of National Economic Planning of the Russian Academy of Sciences. Moscow, MAKS Press, 2020, pp. 253–273. (in Russ.)

Информация об авторах

Лисица Валерий Николаевич, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора гражданского и предпринимательского права Института государства и права РАН
SPIN 6003-1410

Семенов Дмитрий Евгеньевич, аспирант Института философии и права Новосибирского национального исследовательского государственного университета
SPIN 4468-2539

Information about the Authors

Valeriy N. Lisitsa, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Leading Scientific Researcher of Sector of Civil and Business Law, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
SPIN 6003-1410

Dmitry E. Semenov, PhD student, Philosophy and Law Institute of Novosibirsk State University
SPIN 4468-2539

*Статья поступила в редакцию 21.02.2024;
одобрена после рецензирования 29.02.2024; принята к публикации 07.03.2024*

*The article was submitted 21.02.2024;
approved after reviewing 29.02.2024; accepted for publication 07.03.2024*