

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства
по проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О теплоснабжении»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 23 ноября 2017 г. № А6-14103).

Проект разработан Минэкономразвития России во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № АД-П9-4262.

Согласно пояснительной записке к Проекту его целью является установление правовых оснований использования в сфере теплоснабжения механизма «регуляторного договора».

По результатам рассмотрения Проекта Совет приходит к следующим выводам.

1. Пояснительная записка к Проекту представляет собой одну страницу машинописного текста, из которых следует только указание цели на установление правовых оснований использования в сфере теплоснабжения механизма «регуляторного договора». Следовательно, пояснительная записка не содержит обоснование необходимости введения такого механизма, объяснения его правовой природы и последствий введения.

2. Исходя из текста Проекта соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения предназначен для возмещения затрат теплоснабжающим организациям на эксплуатацию, строительство, реконструкцию и модернизацию объектов системы

теплоснабжения. В соответствии со структурой отношений между теплоснабжающей организацией и уполномоченным органом реализация соглашения связана с осуществлением одной из его сторон публичных функций, а именно осуществление деятельности по ценообразованию путем установления тарифов в сфере теплоснабжения (часть 1 статьи 12.2 в редакции Проекта).

Согласно пункту 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Таким образом, соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения не обладает признаками гражданско-правовой сделки. Тем самым ставится под сомнение вся конструкция, избранная разработчиками Проекта для регулирования отношений по возмещению затрат теплоснабжающим организациям на эксплуатацию, строительство, реконструкцию и модернизацию объектов системы теплоснабжения.

Более того, затраты теплоснабжающих организаций на эксплуатацию, строительство, реконструкцию и модернизацию объектов системы теплоснабжения в соответствии с действующим законодательством могут быть учтены в соответствующем тарифе и сейчас (например, в случаях, указанных в пунктах 108 и 110 постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»). Если же по мнению разработчиков Проекта указанное постановление охватывает не все случаи, требующие учета затрат теплоснабжающей организации в каком-либо тарифе, то достичь цель Проекта можно не внесением изменений в закон, а в постановление

Правительства Российской Федерации. В свою очередь, в том случае, если возмещение затрат будет происходить не через их учет в тарифе, то необходимо вести речь о выделении денежных средств в соответствии с бюджетным законодательством (например, в виде субсидии).

Следовательно, в отсутствии обоснования предлагаемого разработчиками Проекта механизма, необходимость его введения вызывает обоснованные сомнения.

3. В том случае, даже если допустить возможность введения в законодательство такой конструкции как соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения, положения Проекта имеют существенные недостатки.

В частности, в соответствии с частью 5 предлагаемой новой статьи 12.2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (пункт 3 Проекта) к соглашению об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения применяются положения ГК РФ о договоре, если иное не установлено данным Федеральным законом.

Представляется, что целью данной нормы является применение к соглашению норм гражданского законодательства в тех случаях, когда такое субсидиарное применение не противоречит природе соглашения. Например, это касается положений о заключении договора, признании договора недействительным. Наличие такой нормы допускается гражданским законодательством. Согласно пункту 3 статьи 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Однако норма, предложенная в Проекте, не отвечает указанной цели. Норма распространяет на соглашение об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения действие всех

положений ГК РФ о договоре. В таком случае на практике могут возникнуть достаточно абсурдные ситуации.

Тем самым предлагаемая часть 5 статьи 12.2 Федерального закона «О теплоснабжении» нуждается в доработке.

Аналогичные возражения вызывает и часть 6 указанной статьи, где под существенными условиями договора понимается согласование порядка осуществления уполномоченным органом своих публичных функций.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» с учетом пояснительной записки в представленном виде не может быть поддержан.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного права
имени С.С.Алексеева при Президенте
Российской Федерации*