Ю.А. Канцер

РЕСУРСОСНАБЖЕНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Монография

ЮСТИЦ ИНФОРМ

Юрий Канцер

Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России. Вопросы теории и практики

«Юстицинформ»
2017

УДК 346.52
ББК 67.404

Канцер Ю. А.

Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России. Вопросы теории и практики / Ю. А. Канцер — «Юстицинформ», 2017

ISBN 978-5-7205-1378-8

В представленной монографии раскрыта природа отношений по ресурсоснабжению через три основных признака: сущность понятия «энергии» («ресурса»); доставка ресурса при помощи присоединенной сети; оказание коммунальных услуг собственникам жилых помещений как конечным потребителям. В работе показано, что ресурс, наряду с вещью, является самостоятельным объектом гражданских прав, сформулированы понятия «ресурс», «договор ресурсоснабжения» с определением их признаков, определены стороны договора ресурсоснабжения, выведено понятие «ресурсоснабжение», уделяется немало внимания вопросам ответственности субъектов ресурсоснабжения при нарушении обязательств. Автором предлагается внести ряд изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее договор ресурсоснабжения, обоснованы новые научные положения, вносящие определенный вклад в развитие российской науки гражданского права в части договора ресурсоснабжения.Монография рассчитана на обширную читательскую аудиторию – студентов, аспирантов, преподавателей, представителей науки и практики, а также всех, кто интересуется проблематикой ресурсоснабжения и жилищно-коммунального хозяйства.

УДК 346.52
ББК 67.404

ISBN 978-5-7205-1378-8

© Канцер Ю. А., 2017
© Юстицинформ, 2017

Содержание

Введение 8
Глава 1 10
§ 1. История развития отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства по гражданскому законодательству 10
§ 2. Природа отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства России 17
Конец ознакомительного фрагмента. 20

Ю.А. Канцер
Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России: вопросы теории и практики: монография

Рецензент:

Кванина В.В. – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет)

Вавилин Е.В. – проректор Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, судья ВАС РФ в отставке.

Ключевые слова: ресурсоснабжение, договор ресурсоснабжения, природа отношений, ресурс, управляющая компания, товарищество собственников жилья, ресурсоснабжающая организация, коммунальные услуги, гражданско-правовая ответственность, непосредственный способ управления.

Y.A. Kantser

RESOURCE SUPPLY OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN RUSSIA: THEORY AND PRACTICE

Monograph

Executive editor V.A. Vaypan

Reviewers:

Kvanina V.V. – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Business, competitive and Environmental Law of the South Ural State University (National Research University)

Vavilin E.V. – Vice-Rector of Saratov State Academy of Law, Doctor of Law, Professor, Judge of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation in retirement.

Kantser Y.A.

Resource supply of housing and communal services in Russia: theory and practice: monograph / YA. Kantser; executive editor V.A. Vaypan. – M.: Yustitsinform, 2017. – 196 p.

The monograph discloses the nature of relations in power supply through three main features: the essence of the «energy» («resource») concept; resource delivery with the associated network; the provision of utility services to the owners of residential premises as the final consumers. The study shows that the resource, along with the thing, is an independent object of civil rights; the concept of «resource» and «the power supply contract» with the definition of their attributes are described; the parties of the power supply contract are defined; the concept of «power supply» is derived; a lot of attention is paid to responsibility for violation of obligations. The author proposes a number of changes and additions to the existing legislation governing the power supply contract.

The monograph is intended for a wide readership – students, postgraduates, professors, representatives of scholarship and practice, as well as anyone interested in the problems of resource supply and housing maintenance and utilities board.

Key words: power supply, the power supply contract, the essence of relationship, resource, management company, homeowners, power supply organization, utilities, civil liability, direct way to manage

Введение

Несмотря на достаточно длительный период реформирования сферы российского жилищно-коммунального хозяйства и значительные изменения механизмов управления жилищно-коммунальным комплексом, остаются нерешенными вопросы, связанные с низким качеством и эффективностью оказываемых коммунальных услуг. Для решения данной проблемы требуются существенные изменения в организационной структуре управления жилищно-коммунальным комплексом, необходим экономически и нормативно обоснованный размер оплаты жилищно-коммунальных услуг, требуется проведение мероприятий по модернизации объектов жилищно-коммунального комплекса и формирование механизма стимулирования ресурсосбережения вследствие наличия в данном комплексе высокой степени износа и значительной величины потерь ресурсов.

Сказанное позволяет говорить о злободневности таких исследованных в монографии вопросов как надлежащее определение сторон договора ресурсоснабжения, определение объема и стоимости купленного коммунального ресурса, правильное определение мер ответственности в случае нарушения обязательств сторонами договора ресурсоснабжения.

Следовательно, необходимо лучше разобраться в процедуре заключения договора ресурсоснабжения, определении его условий, в т. ч. ответственности сторон договора ресурсоснабжения, знать механизмы управления многоквартирным домом, в т. ч. новый способ – непосредственный, имеет смысл также позаимствовать передовой зарубежный опыт регулирования ресурсоснабжения.

Своевременность монографического исследования определяется слабой научной разработанностью поднимаемых в исследовании проблем. Развитие теоретической основы правового регулирования договорных отношений по ресурсоснабжению в России представляет собой важнейшую предпосылку для развития качественных отношений в сфере ЖКХ и ресурсоснабжения. 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.

Общие вопросы гражданско-правового договора, гражданского правоотношения, юридической ответственности, договора энергоснабжения были исследованы в трудах дореволюционной цивилистической мысли (Д.И. Мейер, К.П. Победоносцев, Г.Ф. Шершеневич), а также в учебниках и статьях советских и современных ученых-цивилистов (Т.Е. Абова, М.И. Брагинский, Н.В. Витрук, В.В. Витрянский, Егорова М.А., О.С. Иоффе, О.А. Красавчиков, П.В. Крашенинников, А.Я. Рыженков, О.Н. Садиков, Е.А. Суханов, В.А. Тархов). В монографии использовались переведенные труды немецких ученых (М. Вольф, Ф.Ю Зеккер, К. Рихманн).

На конкретных темах энергоснабжения, жилищно-коммунального хозяйства останавливались такие исследователи, как М.М. Агарков, Е.В. Блинкова, А.И. Грищенко, П.С. Зиноватный, С.М. Корнеев, П.Г. Лахно, Б.М. Сейнароев, О.Ю. Шилохвост и другие.

Некоторыми исследователями изучались вопросы управления многоквартирным домом, в диссертациях которых находили фрагментарное отражение элементы ресурсоснабжения (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, 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).

Вместе с тем 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. В силу этого тема монографического исследования является актуальной.

Правовой институт ресурсоснабжения в юриспруденции является одним из наиболее сложных как для понимания и изучения, так и для правоприменения, но вместе с тем прогрессивным и интересным для исследования.

Собственники помещений многоквартирного жилого дома выбирают способ управления домом посредством управляющей компании или товарищества собственников жилья, которые должны заключить договоры с ресурсоснабжающими организациями на приобретение всех коммунальных ресурсов и обеспечивать надлежащее оказание коммунальных услуг. Очевидно, ключевым вопросом в закреплении и оформлении взаимоотношений между управляющей многоквартирным домом организацией и ресурсоснабжающей организацией является надлежащее гражданско-правовое регулирований данных связей. Поэтому именно наука гражданского права может прийти на помощь в изучении проблем правового регулирования отношений по ресурсоснабжению, сформулировать рекомендации в совершенствовании законов и практики их применения. Предпринимаемые законодателем эффективные попытки урегулировать отдельные сферы ресурсоснабжения (электроснабжения, водоснабжение и пр.) направлены на упорядочивание правил поведения участников соответствующих правоотношений, однако в силу широты рассматриваемой сферы ресурсоснабжения, полноценного нормативного единства в настоящее время не наблюдается.

Целью монографии являлось структурное и содержательное исследование природы отношений по ресурсоснабжению, а также самого договора ресурсоснабжения как средства регулирования отношений в системе жилищно-коммунального хозяйства РФ посредством проведения сравнительно-исторического исследования ресурсоснабжения и науки ее изучающей; выявления сложившихся в научно-юридической литературе взглядов и представлений по поводу природы отношений по ресурсоснабжению в системе жилищно-коммунального хозяйства; выявления аналогичного комплекса отношений в сфере ресурсоснабжения в зарубежном праве на примере Германии; раскрытия существующего правового регулирования ресурсоснабжения в России, места договора ресурсоснабжения в системе ЖКХ, определения его понятия; определения субъектов и содержания договора ресурсоснабжения; обоснования гражданско-правовой ответственности ресурсоснабжающих организаций и управляющих многоквартирным домом организаций в ходе осуществления продажи коммунальных ресурсов, предоставления коммунальных услуг; раскрытия особенностей применения непосредственного способа управления многоквартирным домом, его реального использования в жилищно-коммунальной системе.

Учитывая, что 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, поднятые проблемы правового регулирования ресурсоснабжения и коммунального обслуживания жилых помещений относятся к числу актуальных и недостаточно исследованных в науке гражданского права. Сформулированные автором выводы и рекомендации позволяют усовершенствовать порядок применения норм, регулирующих отношения по ресурсоснабжению, с учетом соблюдения баланса интересов всех субъектов рассматриваемых отношений.

Глава 1
Общая характеристика отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства

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

Многолетняя реформа энергетики в современной России, начатая в 90-х гг., завершилась в 2008 г. 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.[1]

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 и 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 периода[2], 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 энергоснабжения[3].

Первый период начинается от возникновения электрохозяйства в 19 в. до его национализации в 1918 г. Государство в своем участии в процессе регулирования энергоснабжения ограничивалось технически-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 разра-

---

[1] См. подробнее: Канцер Ю.А. История развития энергоснабжения в России и науки, его изучающей // Энергетика и право. – М.: Право ТЭК. – 2013. -№ 2.-С. 46.

[2] См.: Грищенко А.И., Зиноватный П.С. Энергетическое право России. (Правовое регулирование электроэнергетики в 1885–1918 гг.). – М.: Издательство «Юрист». – 2008. – 280 с.

[3] Примечание автора: как таковой термин «ресурсоснабжение» еще не применялся законодателем и правоприменителем в рассматриваемых первых двух периодах, поэтому в настоящем параграфе диссертации не рассматривается и нивелируется разница терминов «электроснабжение», «энергоснабжение», «ресурсоснабжение».

боток 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 энергоснабжения[4].

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)[5]. Описанное несоответствие нивелируется в проекте пятой книги Гражданского уложения, который был составлен еще в 1899 г., а для одобрения внесен в Госдуму в 1913 г. В гражданском уложении предметом подряда были только «работы всякого рода», вместе с тем договор поставки относился к подвиду договора купли-продажи.

В начале 20 в. 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»[6], 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, т. к. 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»[7]. Профессор И.М. Тютрюмов расположил этот комментарий к ст.1737 Законов гражданских, в которой речь шла о подрядах и поставках, а не к статье о купле-продаже.

В 1902 г. 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

---

[4] См.: Гражданское право. Том 2. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Велби. – 2003. С. 91.

[5] Свод законов Российской Империи. Издание 1857 года. – Санкт-Петербург, Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.runivers.ru/ bookreader/ book388202/#page/356/mode/1 up (дата обращения – 20.06.2014).

[6] Гражданское право Германии: Перевод с немецкого / Бернгефт Ф., проф. Рост, ун-та, Колер И., проф. Берл. ун-та; Под ред.: В.М. Нечаев. – С.-Пб.: Сенат. Тип.– 1910.-407с.

[7] См.: Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Составил И.М. Тютрюмов. Книга четвертая. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://civil. consultant.ru/elib/ books/36/page_33.html (дата обращения – 18.08.2014).

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 имуществ[8]. Из этого логически следует, что и договор энергоснабжения представляет собой договор купли-продажи имущества, а не является подрядом.

На закате дореволюционного периода развития науки договор энергоснабжения (договор на поставку ресурса через присоединенную сеть) все чаще стали относить к разновидности договора купли-продажи (или подвиду поставки). Российский ученый-цивилист Д.И. Мейер отмечал значительное сходство поставки и купли-продажи[9].

Второй период охватывает время функционирования советского социалистического строя в нашей стране, при котором государством была либо запрещена либо строго монополизирована вся предпринимательская деятельность. Личная собственность советских граждан в коммунистическом строе ограничивалась лишь предметами домашнего быта, ограниченными трудовыми доходами, небольшим жилым домом; земельный участок, также небольших размеров, мог выделяться государством в пользование советскому гражданину. Вместе с тем даже минимальный набор личной собственности было запрещено использовать для получения «нетрудовых доходов», в противном случае могла наступить уголовная ответственность. Процесс электрификации РСФСР и СССР осуществлялся государственными органами и предприятиями в условиях отсутствия всякой конкуренции, в подавляющем большинстве случаев – на базе директивных планов. Область энергетики подвергалась регулированию исключительно административными актами – приказами министров и профильных ведомств, постановлениями Совета министров. Наука этого периода часто шла в унисон с социалистическим строем и обслуживала существующий законодательный порядок. Вместе с тем, основные подходы к определению правовой природы договора энергоснабжения, его предмета, прав и обязанностей сторон, стали фундаментальными, вошли в учебники по гражданскому праву того и последующего периода.

В конце 1920 г. восьмым Съездом Советов РСФСР был окончательно принят план государственной электрификации России (так называемый, план ГОЭЛРО), который разрабатывался в течение 1920 г. Государственной комиссией по электрификации России.

Утвержденное Постановлением СНК СССР от 27 декабря 1929 г.[10] Положение о взаимоотношениях электрических станций, подстанций и распределительных сетей с потребителями электрической энергии можно назвать одним из первых нормативно-правовых актов, имевших объектом регулировании совокупности прав, обязанностей, возникающих из обязательства по энергоснабжению (в современном смысле). В данном документе подчеркивалась юридическая необходимость в заключении договоров на снабжение электроэнергией. Затем был принят аналогичный нормативный акт в 1934 г.[11].

Министерством электростанций СССР в 1951 г. принимаются и вводятся в действие с 1 января 1952 г. новые Правила пользования электрической энергией, в которых отразились действующие нормативные и административные акты и накопленный за предшествующие годы передовой опыт по энергоснабжению. Отметим, что объем договорного регулирования субъек-

---

[8] От первого до последнего // Наша энергия (газета энергетиков). 2005. № 1(62) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tatenergo.ru (дата обращения – 20.09.2014).

[9] См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. Ч. 2. Изд. 2-е, испр. – М.: Статут, 2000.-С. 238.

[10] Постановление СНК СССР от 27 декабря 1929 г. «Положение о взаимоотношениях электрических станций, подстанций и распределительных сетей с потребителями электрической энергии» // Собр. законодательства СССР. -1930.-№ 2. -Ст. 12.

[11] Постановление СНК СССР от 10 декабря 1934 г. № 2692 «Положение о взаимоотношениях электрических станций и энергетических систем с потребителями электрической и тепловой энергии» // Собр. законодательства СССР. – 1934. – № 64. – Ст.460.

тами обязательственных правоотношений был настолько мал, что Правила пользования электрической энергией формально стали неотделимой частью каждого договора о снабжении электроэнергией. В 70-х гг. принят аналогичный документ[12]

Е.В. Блинкова считает, что слабое качество нормативных актов того времени, регулирующих взаимоотношения между энергоснабжающими организациями и потребителями, обуславливалось их ведомственной принадлежностью. Так, Правила пользования электрической энергией разрабатывались инженерами и другими техническими специалистами Министерства энергетики и электрификации СССР, не имеющими необходимых знаний, умений, навыков по подготовке проектов нормативных актов, недостаточно сведущими в общих тенденциях развития гражданского законодательства о хозяйственных договорах. Несколько изменить ситуацию призваны были Правила пользования электрической энергией, утвержденные Приказом Министерства энергетики и электрификации СССР от 6 декабря 1981 г. № 310[13], однако кардинальных изменений в правовом регулировании отношений энергоснабжения не произошло [14].

С развитием самой электроэнергетики, законодательства, ее регулирующего, стали возникать разные по сути научные мысли к подходу правовой природы договора энергоснабжения.

На данном этапе значительна уже сама сфера применения договора в отношениях между гражданами (продажа предметов личной собственности)[15].

Базовыми источниками правового регулирования отношений по поставкам служили Положение о поставках продукции производственно-технического назначения и Положение о поставках товаров народного потребления[16].

Договор поставки в этот период характеризуется следующими признаками: предметом поставки являются вещи, определенные родовыми признаками (товары); поставщик обязан доставить вещи; между заключением договора и его исполнением со стороны поставщика должен истечь определенный срок; наличие более или менее определенного срока является необходимым признаком поставки.[17]

В ходе проведения целого ряда экономических реформ на рубеже 80-х и 90-х гг. 20-го столетия, когда постулировался принципиальный отказ от неэффективной советской системы управления экономикой, которая имела административно-командный характер, на уровне законодательства была выявлена потребность в обновлении нормативной базы о купле-продаже и поставках. В условиях свободной рыночной экономики рынка были уже негодными пришедшие из «планового» директивного прошлого правила оборота товаров, содержавшиеся в ГК РСФСР 1964 г.[18], Положениях о поставках продукции и товаров 1988 г., а также в многочисленных ведомственных положениях, инструкциях и типовых договорах, утвержденных в советском прошлом Госснабом, Минторгом и иными ведомствами СССР. Так, необходимо было создавать новое правовое регулирование тех отношений, которые ранее не имели права на существование в принципе, поскольку не вписывались в жестко регламентированную цен-

---

[12] Приказ Минэнерго СССР от 25 апреля 1977 г. № 63 «Об утверждении Правил пользования электрической и тепловой энергией» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. -№ 11,13.– 1978.

[13] Приказ Минэнерго СССР от 6 декабря 1981 г. № 310 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Правил пользования электрической и тепловой энергией» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс» (дата обращения – 20.12.2013).

[14] См.: Блинкова Е.В. Развитие российского энергетического законодательства (основные исторические этапы) // История государства и права. -2004.-№ 6.-С. 32.

[15] Комментарий к ГК РСФСР / Отв. редакторы Братусь С.Н. и Садиков О.Н. -М.: Юр. лит. – 1982. -С. 279.

[16] Постановление Совмина СССР от 25 июля 1988 г. № 888 «Об утверждении Положения о поставках продукции производственно-технического назначения, Положения о поставках товаров народного потребления и Основных условий регулирования договорных отношений при осуществлении экспортно-импортных операций» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1988. – № 11.

[17] Постановление ВЦИКот 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с Гражданским кодексом РС.Ф.С.Р)//СУ РСФСР – 1922. – № 71. – Ст.904.

[18] Гражданский кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 11.06.1964// Ведомости ВС РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

трализованную экономику страны. В качестве примера следует привести порядок определения цены на товар.[19]

Дальнейший шаг в развитии законодательства о поставках составили Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.[20]. В Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик нормы о договоре поставки помещены в гл.9 «Купля-продажа». Договор поставки представляет собой отдельный вид договора купли-продажи. Впервые на уровне закона (в собственном смысле этого слова) закрепление отношений энергоснабжения получили лишь в Основах законодательства СССР и республик 1991 г., согласно которым договор по передаче электрической энергии через присоединенную сеть отнесен к купле-продаже.

Есть мнение, что на протяжении всего советского периода развития энергоснабжение жилищной сферы становилось частью жилищного права, окончательное закрепление этой тенденции произошло с принятием в 1981 г. Верховным Советом СССР Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик[21] и получило дальнейшее развитие в принятом 24 июня 1983 г. Жилищном кодексе РСФСР[22]. Ст.57 ЖК РСФСР определяла перечень коммунальных услуг, куда были включены водоснабжение, газ, электрическая и тепловая энергия и другие услуги. При этом в литературе отсутствует научно-обоснованное объяснение того, что положено в основу разделения коммунальных услуг.

Третий этап в развитии российской энергетики берет начало с 1992 г. Этот период непосредственно связан со становлением новой российской государственности и началом преобразований рыночных механизмов в экономике. В свете этого в 90-х гг. и начале 2000-х гг. был принят ряд основополагающих программных документов (концепции реформ), а также сами законы и подзаконные нормативные акты. Наука стала изучать не просто сам договор энергоснабжения, а отдельные аспекты в регулировании оптового и розничного оборотов электроэнергии, услуг по передаче электроэнергии, услуг по компенсации потерь электроэнергии. На современном этапе активно стала обсуждаться реформа деления сетевой деятельности, генерации и сбыта в электроэнергетике. В настоящее время активно обновляются различные правила коммунального обслуживания в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, затрагивающие как отношения граждан с управляющими организациями, так и отношения, складывающиеся между ресурсоснабжающими организациями и исполнителями коммунальных услуг.

В 1992 г. указами Президента РФ от 15 августа[23] и 5 ноября[24] создается Российское открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Единые энергетические системы России» (РАО «ЕЭС»).

21 ноября 1995 г. принят федеральный закон «Об использовании атомной энергии»[25], согласно которому атомная энергетика находилась в исключительном ведении Российской

---

[19] См.: Витрянский В.В. Договор купли-продажи и его виды. – М.: Статут, 1999. – С. 5–6.

[20] Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утв. ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 26.06.1991. – № 26. -Ст.733.

[21] Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, приняты ВС СССР 24.06.1981 // Ведомости ВС СССР. – 1981. – № 26. – Ст.834.

[22] Жилищный кодекс РСФСР, принят ВС РСФСР 24.06.1983 // Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – № 26. – Ст.883.

[23] Указ Президента РФ от 15 августа 1992 г. № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. -31.08.1992.-№ 9.-Ст.592.

[24] Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1334 «О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. -09.11.1992.-№ 19.-Ст.1581.

[25] Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собр. законодательства Российской Федерации. -27.11.1995. – № 48. – Ст.4552.

Федерации, которая обладала полной монополией над этой сферой. 8 апреля 1996 г. принят федеральный закон «Об энергосбережении»[26], создающий условия для поддержки эффективного использования энергоресурсов, возобновляемых источников энергии и энергосберегающих технологий. Главные цели реформы электроэнергетики были провозглашены в подписанном 11 июля 2001 г. председателем Правительства РФ постановлении № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации»[27] и выглядели следующим образом: демонополизация производства электрической энергии, создание конкурентного рынка электроэнергии, сохранение и развитие единой инфраструктуры электроэнергетики (магистральные линии и диспетчерское управление).

В 2003 г. утверждены федеральные законы «Об электроэнергетике»[28] и «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период…»[29], закрепляющие новую структуру и новые правоотношения в электроэнергетическом хозяйстве. 1 июля 2008 г. прекращается деятельность РАО «ЕЭС России». Это ознаменовало собой итог реформы российской электроэнергетики

В настоящее время договор энергоснабжения рассматривается в действующем гражданском законодательстве как разновидность договора купли-продажи. Гражданский кодекс Российской Федерации[30] комплексно урегулировал отношения по снабжению электрической и иных видов энергий через присоединенную сеть в отдельном § 6 гл.30 раздела IV.

Вместе с тем до настоящего времени не выработано единого подхода к определению места договора энергоснабжения в системе договорного регулирования гражданского законодательства. Природа самого договора энергоснабжения продолжает вызывать вопросы у теоретиков.

Решение данной проблемы не является чисто теоретической задачей, поскольку от этого зависит определение круга обязательных правил, регулирующих договорные отношения, складывающиеся на рынках реализации и потребления энергии: права и обязанности сторон, порядок заключения договора, ответственность при неисполнении обязательств и пр.

Отметим, что лишь на современном этапе развития законодательства появился термин «ресурсоснабжение», по содержанию равнозначный «энергоснабжению», закрепленному в Гражданском кодексе РФ, но более емкий, включающий все виды договоров данной отрасли, распространяющийся в ведомственных актах.

Итак, отношения по снабжению электрической и тепловой энергией, снабжению горячей и холодной водой промышленных предприятий, коммунально-бытовых служб и населения опосредуются сегодня договором ресурсоснабжения, который используется как правовой инструмент рыночной организации снабжения энергоресурсами. Начиная с 2010 г., законодатель последовательно вводит название исследуемому договору, он становится «договором ресурсоснабжения». Такие изменения коснулись как Жилищного кодекса РФ, так и многочисленных Постановлений Правительства Российской Федерации, утверждающих специальные правила в области ЖКХ.

---

[26] Федеральный закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об энергосбережении» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 08.04.1996. – № 15. -Ст. 1551.

[27] Постановление Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 16.07.2001. – № 29. – Ст.3032.

[28] Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 31.03.2003. – № 13. -Ст.1177.

[29] Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 31.03.2003. – № 13.-Ст.1178.

[30] Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть II от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 29.01.1996. – № 5. – Ст.410.

На современном этапе развития науки, изучающей энергоснабжение, характерна обоснованная критика проведенной реформы деления энергоснабжения на три «ветви»: генерация, сбыт, сети. Разделение по видам деятельности в отрасли придумали не случайно. Через такое разделение удалось снизить монопольное влияние на потребителя, предоставить ему возможность выбирать поставщика ресурса, влиять на качество оказываемых услуг. Без конкуренции на розничном рынке электроэнергии об этом можно будет забыть, условия потребителю будут просто диктоваться.

Вместе с тем после того как в начале 2014 г. несколько гарантирующих поставщиков впервые лишились статуса субъекта рынка, их функции временно стали исполнять МРСК. Тогда же началось обсуждение возможности допустить сетевые организации к официальному аукциону на выбор гарантирующего поставщика. Сетевые компании имеют явное преимущество перед стандартными сбытами, т. к. у МРСК есть материальные активы и финансовые ресурсы, которыми можно расплатиться в случае возникновения долгов.[31]

На фоне прогрессивного развития самой отрасли ресурсоснажения, законодательство его регулирующее, также принимает колоссальные масштабы. Количество теоретических разработок ученых также возрастает, большинство из которых относится к изучению правовой природы, предмета, объекта самого договора ресурсоснабжения. Кроме того, некоторые исследователи пытаются заглянуть в будущее и проанализировать предстоящее развитие ресурсоснабжения в стране.

[31] Алина Фадеева. Сети затягивает не туда // [Электронный ресурс]. -Режим доступа: http://rbcdaily.ru/tek/562949986478472 (дата обращения -12.08.2015).

§ 2. Природа отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства России

Область *ресурсоснабжения* как сектор экономической деятельности и объект правового регулирования в настоящее время привлекает особое внимание специалистов. Существенные изменения, возникшие в связи с введением значительного количества программ развития жилищно-коммунального хозяйства, правил коммунального обслуживания и различных нормативных актов, регулирующих смежные области, ужесточение ответственности субъектов ресурсоснабжения, увеличение количества споров в сфере ресурсоснабжения требуют необходимости разработки теоретических концепций в данной области, в первую очередь выявления природы изучаемых отношений.

Главным трендом в современной сфере ЖКХ является усложнение отношений между субъектами и изменение договорных конструкций как форм закрепления данных отношений.

Практическая эффективность организаций ресурсоснабжения в жилищно-коммунальном хозяйстве имеет принципиальное значение для преодоления многочисленных социальных проблем населения. Не секрет, что от качества энергоресурса и бесперебойности его подачи в жилые помещения зависит качество жизни граждан в стране. А политика Российской Федерации в силу прямого указания в ст.7 Конституции РФ[32]должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. Проблемы ЖКХ в последнее время стали одним из основных, если не главным, препятствием для комфортной социально-экономической жизни страны. От их решения напрямую зависит социальная стабильность в обществе и устойчивый рост в экономике.

Непрозрачность деятельности ЖКХ дает питательную среду для совершения коррупционных преступлений и злоупотреблений полномочиями, особенно в сфере расходования как муниципальных, так и региональных средств на всех уровнях комплекса. Официальная статистика сообщает, что общие размеры коррупции в сфере ЖКХ в год достигают порядка 40 млрд рублей.[33]

Для исследования природы отношений по ресурсоснабжению необходимо определиться с основными понятиями, используемыми в монографии, раскрывающие природу отношений по ресурсоснабжению жилищно-коммунального хозяйства России.

Понятие **«энергоснабжение»** нормативно закреплено и представляет собой договор, в силу которого 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 (п.1 ст.539 ГК РФ).

При этом, исходя из правил п.1 и 2 ст.548 ГК РФ правила, предусмотренные ст.539–547 ГК РФ, применяются к отношениям, связанным со снабжением тепловой энергией через присоединенную сеть, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. К отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть газом, нефтью и нефтепродуктами, водой и другими товарами, правила о договоре энергоснабжения (ст.539–547 ГК РФ)

---

[32] Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11 – ФКЗ // Собр. законодательства Российской Федерации – 04.08.2014. – № 31. – Ст.4398.

[33] Исследование оборота коррупции в России // [Электронный ресурс]. -Режим доступа: http://rosinvest.com/acolumn/blog/jkh/478.htnnl (дата обращения-30.03.2015).

применяются, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства.

Т.е. при принятии ч.2 Гражданского кодекса РФ законодатель изначально предполагал называть энергоснабжением все договоры, содержанием которых является поставка энергоресурса (электричество, вода, тепло). Это повлияло на название той стороны, которая поставляет ресурс – энергоснабжающая организация.

Учитывая отсутствие какого-либо иного параграфа, главы, раздела в Гражданском кодексе РФ, а также указанную в ст.548 ГК РФ ссылочную норму и всю правоприменительную практику, следует сделать вывод, что энергоснабжение – исчерпывающее название, которое законодатель ввел в ГК РФ для закрепления отношений по поставке коммунального ресурса и даже отведению сточных вод.

С введением новых Правил № 354[34], Правил № 124[35] понятие «энергоснабжение» либо не используется совсем, либо используется очень редко, при характеристике отношений, складывающихся между поставщиком ресурсов и исполнителем

Так, в п.1 Правил № 124 указывается, что данные Правила устанавливают обязательные требования при заключении товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом (далее – товарищества и кооперативы) или управляющей организацией с ресурсоснабжающими организациями договоров энергоснабжения (купли-продажи, поставки электрической энергии (мощности)), теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, поставки газа (в т. ч. поставки бытового газа в баллонах) в целях обеспечения предоставления собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме или жилого дома (далее – потребители) коммунальной услуги соответствующего вида (далее – *договор ресурсоснабжения*).

Как видно, в одной из первых норм Правил № 124, в одном предложении понятия «договор энергоснабжения» и «договор ресурсоснабжения» одновременно используются как равнозначные.

На наш взгляд, данная терминологическая путаница должна быть устранена путем повсеместного использования более широкого и отвечающего своему содержанию понятия «ресурсоснабжение», которое этимологически и семантически является более корректным.

Примечательно, что указанный п.1 Правил № 124 упомянул договор энергоснабжения и более сам нормативный акт его больше не использует, а оперирует понятием «договор ресурсоснабжения». Указывая в п.1 данных Правил на «энергоснабжение», очевидно, законодатель лишь хотел сохранить тем самым преемственность законоположений (т. е. показывая, что продолжают применяться нормы § 6 гл.30 ГК РФ) и вывести терминологию на уровень «ресурсоснабжения», вводя очень детальное регулирование того же «энергоснабжения», которое имелось ввиду при принятии ГК РФ, но уже называя его «ресурсоснабжением»

Сама дефиниция **«ресурсоснабжение»** пока в действующем законодательстве прямо не раскрывается, хотя и широко применяется. В качестве ключевого термина понятие «ресурсоснабжение» используется в таких современных нормативных актах, как Правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья

---

[34] Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (ред. от17.12.2014) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 30.05.2011. – № 22. – Ст.3168.

[35] Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2012 г. № 124 (ред. от25.02.2014) «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг» (вместе с «Правилами, обязательными при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями») // Собр. законодательства Российской Федерации. – 20.02.2012. – № 8. – Ст. 1040.

либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями № 124; Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов № 354; Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами[36]; Требования к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг[37] и пр. Более того, Жилищный кодекс РФ[38] начинает оперировать понятиями «ресурсоснабжения» (см., например, ч.4.1. ст.155 ЖК РФ, п.6.3, ст.155 ЖК РФ, п.7.1, ст.155 ЖК РФ, ч.1 ст.157, ч.12 ст.161, ч.1 ст.197 – нормы введены с 2010 г.).

Предположим, что в дальнейшем применение понятия «ресурсоснабжение» станет более частым и будет вытеснять собой понятие «энергоснабжение».

В связи с указанным интересной представляется позиция Дроздова И.А., согласно которой следует различать договоры энерго- и ресурсоснабжения. Предметом первых является энергия, представляющая собой свойство материи, а вторых – ресурсы, относимые к числу вещей. В то же время наличие единого способа передачи указанных товаров – через присоединенную сеть – предопределяет их единое правовое регулирование нормами главы ГК о договорах энергоснабжения.[39]

---

[36] Постановление Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (вместе с «Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами») // Собр. законодательства Российской Федерации. -27.05.2013. – № 21. – Ст.2652.

[37] Постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 253 «О требованиях к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг» // Собр. законодательства Российской Федерации. -02.04.2012. – № 14. -Ст.1651.

[38] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собр. законодательства Российской Федерации. -03.01.2005.-№ 1 (часть 1).-Ст. 14.

[39] Дроздов И. А. Гражданско-правовые проблемы обслуживания жилых помещений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.03 – Гражданское право; Предпринимательское право; Семейное право; Международное частное право /И. А. Дроздов; Науч. рук. А. П. Сергеев; Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб. – 2002. – С. 20.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.