



Правовой энергетический форум 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск № 3 Том . 2023

Проблемные аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения

Коропец Надежда Васильевна

*Ведущий специалист ПАО «Юнипро», ПАО «Юнипро»
Российская Федерация,*

Аннотация

На органы местного самоуправления Законом о теплоснабжении возложена полномочие по организации обеспечения надежного теплоснабжения. Проблемным аспектом реализации указанного полномочия, в первую очередь, является то, что в настоящее время в законодательстве и правоприменительной практике отсутствуют единые подходы к осуществлению органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения. Законодатель не раскрывает какие именно мероприятия должен совершить орган местного самоуправления для обеспечения надёжного теплоснабжения. В настоящей статье на примерах из судебной практики предлагается рассмотреть непоименованные в Законе о теплоснабжении способы реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного теплоснабжения: практики субсидирования органом местного самоуправления теплоснабжающих организаций и потребителей тепловой энергии; практики по учреждению органом местного самоуправления юридических лиц, коммерческих организаций, осуществляющих деятельность по теплоснабжению потребителей и осуществление последующего контроля; практики по лишению и присвоению статуса единой теплоснабжающей организации без соблюдения установленной законом процедуры со ссылкой на введение чрезвычайной ситуации техногенного характера. Выявленная проблематика позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования действующего регулирования. Нормативное закрепление способов реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного

теплоснабжения позволит существенно сократить применение органами местного самоуправления спорных практик реализации указанного полномочия, сделает невозможным расширительное толкование правоприменителем ст. 6 Закона о теплоснабжении, а также исключить вмешательство органа местного самоуправления в хозяйственную деятельность теплоснабжающих организаций.

Все выводы, сформулированные автором в настоящей статье, являются субъективным мнением автора и не отражают официальную позицию его работодателя.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование в сфере теплоснабжения, обеспечение надёжности теплоснабжения, теплоснабжающие организации

Дата публикации: 12.10.2023

Ссылка для цитирования:

Коропец Н. В. Проблемные аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения // Правовой энергетический форум – 2023. – Выпуск № 3 С. 61-69 [Электронный ресурс]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500027976-1-1> (дата обращения: 22.07.2024). DOI: 10.61525/S231243500027976-1

¹ Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» [1] (далее – «Закон о теплоснабжении») к полномочиям органов местного самоуправления относится организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов. Актуальность исследования вопросов правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения определяется тем, что в настоящее время отсутствуют единые подходы к осуществлению органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения[2].

² Отсутствие в законе строго определённого понятийного аппарата, а также состава мероприятий, направленных на реализацию полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения, порождают в правоприменительной практике спорные ситуации.

³ Вопросы правового обеспечения эффективного государственного управления в сфере теплоснабжения являются предметом ряда научных исследований [3], однако до настоящего времени вопросу реализации органами местного самоуправления полномочия по организации обеспечения надежного теплоснабжения не было уделено достаточного внимания.

⁴ В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – «Закон № 131-ФЗ») к вопросам местного значения городского, сельского поселения относится организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения

населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

⁵ Статья 6 Закона о теплоснабжении конкретизирует полномочия органа местного самоуправления в сфере теплоснабжения и содержит открытый перечень полномочий. Перечисленные в указанной статье полномочия можно условно разделить на следующие группы: (1) организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей (2) координация взаимодействия между теплоснабжающими организациями и потребителями (3) реализация полномочий в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; (4) организационные полномочия: подготовка к отопительному периоду, вывод источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации, утверждение схем теплоснабжения, присвоение статуса единой теплоснабжающей организации, согласование инвестиционных программ.

⁶ Закон о теплоснабжении отдельно не закрепляет перечень обязанностей органов местного самоуправления, обязанности распределены по тексту закона и в своём большинстве корреспондируют полномочиям, закреплённым в ст. 6 Закона о теплоснабжении.

⁷ Пунктом 17) ст. 2 Закона о теплоснабжении определена легальная дефиниция понятия «надежность теплоснабжения», под которой понимается характеристика состояния системы теплоснабжения, при котором обеспечиваются качество и безопасность теплоснабжения.

⁸ Обеспечение надёжности теплоснабжения – обязанность теплоснабжающей организации. На основании подпунктов 7, 8 пункта 5 статьи 20 Закона о теплоснабжении теплоснабжающая организация обязана обеспечить безаварийную работу объектов теплоснабжения; обеспечить надежное теплоснабжение потребителей [5]. Обязанность по обеспечению надёжности теплоснабжения возлагается на теплоснабжающую организацию договором теплоснабжения, заключаемым с потребителем. Обязательства теплоснабжающей организации по обеспечению надёжности теплоснабжения в соответствии с требованиями технических регламентов и с правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации, и соответствующие обязательства потребителя тепловой энергии, согласно пп. 6 ч. 8 ст. 15 Закона о теплоснабжении, является существенным условием договора теплоснабжения. Параметры качества теплоснабжения, которым должна следовать теплоснабжающая организация, строго регламентированы [6] и в силу свободы договора, более высокие стандарты качества могут быть согласованы сторонами соглашения дополнительно. Неисполнение обязанности по обеспечению надёжности теплоснабжения влечёт для теплоснабжающей организации гражданско-правовую и административную ответственность. С учётом изложенного, можно констатировать, что «обеспечение надёжности теплоснабжения» является понятной правовой категорией и её регламентации уделено внимание законодателя. Также следует отметить, что договор теплоснабжения является взаимобязывающим и возмездным, в связи с чем, теплоснабжающие организации осуществляют теплоснабжение потребителей в рамках коммерческой деятельности.

⁹ В тоже время, судами в обеспечении надёжности теплоснабжения усматривается публичный интерес, поскольку, нарушение теплоснабжения ведет к нарушению публичных интересов муниципального образования, а также неопределенного круга лиц - населения муниципального образования, к которым относятся социально не защищенные категории граждан, имеющие право на получение качественной и своевременной услуги в виде теплоснабжения, а также социально значимые объекты, отключение от услуг ЖКХ которых повлечет необратимые последствия [7].

¹⁰ Обеспечение публичного интереса – это обязанность государства в лице уполномоченных органов государственной власти, в частности, органов местного самоуправления. Представляется, что именно для защиты публичного интереса законодатель предоставил органам местного самоуправления полномочие по организации надёжного теплоснабжения. Очевидно, что организация надёжного теплоснабжения и обеспечение надёжности теплоснабжения не тождественны и орган местного самоуправления не может и не должен подменять собой теплоснабжающую организацию.

¹¹ В попытке осмыслить замысел законодателя обратимся к семантике слова «организация». Организация — это комплекс мероприятий или действий, направленных на получение оптимальных условий для достижения какого-либо результата, с привлечением наибольшей эффективности, производительности, качества оказываемых услуг и, как правило, сопровождающихся уменьшением расходов на средства по достижению этой цели [8].

¹² На основе рассмотренной дефиниции справедливо предположить, что полномочие по организации надёжного теплоснабжения должно включать в себя мероприятия по подготовке к отопительному периоду, вывод источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации, утверждение схем теплоснабжения, присвоение статуса единой теплоснабжающей организации, согласование инвестиционных программ (организационные полномочия). Однако, с точки зрения буквального толкования ст. 6 Закона о теплоснабжении, с этим выводом согласиться нельзя, поскольку, законодатель выделяет указанные полномочия в качестве самостоятельных единиц. Таким образом, в Законе о теплоснабжении существует пробел в определении организационных мероприятий, которые вправе и или обязаны совершать органы местного самоуправления в целях организации надёжного теплоснабжения.

¹³ В научной литературе встречается характеристика полномочия органа местного самоуправления по организации надёжного теплоснабжения как дополнительной нереализуемой обязанности на том основании, что органы местного самоуправления не имеют реальных рычагов влияния на коммерческие теплоснабжающие организации [9]. Но в полной мере с указанной характеристикой нельзя, поскольку, органы местного самоуправления при реализации своих полномочий не должны вмешиваться в хозяйственную деятельность независимых коммерческих организаций. В связи с чем, особенно важно при конкретизации полномочий органов местного самоуправления по организации надёжного теплоснабжения обеспечить соблюдение баланса публичных и частных интересов.

¹⁴ Поскольку законодатель не предоставил нам удовольствия найти в положениях Закона о теплоснабжении искомые способы реализации полномочия по организации надёжного теплоснабжения обратимся за их поиском к правоприменительной практике.

¹⁵ Представляется, что в качестве способа реализации рассматриваемого полномочия может выступать предоставление органом местного самоуправления субсидий теплоснабжающим организациям в целях осуществления своевременных расчётов с ресурсоснабжающими организациями или предоставление субсидий стратегически значимым потребителям для расчётов с теплоснабжающими организациями во избежание отключения или ограничения режима потребления тепловой энергии. Пример подобного поведения органа местного самоуправления можно найти в фабуле дела, описанной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.2022 № 4-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 1 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

¹⁶ Если первый пример можно отнести к позитивным практикам, то перечисляемые далее практики, по мнению автора, являются крайне спорными и характеризуются автором как неприемлемые. Довольно распространённой является практика по учреждению органом местного самоуправления юридических лиц, коммерческих организаций, осуществляющих деятельность по теплоснабжению потребителей. Поскольку, орган местного самоуправления, например, в лице администрации городского округа, является мажоритарным акционером, то администрация является контролирующим лицом и может давать учреждённой организации обязательные для выполнения указания. Безусловно, в таком случае орган местного самоуправления организует теплоснабжение на территории вверенного ему муниципалитета, однако, назвать такую практику позитивной нельзя. Примером сказанному служит Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.01.2022 N 304-ЭС17-18149(10-14) по делу N А27-22402/2015, в котором суд признал недобросовестной распространённую практику в сфере жилищно-коммунального хозяйства по переводу бизнеса, чтобы списать часть накопленного долга перед ресурсоснабжающими организациями.

¹⁷ Сам по себе осуществляемый контролирующими лицами перевод бизнеса с одного лица на другое, как правило, носит недобросовестный характер, так как зачастую сопровождается неоплатой долгов перед кредиторами первой компании с лишением их возможности получить удовлетворение в банкротных процедурах. В сфере жилищно-коммунального хозяйства перевод бизнеса является относительно распространённым явлением, обусловленным объективно убыточным характером такой деятельности в связи с низкой платежеспособностью населения (определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2021 N 305-ЭС21-4666(1,2,4), от 21.10.2021 N 307-ЭС21-5954(2,3)). При заведомо убыточной деятельности (которая в силу публичных функций не может быть прекращена) контролирующие лица могут либо систематически докапитализировать (субсидировать) ЕТО, либо передавать их функции новому лицу, пытаясь тем самым недобросовестно переложить на кредиторов первого предприятия риски убыточности подобной деятельности.

18 Ещё одной опасной практикой, применяемой органами местного самоуправления для организации теплоснабжения, выступает присвоение теплоснабжающей организации статуса единой теплоснабжающей организации (далее – «ЕТО») без проведения процедур, предусмотренных законом, в связи с введением на территории муниципалитета чрезвычайной ситуации или режима подготовки к чрезвычайной ситуации.

19 Примером указанного служит фабула спора, изложенная в тексте решения Арбитражного суда Московской области по делу № А41-184/2023, согласно которой Комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности было принято решение о введении режима повышенной готовности к чрезвычайной ситуации муниципального характера с местным уровнем реагирования для органов управления в связи с наличием у ЕТО признаков финансовой несостоятельности и в целях недопущения чрезвычайной ситуации техногенного характера в части обеспечения надлежащим теплоснабжением потребителей городского округа. В этот же день на основании указанного решения Администрацией городского округа были приняты постановления о лишении статуса ЕТО теплоснабжающей организации и о присвоении статуса ЕТО другой теплоснабжающей организации.

20 В этой связи актуальным является вопрос о допустимости поведения органа местного самоуправления, при котором орган подменяет собой законодателя и нивелирует положения Закона о теплоснабжении о порядке присвоения статуса ЕТО, со ссылкой на введение режима чрезвычайной ситуации (или приравненного к нему режима).

21 Отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регулируются Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – «Закон о ЧС»). Согласно Закону о ЧС под чрезвычайной ситуацией понимается: «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

22 Исходя из положений Закона о ЧС, чрезвычайная ситуация связана с наличием в реальном времени источника чрезвычайной ситуации, в результате воздействия которого уже возникли негативные последствия или существует вероятность их возникновения в будущем.

23 Положения Закона о ЧС раскрываются в ГОСТ Р 22.0.02-2016, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.09.2016 № 1111-ст, так, в п. 2.1.2 ГОСТа указан исчерпывающий перечень источников чрезвычайной ситуации, а именно: опасное техногенное происшествие, авария, катастрофа, опасное природное явление, стихийное бедствие, широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, в результате чего произошла или может возникнуть чрезвычайная ситуация. Возможность

применения положений ГОСТа обусловлено нормами Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»[10] (далее – «Закон № 162-ФЗ»).

²⁴ Закон о ЧС также даёт легальное определение понятию «предупреждение чрезвычайных ситуаций», под которым понимается: «комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения».

²⁵ Так, согласно ГОСТ Р 22.1.13-2013, утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 25.10.2013 № 1214-ст, под комплексом мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера понимается создание структурированной системы мониторинга и управления инженерными системами зданий и сооружений (СМИС). Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс методических и организационных мероприятий, Закон о ЧС не предоставляет органам местного самоуправления права на ограничение гражданских прав граждан и юридических лиц, издания актов, нарушающих порядок, установленный законом, в целях предупреждения чрезвычайных ситуаций.

²⁶ В рассматриваемом споре основанием для введения режима подготовки к чрезвычайной ситуации послужило наличие признаков финансовой несостоятельности (задолженности) у организации, выполняющей функции ЕТО, и инициирование в отношении неё дела о банкротстве.

²⁷ Наличие признаков финансовой несостоятельности (задолженности) у организации, выполняющей функции ЕТО, и инициирование в отношении неё дела о банкротстве само по себе не может быть основанием (предпосылкой) для введения режима чрезвычайной ситуации техногенного характера. Теплоснабжение потребителей не может быть поставлено под угрозу наличием у ЕТО дебиторской задолженности и возбуждении в отношении неё дела о банкротстве. Теплоснабжение потребителей является технологическим процессом, включающим передачу тепловой энергии (теплоносителя) по сетям от источника тепловой энергии до теплопотребляющей установки потребителя.

²⁸ Более того, законодательством запрещено ограничение/прекращение теплоснабжения/горячего водоснабжения в течение отопительного сезона. Постановлением Правительства РФ от 08.08.2012 № 808 утверждены Правила организации теплоснабжения в Российской Федерации (далее – «Правила № 808»), разделом VI установлен порядок ограничения и прекращения подачи тепловой энергии потребителям, нарушение указанного порядка влечёт ответственность для теплоснабжающих организаций. А социально значимые категории потребителей относятся к «неотключаемым».

²⁹ Также, законодательством предусмотрен специальный механизм защиты прав потребителей коммунальных ресурсов, при лишении организации статуса ЕТО, так, согласно п. 18 Правил № 808 организация, утратившая статус единой теплоснабжающей организации по основаниям, предусмотренным пунктом 13

настоящих Правил, обязана исполнять функции единой теплоснабжающей организации до присвоения другой организации статуса единой теплоснабжающей организации в порядке, предусмотренном пунктами 5 - 11 настоящих Правил.

³⁰ Действующим законодательством установлен запрет на ограничение (приостановление) теплоснабжения населения в течение отопительного периода, а также конечных потребителей, не имеющих задолженности за тепловую энергию. В соответствии с ч.4 ст.22 Закона о теплоснабжении ограничение подачи тепловой энергии, теплоносителя потребителям, не исполняющим своих обязательств по оплате потребленной тепловой энергии (мощности), теплоносителя, не должно приводить к изменению режима поставок тепловой энергии иным потребителям. Согласно ч.1 ст.22 Закона о теплоснабжении установлено, что Правилами № 808 определяются социально значимые категории потребителей и особенности введения в отношении них ограничения, прекращения подачи тепловой энергии, теплоносителя. Согласно пункту 122 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее – «Правила № 354») действия по ограничению или приостановлению предоставления коммунальных услуг не должны приводить к нарушению установленных требований пригодности жилого помещения для постоянного проживания граждан (Постановление Верховного Суда РФ от 05.03.2019 № 47-АД19-2, Постановление Верховного Суда РФ от 19.04.2018 № 4-АД18-3, Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2019 № 308-ЭС19-2242 по делу № А32-25392/2018, Решение Пермского УФАС России от 10.07.2012 по делу № 214-12-а).

³¹ Обращение в суд с заявлением о признании должника несостоятельным (банкротом) не влечёт автоматическое банкротство должника и не может свидетельствовать об угрозе теплоснабжения потребителей. Согласно ст. 52 Закона о банкротстве по результатам рассмотрения дела о банкротстве арбитражный суд принимает один из следующих судебных актов: решение о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства; решение об отказе в признании должника банкротом; определение о введении финансового оздоровления; определение о введении внешнего управления; определение о прекращении производства по делу о банкротстве; определение об оставлении заявления о признании должника банкротом без рассмотрения; определение об утверждении мирового соглашения. То есть, отсутствует прямая зависимость между обращением с заявлением о признании должника банкротом и вынесением судебного акта о признании такого лица банкротом.

³² Само по себе обращение в суд с заявлением о признании должника несостоятельным (банкротом) не является даже основанием для лишения статуса ЕТО. Согласно п. 13 Постановление № 808 основанием для лишения статуса ЕТО является только принятие арбитражным судом решения о признании организации, имеющей статус единой теплоснабжающей организации, банкротом, но никак не возбуждение дела о банкротстве.

³³ Таким образом, наличие признаков неплатёжеспособности у юридического лица и возбуждение в отношении него дела о банкротстве не может быть признано источником чрезвычайной ситуации.

³⁴ Также актуальным является вопрос о правомерности введения режима чрезвычайной ситуации (режима подготовки к чрезвычайной ситуации) на основании решения Комиссии.

³⁵ Полномочия комиссий определяются Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Указанное Постановление определяет перечень задач, решаемых комиссиями, при этом соответствующие органы власти могут расширить перечень задач, возлагаемых на них. Среди задач комиссий, возложенных на них Постановлением Правительства РФ, выделяется, во-первых, разработка предложений по совершенствованию государственной политики в сфере безопасности в чрезвычайных ситуациях, во-вторых, рассмотрение вопросов о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций сил гражданской обороны, а также вопросов оповещения населения и, в-третьих, координация и обеспечение согласованности органов власти в вопросах обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях. Компетенция комиссий должна определяться положениями о них либо решениями по их созданию.

³⁶ Так, неурегулированным является вопрос о юридической силе решений, принимаемых комиссиями и соответственно этому об обязательности этих решений для иных субъектов. Но согласно теории административного права координационные органы только согласовывают деятельность органов власти в определенной сфере. В литературе высказывается мнение, что все решения координационных органов, к которым относятся комиссии, должны приобретать силу только после их принятия в качестве нормативного правового акта органом власти, в чью компетенцию входит решение подобных вопросов. Существующей в настоящее время ситуации способствует многозначность понимания терминов, определяющих пределы компетенции органов власти [11].

³⁷ Согласно ст. 34 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципальных образований являются координационными органами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне (пп. в) ч. 2. ст. 4.1. Закона о ЧС).

³⁸ Учитывая изложенное, Комиссия не является органом местного самоуправления и, как следствие, не имеет права на введение Режимы повышенной готовности к ч/с.

39 Однако в практике имеют место случаи, когда органы местного самоуправления использовали механизм введения режима чрезвычайной ситуации в целях отличных от закреплённых в Законе. Так, Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2015 N 17АП-16451/2015-АК по делу № А60-33720/2015 было признано недействительным решение комиссии по предупреждению чрезвычайных ситуаций, на основании которого многоквартирные дома переданы в управление юридическому лицу без соблюдения процедуры, установленной законом.

40 Право органа местного самоуправления на введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации закреплено пп. «и» п. 2 ст. 11 Закона о ЧС, согласно которому режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций вводится на основании решения органа местного самоуправления.

41 Однако, если же режим чрезвычайной ситуации был бы введён в установленном законом порядке, то имеет ли орган местного самоуправления присвоить организации статус ЕТО без проведения процедур, установленных законом?

42 Согласно пункту 26 ст.2 Закона о теплоснабжении под «единой теплоснабжающей организацией в системе теплоснабжения» понимается теплоснабжающая организация, которой в отношении системы (систем) теплоснабжения присвоен статус единой теплоснабжающей организации в схеме теплоснабжения органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения.

43 Единая теплоснабжающая организация является теплоснабжающей организацией, которая обязана заключать договор теплоснабжения с любым обратившимся к ней потребителем, теплопотребляющие установки которого находятся в системе теплоснабжения, в которой функционирует ЕТО (п. 1 ч. 2 ст. 15, п. 28 ст. 2 Закона о теплоснабжении), а также осуществлять подключение (технологическое присоединение) к системам теплоснабжения тепловых сетей и источников тепловой энергии (ч. 16 ст. 14 Закона о теплоснабжении). Правилами № 808 определены критерии и порядок присвоения статуса ЕТО и требования к ее деятельности.

44 В соответствии с п. 17 Правил № 808 установлено, что орган местного самоуправления городского округа в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения о лишении организации статуса ЕТО обязан (1) разместить на официальном сайте соответствующее решение, а также (2) предложить теплоснабжающим и (или) теплосетевым организациям подать заявку о присвоении им статуса единой теплоснабжающей организации.

45 Подача заявления заинтересованными организациями и определение ЕТО осуществляется в порядке, установленном в пунктах 5 - 11 Правил № 808. Согласно п.5 Правил №808 для присвоения статуса ЕТО лица, владеющие на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями, подают в орган местного самоуправления городского

округа в течение 1 месяца со дня размещения в установленном порядке решения о лишении статуса ЕТО, заявку на присвоение организации статуса единой теплоснабжающей организации с указанием зоны (зон) ее деятельности.

⁴⁶ В соответствии с п.5(1) Правил № 808 орган местного самоуправления городского округа в течение 3 рабочих дней со дня окончания срока подачи заявок на присвоение организации статуса ЕТО обязан разместить сведения о принятых заявках на официальном сайте городского округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». После чего в соответствии с порядком, установленным пунктами 6 - 11 Правил № 808, на основании специальных критериев органом местного самоуправления городского округа определяется организация, которой будет присвоен статус ЕТО.

⁴⁷ При этом согласно пункту 18 Правил №808 до момента назначения новой ЕТО, организация, утратившая данный статус, продолжает исполнять функции ЕТО.

⁴⁸ С учётом изложенного очевиден вывод, что законом предусмотрен строго регламентированный порядок действий, необходимых для присвоения статуса ЕТО и закон не содержит изъятий из закреплённого порядка.

⁴⁹ Присвоение организации статуса ЕТО без проведения конкурентной процедуры, предусмотренной законом, является вмешательством органа местного самоуправления в хозяйственную деятельность коммерческой организации. Согласно ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. В соответствии со ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела и необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Гражданские права могут быть ограничены только 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 (п. 2 ст. 1 ГК РФ). Присвоение статуса ЕТО возлагает на организацию дополнительные обязанности, в частности, установленные ст. 15 Закона о теплоснабжении.

⁵⁰ Таким образом, присвоение статуса ЕТО без соблюдения процедуры, установленной законом процедуры можно расценивать как произвольное вмешательство органа местного самоуправления в предпринимательскую деятельность юридического лица, путём возложения на него дополнительных обязанностей, посредством присвоения статуса ЕТО, является прямым нарушением законных интересов и прав коммерческой организации на самостоятельность предпринимательской деятельности юридического лица.

⁵¹ С учётом изложенного становится очевидным, что отсутствие в действующем законодательстве чёткого закрепления способов реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного теплоснабжения

приводит к негативным последствиям для всех участников правоотношений по теплоснабжению. Нормативное закрепление способов реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного теплоснабжения позволит существенно сократить применение органами местного самоуправления спорных практик реализации указанного полномочия, сделает невозможным расширительное толкование правоприменителем ст. 6 Закона о теплоснабжении, а также исключить вмешательство органа местного самоуправления в хозяйственную деятельность теплоснабжающих организаций.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»//СЗ РФ.2010, N 31, ст. 4159.
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ факторов, влияющих на увеличение расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих при выполнении отдельных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по вопросам местного значения в сфере теплоснабжения в 2020–2021 годах». URL: <https://ach.gov.ru>
3. Романова В.В. Тенденции правового регулирования общественных отношений в сфере теплоснабжения // Российская юстиция. 2015. N 11. С. 49 – 51; Романова В.В. Особенности принципов энергетического права // Российская юстиция. 2013. N 4; Романова В.В. Правовое обеспечение эффективного государственного управления в сфере энергетики // Правовой энергетический форум. 2016. N 1. С. 5 – 12; Проскурина Э.В., Можяева В.С. Общая характеристика договора теплоснабжения // Правовой энергетический форум. 2015. N 1; Шевченко Л.И. Проблемы определения существенных условий при заключении договоров в сфере топливно-энергетического комплекса // Право и экономика. 2013. N 6; Стукалов А.В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. N 1.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ..2003, N 40, ст. 3822.
5. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.05.2017 N Ф01-1515/2017 по делу N А29-1426/2016// <https://ras.arbitr.ru/>
6. Постановлением Правительства РФ от 08.08.2012 N 808 "Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"// СЗ РФ..2012, N 34, ст. 4734
7. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 06.10.2020 N 301-ЭС18-24404 по делу N А31-8392/2017// <https://ras.arbitr.ru/>.

8. Большой российский энциклопедический словарь (БРЭС) – новое универсальное справочное издание. – М.: АСТ-Астрель. – 2005.
9. Зенков А.П., Новиченко О.В., Волохова Л.Н. О проблемах местного самоуправления и роли представительного органа на современном этапе на примере городского округа "Город Чита" // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 12.
10. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ, 06.07.2015, N 27, ст. 3953.
11. Муталиева Л.С., Меньшиков А.В., Илло Д.А. Компетенция комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности // Административное право и процесс. 2022. N 8. С. 67 - 70.

Проблемные аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения

Nadezhda V. Koropets

Ведущий специалист ПАО «Юнипро», ПАО «Юнипро»

Russian Federation,

Abstract

На органы местного самоуправления Законом о теплоснабжении возложена полномочие по организации обеспечения надежного теплоснабжения. Проблемным аспектом реализации указанного полномочия, в первую очередь, является то, что в настоящее время в законодательстве и правоприменительной практике отсутствуют единые подходы к осуществлению органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения. Законодатель не раскрывает какие именно мероприятия должен совершить орган местного самоуправления для обеспечения надёжного теплоснабжения. В настоящей статье на примерах из судебной практики предлагается рассмотреть непоименованные в Законе о теплоснабжении способы реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного теплоснабжения: практики субсидирования органом местного самоуправления теплоснабжающих организаций и потребителей тепловой энергии; практики по учреждению органом местного самоуправления юридических лиц, коммерческих организаций, осуществляющих деятельность по теплоснабжению потребителей и осуществление последующего контроля; практики по лишению и присвоению статуса единой теплоснабжающей организации без соблюдения установленной законом процедуры со ссылкой на введение чрезвычайной ситуации техногенного характера. Выявленная проблематика позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования действующего регулирования. Нормативное закрепление способов реализации органом местного самоуправления полномочий по организации надёжного теплоснабжения позволит существенно сократить применение органами местного самоуправления спорных практик реализации указанного полномочия, сделает невозможным расширительное толкование правоприменителем ст. 6 Закона о теплоснабжении, а также исключить вмешательство органа местного самоуправления в хозяйственную деятельность теплоснабжающих организаций.

Все выводы, сформулированные автором в настоящей статье, являются субъективным мнением автора и не отражают официальную позицию его работодателя.

Keywords: энергетическое право, правовое регулирование в сфере теплоснабжения, обеспечение надёжности теплоснабжения, теплоснабжающие организации

Publication date: 12.10.2023

Citation link:

Koropets N. Проблемные аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий по организации обеспечения надежного теплоснабжения // Energy law forum – 2023. – Issue 3 С. 61-69 [Electronic resource]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500027976-1-1> (circulation date: 22.07.2024). DOI: 10.61525/S231243500027976-1

Код пользователя: 0; Дата выгрузки: 22.07.2024; URL - <http://ras.jes.su/mlc/s231243500027976-1-1> Все права защищены.