

Практический комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 г. № 63 в контексте правоотношений в сфере теплоснабжения

Ю.А. Татаринев, советник Практики по проектам в энергетике,
юридическая фирма VEGAS LEX, г. Москва

Введение

Социальную значимость теплоснабжения для всех категорий потребителей с учётом климатических особенностей России трудно переоценить.

В этом контексте особое значение играет вопрос обеспечения надёжности, тесно переплетающийся с обеспечением комфортных (долгосрочных) условий тарифного регулирования для участников рынка теплоснабжения.

В течение продолжительного времени не утихают споры касательно внедрения новых подходов к ценообразованию в сфере теплоснабжения, рассматриваемых в качестве условий для привлечения направленных на модернизацию систем теплоснабжения инвестиций и гарантий для их возврата.

Стабильность системы тарифного регулирования также во многом зависит от устойчивой правоприменительной практики, складывающейся по вопросам оспаривания цен (тарифов) в регулируемых видах деятельности.

Формирование системы тарифного регулирования в сфере теплоснабжения, предусматривающей наличие единого тарифа для потребителей тепловой энергии в границах деятельности единой теплоснабжающей организации (ЕТО), определяемого во взаимосвязи с последующими расчётами ЕТО с теплоснабжающими (теплосетевыми) организациями (ТСО) по утверждённым для них тарифам, делают указанную систему уязвимой с точки зрения возможности отмены тарифных решений в судебном порядке – признание недействующим одного тарифного решения, учтённого в «едином тарифе» ставит под сомнение экономическую обоснованность «единого тарифа» в целом.

Сформулированные в судебных актах правовые позиции о «единстве» принимаемых тарифных решений применительно к сфере

электроэнергетики (см., напр., Определение ВС РФ от 19.01.2017 г. № 9-АПГ16-42) позволяют прийти к выводу, что использование аналогичных правовых подходов возможно и в отношении тарифных решений в сфере теплоснабжения.

По этой причине, важным положительным событием для сферы теплоснабжения стало принятое Пленумом Верховного суда РФ Постановление от 27.12.2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» (далее – Постановление).

Настоящий практический комментарий посвящён наиболее важным вопросам применения регулируемых тарифов в сфере теплоснабжения в свете принятия вышеуказанного Постановления.

Применение правовых подходов, заложенных в Постановлении, к случаям, когда тариф на тепловую энергию не был установлен

На практике возникают случаи, когда тариф на тепловую энергию не устанавливался (хотя должен был быть установлен согласно соответствующим предписаниям закона) как в случае бездействия органа регулирования, так и при неисполнении осуществляющим регулируемую деятельность субъектом обязанности по обращению в орган регулирования с целью утверждения соответствующего тарифа.

Возникает логичный вопрос: можно ли применять приведённые в данном Постановлении правовые решения при рассмотрении споров в сфере ресурсоснабжения, если для ТСО тариф не был установлен?

Сам факт отсутствия тарифа (в том числе и в тех случаях, когда тариф не утверждался вовсе) не может быть основанием для отказа в



удовлетворении требований о взыскании стоимости поставленного ресурса.

В этом случае суд при рассмотрении спора о взыскании задолженности за поставленную в отсутствие утверждённого тарифа тепловую энергию должен определить экономически обоснованную цену этого ресурса и, соответственно, включить вопрос об обосновании цены в круг доказывания.

Таким образом, даже если тариф никогда не утверждался, стоимость поставленного, но неоплаченного ресурса может быть взыскана поставщиком.

При этом сумма исковых требований может быть рассчитана экспертным путем. В таких случаях необходимо доказать, что рассчитанная подобным образом цена является экономически обоснованной и не превышает размер тарифа, если бы тот был утверждён в законном порядке.

Правовые аспекты расчётов за поставленную тепловую энергию в отсутствие утверждённого тарифа

Расчёт за фактически поставленную тепловую энергию (теплоноситель) в отсутствие утверждённого в законном порядке тарифа формирует состав административного нарушения по ст. 14.6 КоАП РФ – нарушение порядка ценообразования.

При этом важно различать реализацию тепловой энергии как регулируемого вида деятельности от частных случаев компенсации расходов на производство тепловой энергии.

К примеру, в Определении ВС РФ от 09.08.2016 г. по делу № А09-15614/2015 указано, что «обязанность раскрывать соответствующую информацию, возложенная на теплоснабжающую организацию, у общества отсутствует, поскольку оно не осуществляет продажу тепловой энергии потребителям, а компенсирует затраты на содержание помещений торгово-развлекательного центра посредством их включения в состав арендной платы в соответствии с условиями заключённых договоров».

Требование оплаты потреблённой тепловой энергии (в отсутствие тарифа) в отдельных случаях (к примеру, под угрозой отключения потребителя от тепловой сети) могут быть

квалифицированы как злоупотребление доминирующим положением согласно п. 10 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Тем не менее, в этом случае следует отличать ситуацию, при которой поставка осуществляется без тарифа, поскольку тариф по каким-то причинам был отменён, от ситуации, при которой тариф изначально отсутствует, потому что подлежащая регулированию организация изначально не предпринимала никаких действий, чтобы его получить.

В первом случае отсутствие тарифа не является прямым следствием действий или бездействия регулируемой организации, поэтому состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.6 КоАП РФ, не формируется, поскольку в этом случае формально вины регулируемой организации в осуществлении деятельности без тарифа – нет.

Во втором случае регулируемая организация не предпринимает никаких действий, чтобы получить тариф, хотя может их предпринять – подать заявку на утверждение тарифа в соответствующий орган государственной власти.

Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, в случае, когда тариф вообще никогда не утверждался, взаиморасчёты между регулируемой организацией и потребителем могут быть осуществлены, однако, если отсутствие тарифа вызвано бездействием регулируемой организации, последняя может быть привлечена к административной ответственности за нарушение установленного порядка ценообразования.

На практике возможна и третья ситуация. Тариф может отсутствовать по причине отказа регулирующего органа утвердить тариф. В подобном случае ответ на вопрос, формируется ли состав административного правонарушения за поставку ресурса в отсутствие тарифа,

зависит от индивидуальной совокупности факторов: была ли заявка на утверждение тарифа подана своевременно, была ли заявка комплектной, правильно ли были оформлены необходимые документы и т.д. Однако очевидно, что если отказ регулятора был необоснованным, то ни о каком нарушении установленного порядка ценообразования со стороны регулируемой организации речи быть не может.

Применение правовых подходов, заложенных в Постановлении, к услугам по передаче тепловой энергии

При применении Постановления к спорам по оплате услуг по передаче тепловой энергии следует учитывать ряд законодательных ограничений.

Федеральный закон «О теплоснабжении» императивно устанавливает запрет на препятствование перетоку соответствующего ресурса и взимание за это платы владельцами тепловой сети в случае отсутствия утверждённого тарифа.

В Определении Верховного Суда РФ от 17.06.2016 г. № 306-ЭС16-6217 по делу № А65-12453/2015 указано, что суд апелляционной инстанции отменил судебный акт и отказал во взыскании с ответчика платы за пользование теплопроводом, принадлежащим на праве собственности истцу. Суд пришел к выводу об отсутствии у истца права требования этой платы. При этом он руководствовался п. 5, 6 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» и исходил из того, что ответчик получал тепловую энергию от энергоснабжающей организации через рассматриваемый участок тепловой сети, тариф на оплату услуг по передаче тепловой энергии для истца не установлен, что в совокупности исключает возможность получения истцом платы за рассматриваемое пользование его тепловыми сетями.

Указанный выше законодательный запрет требовать платы за услуги по передаче тепловой энергии в отсутствие утверждённого тарифа с правовой точки зрения направлен на стимулирование предприятий к передаче непрофильных активов профессиональным участникам рынка, которые смогут качественно обслуживать подобные объекты и, тем самым, надлежащим

образом обеспечить потребность потребителей в бесперебойной поставке тепловой энергии.

Тем не менее, на практике возможна ситуация, при которой теплосетевая организация по каким-то причинам не смогла вовремя получить соответствующий тариф.

Вправе ли в этом случае ТСО истребовать плату за фактически оказанные услуги по передаче тепловой энергии?

В том случае, когда идёт речь об установлении тарифа в течение регулируемого периода впервые – утверждение тарифа не создаёт правовую возможность для его применения «задним числом».

Другой вопрос состоит в том, когда заявка на утверждение тарифа подана вовремя, а регулирующий орган утвердил тариф «с опозданием».

В этом случае примечателен правовой подход Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа, по делу № А38-1910/2008, применённый в отношении смежного вида деятельности – передаче электрической энергии.

Спор возник между гарантирующим поставщиком и сетевой организацией по вопросу действия тарифа во времени. В 2008 г. регулятор опубликовал тариф на услуги по передаче электроэнергии с опозданием на три месяца, то есть, тариф был опубликован в марте 2008 г., в то время как начало регулируемого периода приходится на 1 января каждого года.

Рассматривая дело, суды первой и второй инстанций отказали в удовлетворении исковых требований со ссылкой на положения п. 25 Правил государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию (утв. ПП РФ от 26.02.2004 г. № 109), согласно которым тариф обратной силы не имеет.

Суд кассационной инстанции своим постановлением от 20.04.2009 г. отменил принятые по делу судебные акты и вернул дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, при этом суд кассационной инстанции потребовал проанализировать вопрос о том, будет ли соблюден принцип трансляции цен на конечных потребителей, если гарантирующий поставщик оплатит услуги по передаче в период с января по март 2008 г. по более низкому тарифу.

Суд первой инстанции при новом рассмотрении дела вновь отказал в удовлетворении иска, указав при этом на то, что сетевая компания мо-



жет компенсировать свои выпадающие доходы, если таковые имеют место быть, в будущем периоде регулирования путем увеличения тарифа.

Суд апелляционной инстанции при новом рассмотрении дела решение суда первой инстанции отменил и принял новый судебный акт, которым иски были удовлетворены в полном объеме. Апелляционный суд мотивировал своё решение тем, что в период с января по март, т.е. до того, как тарифное решение было опубликовано, взаиморасчёты между гарантирующим поставщиком и сетевой компанией должны были производиться по цене, равной новому тарифу. В противном случае принцип трансляции цен будет нарушен, и гарантирующий поставщик получит необоснованную прибыль. Суд кассационной инстанции и Высший Арбитражный Суд РФ поддержали данные выводы.

На первый взгляд может показаться, что суды попросту проигнорировали императивное предписание закона, запрещающее применять тариф ретроспективно. Однако более подробный анализ мотивировки судов апелляционной и кассационной инстанций показывает, что это не так. Суды не применяли тариф «задним числом», они применили экономически обоснованную цену. Тем самым суды сохранили баланс экономических интересов участников рынка.

Указанный подход может быть успешно применён и в отношении услуг по передаче тепловой энергии.

Участие теплоснабжающей (теплосетевой) организации в формировании цены

Пункт 7 Постановления предусматривает, что в случае, если регулируемая цена была вопреки требованиям закона установлена ниже экономически обоснованной, и нормативный акт, в соответствии с которым она определялась, признан судом недействующим, участвовавший в её формировании поставщик не вправе требовать взыскания доплаты в соответствующей части с потребителей ресурса.

Необходимо учитывать, что органы регулирования вправе установить тариф в отношении поставляемого конкретным лицом товара (оказываемой услуги) независимо от факта

обращения данного поставщика за установлением соответствующего тарифа.

Так, в Правилах регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (утв. ПП РФ от 22.10.2012 г. № 1075 (ред. от 22.11.2016 г.)), в частности, в п. 14, указано, что в случае непредставления регулируемые организации предложения об установлении цен (тарифов) и (или) материалов, предусмотренных настоящими Правилами, орган регулирования открывает дело об установлении цен (тарифов) в отношении указанных организаций на основании результатов проверки их хозяйственной деятельности, а также исходя из имеющихся данных за предшествующие периоды регулирования, которые были использованы среди прочего для установления действующих цен (тарифов), в том числе для этих организаций.

В свете изложенного встаёт вопрос: раз в п. 7 Постановления говорится о «поставщике, участвовавшем в формировании тарифа», то означает ли это, что на поставщика, для которого по инициативе регулятора был установлен экономически необоснованный тариф, указанное ограничение не распространяется, и он вправе взыскать с конечных потребителей соответствующую разницу?

Представляется, что на этот вопрос следует ответить отрицательно, поскольку Верховный Суд тем самым указывает на то, что в случае утверждения тарифа ниже экономически обоснованного уровня, «дерегулироваться» может только та организация, для которой данный тариф был утверждён.

Заключение

Безусловно, что Постановление ВС РФ № 63 не отвечает на все вопросы, возникающие в правоприменительной практике в отношении регулируемых видов деятельности.

Тем не менее, нельзя не согласиться с тем, что положенные в основу данного Постановления правовые подходы во многом унифицируют и упростят условия ведения деятельности участникам рынка теплоснабжения и, в определённой степени, обеспечат защиту законных прав и интересов как регулируемых организаций, так и их потребителей в указанной сфере деятельности.

