

ОБРАЩЕНИЕ

ОТ ТЕПЛОСНАБЖАЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ КОММУНАЛЬНО-
БЫТОВЫЕ НУЖДЫ НАСЕЛЕНИЯ И БЮДЖЕТОФИНАНСИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В адрес: Верховного Суда Российской Федерации

**Научно-консультативного совета при
Верховном Суде Российской Федерации**

**Судебного департамента при Верховном Суде
Российской Федерации**

Арбитражных судов Российской Федерации

**Министерства энергетики Российской
Федерации**

**Общественного совета при Министерстве
энергетики Российской Федерации**

**Министерства строительства и жилищно-
коммунального хозяйства Российской
Федерации**

**Федеральной антимонопольной службы
России**

**Комитета Государственной Думы по
энергетике**

**Комитета Государственной Думы по
строительству и жилищно-коммунальному
хозяйству**

«01» марта 2023 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Часть 1. Описание проблемы	6
Часть 2. Правовая природа повышающих коэффициентов.	11
Часть 3. История формирования судебной практики. Цели разъяснений, изложенных в Обзоре № 3 от 2016 г.	13
Часть 4. Изменения законодательства после утверждения Обзора № 3 от 2016 г.	15
Правила поставки газа.....	15
Жилищное законодательство	17
Судебная практика из Московского округа.	19
Заключение	22



Введение

В настоящем обращении (далее – Обращение) затрагивается проблема необоснованного применения повышающего коэффициента к стоимости газа, отобранного сверх установленной договором суточной нормы поставки газа, в отношении теплоснабжающих организаций, обеспечивающих тепловой энергией население и бюджетофинансируемые организации.

Обращение разработано специалистами Консалтинговой компании «Константа», по согласованию с сообществом теплоснабжающих организаций. Решение излагаемой проблемы затрагивает интересы не только подписавшихся, но и иных организаций, обеспечивающих теплоснабжение населения и бюджетофинансируемых организаций.

По данным Минэнерго России отрасль теплоснабжения является убыточной и инвестиционно непривлекательной¹. В 2020 г. отрицательный финансовый результат составил 180 млрд. руб. (убыточность 8,7% относительно выручки). Совокупные затраты составили 2,07 трлн руб., из которых 33-35% – затраты на топливо². Основным видом используемого топлива является сетевой газ – 76% на котельных, 72 % на ТЭС³.

Порядка 39% тепловой энергии потребляется населением и бюджетофинансируемыми организациями⁴. Однако, количество организаций, осуществляющих теплоснабжение населения, в последние годы плавно снижалось и в 2020 г. составило 19 404 ед. (на 11 % ниже, чем в 2015 г. (21 762 ед.)). Преимущественно снижение произошло за счет сокращения количества организаций частной и прочих форм собственности – на 1246 и 760 ед. (или на 22 и 54%) соответственно по отношению к 2015 г.⁵

Теплоснабжающие организации, поставляющие тепловую энергию населению и бюджетофинансируемым организациям, реализуют тепловую энергию по регулируемым государством тарифам. В 2020 г. на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения из бюджетов всех уровней затрачено 113 млрд рублей⁶.

Одной из причин формирования убытков является несение не учитываемых в тарифе на тепловую энергию расходов на оплату газа, стоимость которого рассчитана с применением повышающего коэффициента.

Пунктом 17 Правил поставки газа в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162) (далее – Правила поставки газа 1998 г.) установлено, что при перерасходе газа без предварительного согласования с поставщиком покупатель оплачивает дополнительно объем отобранного им газа сверх установленного договором и стоимость его транспортировки за каждые сутки с применением коэффициента (далее – повышающий коэффициент):

с 15 апреля по 15 сентября - 1,1;

с 16 сентября по 14 апреля - 1,5.

¹ «Кредиты банков составляют всего 3% от всех инвестиций, что свидетельствует о низкой инвестиционной привлекательности отрасли» (Доклад Минэнерго России о состоянии теплоэнергетики и централизованного теплоснабжения в Российской Федерации в 2020 году (далее – Доклад). С. 61).

² Доклад. С. 52.

³ Доклад. С. 38.

⁴ Доклад. С. 7.

⁵ Доклад. С. 33.

⁶ Доклад. С. 52.

Высший Арбитражный Суд РФ в решении от 16 апреля 2012 г. № ВАС-1113/12 рассмотрел вопрос о законности механизма применения повышающих коэффициентов. В решении установлено, что повышающий коэффициент не является санкцией, то есть не является мерой ответственности за перерасход газа. Повышающий коэффициент представляет собой элемент ценообразования, предназначенный для возмещения не фактических, а возможных дополнительных расходов поставщика газа на хранение и транспортировку дополнительных объемов газа. Одной из целей введения данного элемента ценообразования является обеспечение в первую очередь потребностей в газоснабжении населения и организаций обеспечивающих коммунально-бытовые нужды граждан.

Теплоснабжающие компании, поставляющие тепловую энергию населению и бюджетофинансируемым организациям, обеспечивают коммунально-бытовые нужды населения. Перерасход газа у них возникает в результате непредвиденного понижения температуры окружающей среды, что влечет необходимость увеличения расхода топлива, для поддержания нормативной температуры в жилых помещениях.

Правилами поставки газа 1998 г. предусмотрено, что повышающий коэффициент не применяется к стоимости газа, отобранного населением и коммунально-бытовыми потребителями (п. 17). До 2016 г. теплоснабжающие организации, поставляющие тепловую энергию населению и бюджетофинансируемым организациям, признавались на уровне судебной практики коммунально-бытовыми потребителями и освобождались от несения расходов на оплату газа по стоимости с применением повышающего коэффициента.

С 2016 г. в судебной практике арбитражных судов произошел поворот. Ссылаясь на разъяснения Верховного Суда РФ, изложенные в Обзоре № 3 от 2016 г. (ответ на вопрос № 2)⁷, арбитражные суды считают безусловным основанием для отказа в признании коммунально-бытовым потребителем сам факт переработки газа в тепловую энергию⁸.

Применяемый арбитражными судами правовой подход усугубляет проблему финансовой несостоятельности теплоснабжающих организаций. Статистика Минэнерго России показывает сокращение количества компаний, поставляющих тепло населению на 11% как раз за период 2016-2020 гг. Фактические объемы финансирования из бюджетов всех уровней на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения за период 2016-2020 гг. выросли с 79 до 113 млрд рублей (43%)⁹.

У теплоснабжающих организаций нет иного источника дохода, кроме регулируемой платы за тепловую энергию. Стоимость газа, рассчитанная с применением повышающего коэффициента, не закладывается регулирующими органами в тариф на тепловую энергию. В результате теплоснабжающие организации терпят некомпенсируемые убытки.

Некомпенсируемые убытки влекут недостаточность финансовых средств для оплаты газа, что увеличивает задолженность перед поставщиками газа. Поставщики газа на основании возникшей задолженности устанавливают режим ограничения подачи газа, и

⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г.).

⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 1 декабря 2022 г. № Ф07-17050/22 по делу № А66-4838/2022; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 мая 2022 г. № Ф01-1520/22 по делу № А28-6503/2021; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 1 февраля 2022 г. № Ф10-6494/21 по делу № А64-3506/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 ноября 2022 г. № Ф09-7494/22 по делу № А47-16335/2021 и др.

⁹ Доклад. С. 54, таблица 36.

применяют повышающий коэффициент к стоимости газа, отобранного сверх установленной ими нормы ограничения подачи газа. В итоге долг за поставленный газ продолжает увеличиваться.

С 07.12.2016 в Правилах поставки газа 1998 г. выделены особые потребители - теплоснабжающие организации, поставляющие на нужды населения и бюджетофинансируемых организаций свыше 75 % от общего объема поставляемой тепловой энергии (п. 5.1.). Однако, не было четко прописано, что данные лица являются коммунально-бытовыми потребителями.

В ноябре 2021 г. Правительство РФ утвердило новые Правила поставки газа (постановление от 01 ноября 2021 г. № 1901) (далее – Правила поставки газа 2021 г.). где дано определение понятия «коммунально-бытовой потребитель» - это теплоснабжающая организация, поставляющая на нужды населения и бюджетофинансируемых организаций свыше 75 % от общего объема поставляемой тепловой энергии. Таким образом, Правила поставки газа 2021 г. не изменили круг коммунально-бытовых потребителей, а только дали им определение на основе ранее сформулированных критериев.

Правила поставки газа 2021 г. должны были вступить в силу 01.09.2022, однако начало их действия было дважды отложено:

- 1) за 1 день до их вступления в силу на 6 месяцев с 01.09.2022 до 01.03.2023¹⁰;
- 2) за 7 дней – ещё на 6 месяцев с 01.03.2023 до 01.09.2023¹¹.

Споры между поставщиками газа и теплоснабжающими организациями о взыскании стоимости газа, рассчитанной с применением повышающего коэффициента, за периоды поставки газа до 01.09.2023 будут рассматриваться судами ещё порядка 2-3 лет на основании норм Правил поставки газа 1998 г.

Целью настоящего обращения является привлечение внимания арбитражных судов, и иных заинтересованных лиц на проблему применения повышающего коэффициента к теплоснабжающим организациям, обеспечивающим коммунально-бытовые нужды населения.

Предлагается и обосновывается изменение подхода к толкованию законодательства о газоснабжении, для целей разрешения споров поставщиков газа с теплоснабжающими организациями, возникших из отношений по поставке газа до 01.09.2023. В частности, на основе системного толкования Правил поставки газа 1998 г. предлагается признать коммунально-бытовыми потребителями организации, поставляющие более 75% вырабатываемой тепловой энергии населению и бюджетофинансируемым организациям.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2022 г. № 1520.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2023 г. № 297.

Часть 1. Описание проблемы

Пунктом 17 Правил поставки газа 1998 г.¹² предусмотрено, что при перерасходе газа без предварительного согласования с поставщиком или газораспределительной организацией покупатель оплачивает дополнительно объем отобранного им газа сверх установленного договором и стоимость его транспортировки за каждые сутки с применением коэффициента (далее – повышающий коэффициент):

с 15 апреля по 15 сентября - 1,1;

с 16 сентября по 14 апреля - 1,5.

Это правило не применяется к объемам газа, израсходованным населением и коммунально-бытовыми потребителями. Аналогичное правило содержится во вступающих в силу с 01.09.2023 Правилах поставки газа 2021 г.¹³ (п. 24).

Применяя п. 17 Правил поставки газа 1998 г., арбитражные суды придерживаются позиции, согласно которой факт переработки газа в тепловую энергию является основанием для отказа в признании ресурсоснабжающей организации коммунально-бытовым потребителем¹⁴. Суды ссылаются на разъяснения Верховного Суда РФ, изложенные в Обзоре № 3 от 2016 г. (ответ на вопрос № 2)¹⁵.

В своих разъяснениях Верховный Суд РФ указал, что ресурсоснабжающие организации не вошли в круг лиц, которые освобождаются от оплаты газа по стоимости, рассчитанной с применением повышающего коэффициента.

Применение этого разъяснения без учета контекста его издания и изменившегося с 2016 г. законодательства, ущемляет интересы тех теплоснабжающих организаций, которые преимущественно обеспечивают коммунально-бытовые нужды граждан и социально-значимых объектов в тепловой энергии.

Граждане вправе отбирать энергию в необходимом им количестве (п. 3 ст. 541 ГК РФ).

Теплоснабжающие организации, осуществляющие поставку тепловой энергии населению и бюджетофинансируемым организациям (детские сады, школы, больницы и др.) (далее – социально ориентированные ТСО), должны обеспечить поставку тепловой энергии в количестве, достаточном для удовлетворения потребностей в коммунальной услуге по отоплению.

¹² Правила поставки газа в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162).

¹³ Правила поставки газа в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 01 ноября 2021 г. № 1901).

¹⁴ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 1 декабря 2022 г. № Ф07-17050/22 по делу № А66-4838/2022; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 мая 2022 г. № Ф01-1520/22 по делу № А28-6503/2021; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 1 февраля 2022 г. № Ф10-6494/21 по делу № А64-3506/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 ноября 2022 г. № Ф09-7494/22 по делу № А47-16335/2021 и др.

¹⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г.).

Они не могут снижать температуру в зданиях¹⁶, требовать равномерного потребления тепловой энергии и применять повышающие коэффициенты к стоимости тепловой энергии при её перерасходе данными потребителями¹⁷.

При согласовании объемов поставки газа теплоснабжающие организации исходят из нормативных, расчетных показателей расхода газа на выработку тепловой энергии. Фактические же показатели зачастую отклоняются в результате изменения температуры окружающей среды, которая становится фактором, вынуждающим теплоснабжающую организацию вырабатывать больше тепла для отопления граждан, больниц, школ и т.п.

В отличие от промышленных организаций, объем потребления которых зависит от планируемого увеличения производства и иных подобных прогнозируемых факторов, социально ориентированные ТСО не могут свободно регулировать расход газа (так как он зависит от обстоятельств, находящихся вне сферы их контроля, в частности, погодных условий).

Промышленные потребители, с одной стороны, могут без затруднений возместить стоимость газа, купленного с применением повышающего коэффициента, путем её учета в стоимости своих товаров. С другой стороны, они не лишены возможности снижать объем потребления газа во избежание выхода за рамки суточной нормы поставки газа.

Теплоснабжающие организации, напротив, не всегда имеют возможность предвидеть увеличение объемов потребления газа и вовремя согласовать с поставщиком изменение объемов поставки газа. Так, например, в случае снижения температуры наружного воздуха, поддержание необходимой температуры теплоносителя требует увеличения расхода топлива. Если теплоснабжающая организация, опасаясь выхода за рамки суточной нормы поставки газа, не будет увеличивать расход газа на подогрев теплоносителя, падение температур наружного воздуха будет приводить к охлаждению жилых помещений, учреждений здравоохранения и образования.

При этом, необходимо учитывать, что поставка тепловой энергии населению является регулируемым видом деятельности. Регулируемая цена на тепловую энергию (тариф) не включает в себя расходы на приобретение топлива, стоимость которого рассчитана с применением повышающего коэффициента. Основы ценообразования в сфере теплоснабжения¹⁸ не предусматривают компенсацию таких расходов.

Расходы по оплате газа по цене с применением повышающего коэффициента становятся непокрываемым убытком теплоснабжающей организации. Подобные невозмещаемые расходы способствуют формированию задолженности, которая не может быть погашена без привлечения сторонних средств. В результате деятельность по обеспечению населения тепловой энергией становится убыточной, естественным исходом чего становится несостоятельность (банкротство) теплоснабжающей организации.

¹⁶ См. Требования к качеству коммунальных услуг. Приложение № 1 к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утв. постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354).

¹⁷ Жилищным законодательством не предусмотрено применение повышающих коэффициентов при оказании коммунальной услуги по отоплению (см. Письмо Федеральной службы по тарифам от 2 апреля 2014 г. № СЗ-3707/5; Более подробно также см. Информационное письмо Федеральной службы по тарифам от 7 июля 2014 г. № СЗ-7269/5).

¹⁸ Основы ценообразования в сфере теплоснабжения (утв. постановлением Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075).

Такое положение дел не содействует здоровому экономическому развитию энергетической отрасли Российской Федерации. Денежные средства, затраченные на оплату газа с применением повышающего коэффициента, не идут на выполнение мероприятий по техническому перевооружению устаревающего оборудования, повышению энергоэффективности котельных и тепловых сетей.

Напротив, если бы в цену тепловой энергии закладывались расходы на оплату газа с повышающим коэффициентом это привело бы к необоснованному росту тарифов для населения.

Объем необходимого газа определяется теплоснабжающей компанией непосредственно в момент потребления из-за неконтролируемого изменения температуры воздуха. В таких условиях изменения объема поставки газа не могут быть внесены в договор поставки газа заблаговременно и применение повышающего коэффициента становится неизбежным.

В некоторых судах, однако, можно наблюдать положительную тенденцию к поиску более сбалансированного разрешения споров поставщиков газа с теплоснабжающими организациями, поставляющими тепловую энергию населению. Так, например, в Московском округе имеется практика, согласно которой теплоснабжающая организация, выступающая исполнителем коммунальных услуг в силу прямой поставки тепловой энергии населению, освобождена от применения повышающего коэффициента к стоимости газа.

При этом, указанная судебная практика не противоречит разъяснениям Верховного Суда РФ, изложенным в Обзоре № 3 от 2016 г. Это подтвердил сам Верховный Суд РФ в Определении от 7 августа 2019 г. № 305-ЭС19-11938 по делу № А41-72648/2017.

«При этом суды исходили из того, что в рассматриваемом случае ответчик выступает как коммунально-бытовой потребитель, приравненный к исполнителю коммунальной услуги, в связи с чем повышающий коэффициент к расчетам стоимости потребленного сверх установленного условиями заключенного сторонами договора объема газа применению не подлежит».

**Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2019
№ 305-ЭС19-11938 по делу № А41-72648/2017**

Таким образом, на практике подтверждено, что **выбор указанного правового подхода не повлечет отмены решения судов нижестоящих инстанций Верховным Судом РФ.**

Похожие решения можно наблюдать на уровне судов первой инстанции в других округах. Например, в Решении Арбитражного суда Смоленской области от 02 августа 2022 г. по делу № А62-129/2022 приведены следующие мотивы освобождения теплоснабжающей организации от применения повышающего коэффициента:

«ООО «Коммунальные системы «Жуково» является организацией, непосредственно поставляющей коммунальный ресурс (в данном случае - тепловую энергию) в многоквартирные дома и социальные учреждения.

Ответчик заявил, что он является фактически исполнителем коммунальных услуг (не продает ресурс третьим лицам, нет управляющей компании в связи с заключением прямых договоров), в связи с чем приобретенный им ресурс поставляется в котельную, где производится тепловая энергия в целях коммунально-бытового потребления (для обеспечения

потребностей и нужд многоквартирных домов, присоединенных социальных потребителей)...

В данном случае ответчик фактически выступает как исполнитель коммунальных услуг, поскольку поставляет ресурс напрямую конечным потребителям, минуя какого-либо посредника (в том числе управляющую компанию).

В рамках настоящего спора к ответчику подлежит применению исключение, предусмотренное пунктом 17 Правил № 162, о неприменении повышающего коэффициента к расчетам стоимости потребленного сверх установленного договором объема газа.

Аналогичная правовая позиция содержится также в судебной арбитражной практике, в частности, в Определении Верховного Суда РФ от 07.08.2019 № 305-ЭС19-11938 по делу № А41-72648/2017.

...

Кроме того, незначительное потребление ресурса в общем объеме поставок не влияет на изменение статуса ответчика.

Суд также принимает во внимание цель правового регулирования повышающего коэффициента, а именно, необходимость предупредить возможность перерасхода в целях исключения негативных последствий для других потребителей ресурса.

Повышающий коэффициент в данном случае выступает в качестве альтернативы санкции за непредставление газоснабжающей организации юридически значимых сообщений об обстоятельствах, знанием о которых мог заблаговременно обладать потребитель.

Так, в отличие от промышленных организаций, объем потребления которых зависит от планируемого увеличения производства и иных подобных прогнозируемых факторов, коммунально-бытовые потребители не могут с точностью установить объем потребляемого ресурса (так как он зависит от обстоятельств, находящихся вне сферы их контроля, в частности, погодных условий).

В последнем случае смысл расчета по повышающему коэффициенту логически утрачивается, так как отсутствуют основания для применения становящейся фактически неизбежной санкции с учетом невозможности точного расчета объема потребления.

Истец указал, что во избежание негативных последствий ответчик должен был заблаговременно (за месяц) предупредить ООО «Газпром межрегионгаз Смоленск» и согласовать с ним объемы потребления.

Вместе с тем общество с ограниченной ответственностью «Коммунальные системы «Жуково» в отношении потребителей коммунальных услуг, обязанность перед которыми по поставке ресурса зависит от начала отопительного сезона, в августе месяце (до начала отопительного сезона) не могло точно определить, когда правовым актом органа местного самоуправления будет определена дата начала отопительного сезона (которая также зависит от среднесуточной температуры в течение определенного периода времени), соответственно, рассчитать предполагаемый необходимый объем газа. Указанные обстоятельства выходят за рамки контроля со стороны ООО «Коммунальные системы «Жуково»

**Решение Арбитражного суда Смоленской области
от 02 августа 2022 г. по делу № А62-129/2022**

Таким образом, расходы социально ориентированных ТСО на оплату газа, стоимость которого рассчитана с применением повышающего коэффициента, не подлежат компенсации из платы за поставку тепловой энергии. Деятельность социально ориентированных ТСО не финансируется в надлежащем объеме, что становится одной из причин их банкротства.

В судебной практике наблюдаются попытки признания социально ориентированных ТСО коммунально-бытовыми потребителями, с целью освобождения их от оплаты газа по стоимости, рассчитанной с применением повышающего коэффициента.



Часть 2. Правовая природа повышающих коэффициентов.

Повышающий коэффициент – это коммерческий элемент ценообразования, разработанный на основе рыночных механизмов (сопоставление стоимости резервного топлива и расходов на хранение газа). Этот коэффициент направлен на возмещение *возможных* издержек поставщика, возникающих при сверхплановом (вне установленного графика поставки) потреблении газа.

В 2012 г. Высшим Арбитражным Судом РФ (далее – ВАС РФ) в Решении от 16 апреля 2012 г. № ВАС-1113/12 при участии группы лиц «Газпром», Минэнерго и Федеральной службы по тарифам подробно рассмотрена правовая природа повышающих коэффициентов.

При рассмотрении данного спора Федеральная служба по тарифам пояснила следующее: *«потребитель, отбирающий газ свыше согласованного объема ..., способствует увеличению затрат поставщика на обеспечение балансировки системы газопроводов и удовлетворения потребностей других потребителей. Коэффициенты являются компенсацией **возможных** дополнительных затрат поставщика по обеспечению бесперебойной работы системы газоснабжения».*

Суд указал, что **коэффициенты предусмотрены для обеспечения бесперебойности поставки газа, в первую очередь населению и потребителям, обеспечивающим коммунально-бытовые нужды населения.**

Признавая п. 17 Правил поставки газа 1998 г. законным и обоснованным, ВАС РФ указал следующие аргументы, из которых он исходил:

«Предусмотренные названным пунктом Правил повышающие тариф коэффициенты представляют собой элемент ценообразования, а не неустойку».

...

«Поставка природного газа технологически осуществляется потребителю по присоединенной к его газопотребляющему оборудованию газораспределительной сети. В этой связи потребитель природного газа может самостоятельно регулировать в довольно значительных пределах объем потребляемого им газа.

...

«...экономические затраты на поставку природного газа, который поступает потребителям в осенне-зимний период выше, как минимум, на величину стоимости хранения газа в хранилищах. Кроме того, сроки поставки дополнительных, по сравнению с летним периодом, объемов поставки газа совпадают со сроками среднестатистического отопительного периода в Российской Федерации.

***В осенне-зимний период поставка газа осуществляется в первую очередь населению и потребителям, обеспечивающим коммунально-бытовые нужды населения*».**

...

«При установлении коэффициентов принималось во внимание соотношение стоимости газа к его балансовой стоимости с учетом хранения (весенне-летний период), а также соотношение стоимости газа к стоимости резервного вида топлива (осенне-зимний период)».

Таким образом, повышающие коэффициенты призваны возместить увеличивающиеся расходы поставщика газа, и одновременно дисциплинировать потребителей для недопущения чрезмерных нагрузок на газотранспортную систему. ВАС РФ исходил из того, что потребитель имеет возможность регулировать свой расход газа «в довольно значительных пределах».

При этом, приоритетными потребителями являются население и организации, обеспечивающие коммунально-бытовые нужды населения. То есть первоочередная цель повышающих коэффициентов обеспечить коммунально-бытовые нужды граждан.

ВАС РФ поддерживал практику судов, согласно которой субъекты теплоснабжения поставляющие тепловую энергию для нужд населения и объектов социальной сферы (школ, больниц, бюджетных учреждений и т.п.) являются коммунально-бытовыми потребителями¹⁹.

«..., суды, ... установили, что основными потребителями ответчика являются население и бюджетные организации; перерасход газа допущен ответчиком не на собственные нужды. Израсходованный организацией газ сверх договорных объемов направлен на выработку и бесперебойное обеспечение тепловой энергией объектов коммунально-бытовой сферы (медицинских учреждений, больниц, роддома, детского образовательного учреждения).

Таким образом, судебные инстанции, установив в качестве цели приобретения ответчиком транспортируемого газа обеспечение населения и объектов коммунально-бытовой сферы теплом и горячей водой, сделали вывод о возможности отнесения ответчика к числу коммунально-бытовых потребителей»²⁰

Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 июня 2008 г. № 5708/08

Такой подход логично встраивался в систему снабжения газом, в которой приоритетными потребителями считались население и организации, обеспечивающие коммунально-бытовые нужды населения.

Несомненно, что отопление жилых помещений относится к коммунально-бытовым нуждам граждан. Теплоснабжающие организации со значительной долей поставки тепловой энергии населению и объектам социальной сферы лишены возможности самостоятельно изменять расход газа «в довольно значительных пределах».

С одной стороны, в таких условиях применение повышающего коэффициента к цене на газ становится неизбежным, с другой – противоречит их предназначению, как одной из мер обеспечения бесперебойности снабжения газом организаций, обеспечивающих в первую очередь коммунально-бытовые нужды населения и бюджетофинансируемых организаций. В этом случае происходит разрыв единства энергетической системы и необоснованная дифференциация правового регулирования.

На практике повышающий коэффициент не всегда выполняет функцию компенсации расходов поставщика газа. Зачастую поставщик вовсе не несет дополнительных расходов. За время поставки газа все потребители отбирают газ по-разному. Одни могут отобрать меньше нормы, другие могут превысить расход.

Фактические затраты поставщика могут не меняться из-за превышения нормы отбора газа конкретным потребителем, но он может получать дополнительную выгоду от применения повышающего коэффициента.

В этих условиях логичным является освобождение от этих правил населения и потребителей, обеспечивающих коммунальные, некоммерческие по своей природе, нужды.

¹⁹ См также Ответ на Вопрос 1 от 26.06.06. Вопросы и ответы по материалам заседаний Президиума Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа (май-ноябрь 2006 г.) // «Вестник Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа», 2007, № 1.

²⁰ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 июня 2008 г. № 5708/08.

Часть 3. История формирования судебной практики. Цели разъяснений, изложенных в Обзоре № 3 от 2016 г.

В период упразднения ВАС РФ судебная практика по данному вопросу стала меняться. Впервые вывод об отсутствии признаков коммунально-бытового потребителя у теплоснабжающей организации был сделан в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.04.2013 по делу № А46-30124/2012.

Суд на основе анализа фактических обстоятельств и документов установил, что доля поставки тепловой энергии населению у ответчика незначительна, в связи с чем, отсутствуют основания для признания его коммунально-бытовым потребителем.

«Потребление газовыми котельными осуществляется не на бытовые, а на производственные нужды – выработка тепла в целях реализации тепловой энергии.

*Из представленных ответчиком **документов** (справки об отпуске тепловой энергии – том 1 листы дела 109-120) усматривается, что значительное число организаций, получающих тепловую энергию от истца, не являются коммунально-бытовыми.*

Следовательно, газ, израсходованный для производства тепловой энергии, не может быть признан использованным на коммунально-бытовые нужды».

**Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда
от 23.04.2013 по делу № А46-30124/2012**

Эти же выводы, были включены в Решение Арбитражного суда Пермского края от 30.01.2014 по делу № А50-18190/2013, но уже не на основе исследованных материалов, а как абстрактное умозаключение:

«Потребление газовыми котельными осуществляется не на бытовые, а на производственные нужды - выработка тепла в целях реализации тепловой энергии. Следовательно, газ, израсходованный для производства тепловой энергии, не может быть признан использованным на коммунально-бытовые нужды».

**Решении Арбитражного суда Пермского края
от 30.01.2014 по делу № А50-18190/2013**

Таким образом, факт из одного решения по конкретному делу, который был основой для правовой квалификации, стал восприниматься некоторыми судами как абстрактный правовой подход.

Далее Семнадцатый арбитражный апелляционный суд проверяя решение Арбитражного суда Пермского края привел следующие рассуждения:

«газ он [ответчик] приобретает и использует в коммерческих целях, его цена заложена в стоимость производимых и продаваемых им энергоресурсов. В связи с чем, суд апелляционной инстанции считает, что истца нельзя отнести к категории коммунально-бытовых потребителей ...».

**Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда
№ 17АП-10605/2014-ГК по делу № А50-18192/2013**

Впоследствии в 2016 г. судебные акты с аналогичным подходом были предметами жалоб в Верховный Суд РФ. Однако, судья Верховного Суда РФ отказал в передаче жалоб на рассмотрение Судебной коллегии по экономическим спорам²¹.

²¹ См. дела №№ А71-4020/2014; А71-13874/2014; А71-6704/2014.

Логика, использованная Семнадцатым арбитражным апелляционным судом, состояла в том, что потребление газа для преобразования в коммунальный ресурс – тепловую энергию – является коммерческой деятельностью, и теплоснабжающая организация закладывает стоимость газа в цены на тепловую энергию.

Этот вывод справедлив в отношении теплоснабжающих организаций, поставляющих тепловую энергию по нерегулируемым ценам. В этом случае теплоснабжающая организация может переложить свои расходы на промышленных (коммерческих) потребителей.

Для теплоснабжающих организаций, поставляющих тепловую энергию на коммунально-бытовые нужды, в том числе населения, по регулируемым ценам, данная логика неприменима. При расчете тарифов на тепловую энергию учитываются нормативный (а не фактический) расход топлива и оптовая цена на газ. В тарифах на тепловую энергию не учитываются расходы на оплату газа по цене с применением повышающего коэффициента²².

19.10.2016 Верховный суд РФ утвердил Обзор судебной практики № 3, где дал разъяснения, что ресурсоснабжающие организации, использующие свое оборудование и потребляющие газ при производстве иного коммунального ресурса как для населения, так и для иных лиц, не отнесены к категории коммунально-бытовых потребителей (ответ на вопрос 2).

Такое разъяснение было направлено на недопущение получения необоснованных преимуществ теми покупателями газа, которые имея незначительную долю поставки тепловой энергии населению пытались получить газ по льготной стоимости без наличия к тому реальных оснований. Так, некоторые промышленные организации злоупотребляли тем, что их котельные, предназначенные для нужд производства, параллельно вырабатывали тепловую энергию, частично реализуемую населению. Это давало им повод ссылаться на коммунально-бытовой характер деятельности и уходить от оплаты возникающих перерасходов.



Условная схема, используемая покупателями для необоснованного включения в круг коммунально-бытовых потребителей до издания Обзора № 3 от 2016 г.

Разъяснения Верховного Суда РФ имели целью исключение таких промышленных потребителей из круга лиц, к которым должно применяться исключение, предусмотренное п. 17 Правил поставки газа 1998 г.. Вместе с тем, Верховный Суд РФ не определил исчерпывающий перечень лиц, квалифицируемых как коммунально-бытовые потребители.

²² См. Основы ценообразования в сфере теплоснабжения (утв. постановлением Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075).

Часть 4. Изменения законодательства после утверждения Обзора № 3 от 2016 г.

Правила поставки газа

Буквально через месяц после утверждения Обзора № 3 от 2016 г. Правительство РФ постановлением от 25 ноября 2016 г. № 1245 утвердило Изменения, которые вносятся в Правила поставки газа в Российской Федерации (вступили в силу 07.12.2016).

Изменения включили в Правила поставки газа 1998 г., в частности,

✓ перечень документов, которые предоставляются поставщику газа покупателем перед заключением договора поставки газа (п. 5.1) и

✓ оговорку, что обязанность по своевременному предоставлению поставщику документального подтверждения предусмотренных настоящим пунктом оснований для неприменения коэффициентов к стоимости соответствующих объемов газа и его транспортировки возлагается на покупателя (абз. 6 п. 17 Правил поставки газа 1998 г.).

В перечень документов (п. 5.1), представляемых покупателем, вошли документы, подтверждающие, что доля поставки тепловой энергии в адрес бюджетных учреждений, ..., казенных предприятий, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных, жилищных и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций...²³,

в общем объеме поставляемых покупателем товаров и оказываемых услуг составляет более 75 процентов (представляются субъектами теплоснабжения с указанной долей поставляемой тепловой энергии).

Как видно Правила поставки газа 1998 г. выделили особых потребителей – субъектов теплоснабжения, с преимущественной долей (75%) поставки тепловой энергии на коммунально-бытовые нужды, не связанные с предпринимательской деятельностью.

Позднее, уже в 2021 г. Правительством РФ утверждены новые Правила поставки газа 2021 г.²⁴ Понимание возникшей проблематики побудило законодателя дать четкое определение понятия «коммунально-бытовой потребитель». В целях устранения юридико-технического пробела новые Правила поставки газа 2021 г. дополнились определением понятия «коммунально-бытовой потребитель»:

«коммунально-бытовой потребитель - организация (покупатель газа), приобретающая газ для его использования в котельных всех типов, на тепловых электростанциях и (или) ином оборудовании для производства тепловой энергии

в целях удовлетворения коммунально-бытовых нужд граждан, учреждений, финансируемых из бюджетов всех уровней, казенных предприятий, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных, жилищных и иных специализированных потребительских кооперативов, управляющих организаций или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами,

если доля поставки тепловой энергии указанным лицам составляет более 75 процентов общего объема тепловой энергии, поставляемой такой организацией».

Правила поставки газа 2021 г. (абз. 13, п. 3)

²³ В момент внесения данного положения в Правила поставки газа № 162 в ЖК РФ не предусматривалась возможность ресурсоснабжающих организаций поставлять гражданам энергию напрямую.

²⁴ Правила поставки газа в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 01.11.2021 № 1901). Вступают в силу с 01.09.2023.

Таким образом, законодатель подтвердил, что критерии, выделенные в п. 5.1 Правил поставки газа 1998 г. являются признаками коммунально-бытового потребителя.

Коммунально-бытовой потребитель обеспечивает нужды населения. На практике редко встречаются организации со 100% поставкой тепловой энергии только населению и бюджетофинансируемым организациям. Это связано в том числе с тем, что теплоснабжающие организации не всегда вправе произвольно отказывать в заключении договора на поставку тепловой энергии.

Поэтому отграничивающим признаком теплоснабжающей организации от коммунально-бытового потребителя целесообразно считать преимущественную долю поставляемой тепловой энергии соответствующим потребителям. Законодатель определил её в размере 75% (п. 5.1. Правил поставки газа 1998 г., п. 3 Правил поставки газа 2021 г.).

Как указал Верховный Суд РФ в Обзоре № 3 от 2016 г., к коммунально-бытовым потребителям не относятся ресурсоснабжающие организации, преобразующие газ в иной ресурс. Эта позиция выражена относительно общего круга ресурсоснабжающих организаций.



*Соотношение понятий
ресурсоснабжающая организация и коммунально-бытовой потребитель*

Лица, поставляющие населению и объектам социальной сферы более 75% тепловой энергии, являются специальными субъектами, обеспечивающими в основном коммунально-бытовые нужды. Освобождение их от оплаты газа по стоимости, рассчитанной с применением повышающего коэффициента, экономически оправданно, поскольку в противном случае потребуются увеличение тарифов на тепловую энергию, чтобы деятельность таких организаций не стала убыточной.

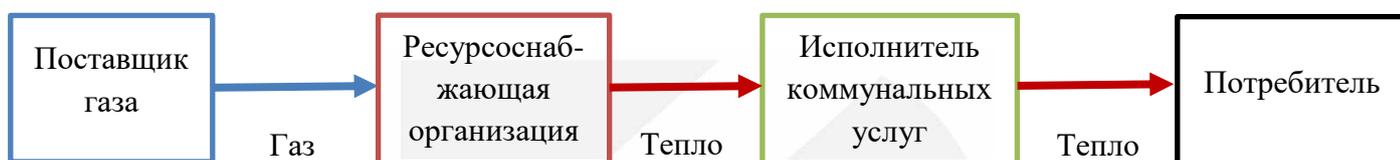
Данное законодателем определение коммунально-бытового потребителя имеет своё содержание в действующих Правилах поставки газа 1998 г. (п. 5.1). Правила поставки газа 2021 г. не расширили круг коммунально-бытовых потребителей. Законодатель на основе ранее сформулированных критериев дал определение понятия «коммунально-бытовой потребитель», с целью исключения неопределенности.

Жилищное законодательство

В Обзоре № 3 от 2016 г. Верховный Суд РФ при аргументации своей позиции в том числе сослался на термин «население» из Основных положений государственного регулирования цен на газ²⁵. В число лиц, приравненных к населению, данным правовым актом были отнесены исполнители коммунальных услуг (абз. 23 п. 2).

Редакция данного абзаца не изменялась с тех пор, как постановлением Правительства РФ от 18 августа 2011 г. № 685 в Основные положения государственного регулирования цен на газ было внесено определение «население», включающее в себя исполнителей коммунальных услуг.

На момент утверждения Обзора № 3 от 2016 г. (19.10.2016) схема взаимоотношений по обеспечению населения тепловой энергии (и другими коммунальными услугами) включала в себя профессиональных посредников в виде исполнителей коммунальных услуг (управляющих организаций, товариществ собственников жилья и т.п.).



Федеральным законом от **03.04.2018** № 59-ФЗ в ЖК РФ введена ст. 157.2 «Предоставление коммунальных услуг ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами».

Согласно пояснительной записке к проекту указанного закона, до его принятия действовала система отношений, при которой управляющие организации и т.п. в отношениях с ресурсоснабжающими организациями по предоставлению коммунальных услуг выступали в качестве посредника собственников помещений в многоквартирном доме (далее – МКД)²⁶.

При такой системе ресурсоснабжающие организации не имели статуса исполнителя коммунальных услуг, поскольку между ними и потребителями всегда имелся профессиональный посредник.

В рамках этой системы отношений и были изданы разъяснения Верховного Суда РФ, изложенные в Обзоре № 3 от 2016 г.

«Законопроект предусматривает изменение системы отношений по снабжению многоквартирных домов коммунальными ресурсами и обеспечению потребителей коммунальными услугами. В новой модели отношений договоры ресурсоснабжения будут заключаться ресурсоснабжающими организациями непосредственно с собственниками помещений в многоквартирном доме»²⁷.

²⁵ Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке, платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации и платы за технологическое присоединение к магистральным газопроводам строящихся и реконструируемых газопроводов, предназначенных для транспортировки газа от магистральных газопроводов до объектов капитального строительства, и газопроводов, предназначенных для транспортировки газа от месторождений природного газа до магистрального газопровода (утв. постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021).

²⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» № 207460-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/207460-7>

²⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» № 207460-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/207460-7>

В результате принятия законопроекта, в ч. 1 ст. 157.2 ЖК РФ предусмотрено, что при управлении МКД управляющей организацией коммунальные услуги собственникам помещений предоставляются ресурсоснабжающей организацией **при принятии общим собранием собственников помещений в МКД решения** о заключении собственниками помещений договора холодного и горячего водоснабжения, отопления (теплоснабжения) с ресурсоснабжающей организацией.

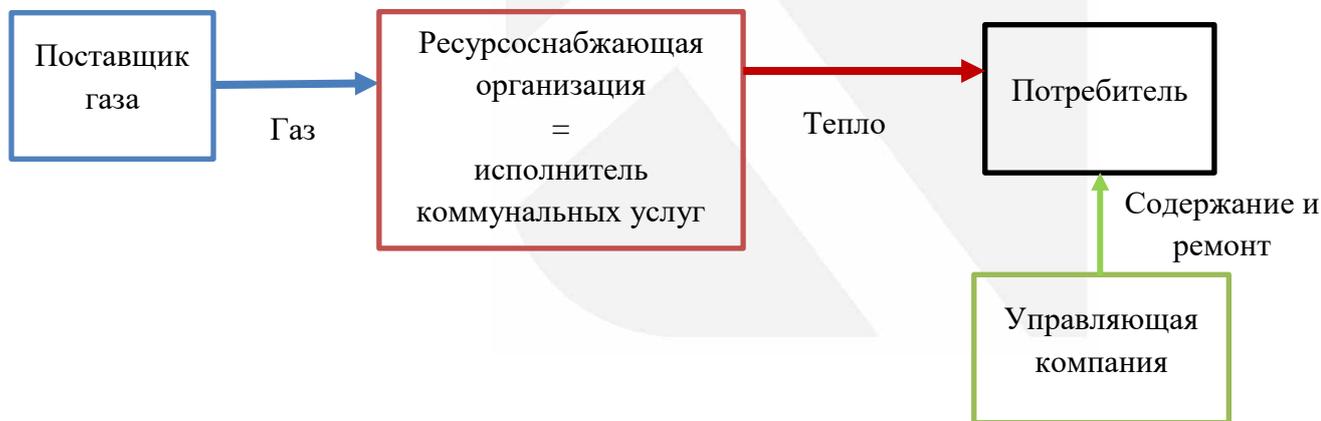
Таким образом, действующее законодательство прямо предусматривает случаи, когда при управлении МКД управляющей организацией коммунальные услуги собственникам помещений предоставляются ресурсоснабжающей организацией.

«PCO в случаях, определенных Правилами № 354, может выступать исполнителем коммунальных услуг»

Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 45097-АЧ/04²⁸

К одним из таких случаев относится заключение собственниками помещений в МКД договоров с ресурсоснабжающей организацией на основании решения общего собрания собственников.

Теперь схема предоставления коммунальных услуг выглядит следующим образом:



Исполнитель – юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, предоставляющие потребителю коммунальные услуги (п. 2 Правил № 354²⁹).

Исполнителями коммунальных услуг в зависимости от выбранного способа управления домом в силу п. 8 и 9 Правил № 354 может быть ресурсоснабжающая организация – при заключении собственниками жилых помещений в МКД прямых договоров с ресурсоснабжающей организацией.

Таким образом, исходя из норм изменившегося жилищного законодательства ресурсоснабжающая организация, которая поставляет тепловую энергию и осуществляет

²⁸ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 45097-АЧ/04 «О применении отдельных положений законодательства Российской Федерации по вопросам заключения договоров о предоставлении коммунальных услуг».

²⁹ Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утв. постановлением Правительства РФ от 06 мая 2011 г. № 354).

взаиморасчеты непосредственно с собственниками помещений в домах, является исполнителем коммунальных услуг, приравненным к населению.

Судебная практика из Московского округа

Арбитражный суд Московского округа рассматривал дело № А41-72648/2017, где АО «Мособлгаз» обратилось с иском о взыскании стоимости услуг по транспортировке газа с АО «Истринская теплосеть». Стоимость услуг была рассчитана с применением повышающего коэффициента, предусмотренного п. 17 Правил поставки газа 1998 г.

Суд кассационной инстанции отменил решения нижестоящих судов, взыскивавших стоимость газа с применением повышающего коэффициента. Суд пришел к выводу, что если ресурсоснабжающая организация выступает исполнителем коммунальных услуг, к ней не должны применяться повышающие коэффициенты.

«Основные положения³⁰ также связывают отнесение потребителей газа к категории население со способами использования газа, а именно с использованием газа для производства электрической и (или) тепловой энергии для удовлетворения нужд жильцов многоквартирных домов и общей долевой собственности собственников помещений в указанных многоквартирных домах.

Данные нормы направлены на обеспечение бесперебойного обеспечения населения и коммунально-бытовых организаций независимо от природных и климатических условий и катаклизмов.

Кроме того, данные нормы направлены на обеспечение равной доступности к услугам по теплоснабжению для жителей многоквартирных домов, коммунально-бытовых организаций и граждан, применяющих собственное газоиспользующее оборудование для производства тепловой энергии для своих бытовых нужд.

Изложенное не было учтено судом первой и апелляционной инстанций, в связи с чем ими были оставлены без проверки и оценки доводы ответчика о том, что все точки присоединения, по которым был допущен не согласованный заранее перерасход газа, представляют собой котельные, обеспечивающие потребности в тепловой энергии населения и коммунально-бытовых организаций».

**Постановление Арбитражного суда Московского округа
от 29 июня 2018 г. № Ф05-9364/18 по делу № А41-72648/2017**

При пересмотре дела суды нижестоящих инстанций решили дело в соответствии с указаниями окружного суда:

«Как установлено судами ответчик является организацией, непосредственно поставляющей коммунальный ресурс (в данном случае – тепловую энергию) населению. Приобретенный им по спорному договору газ поставляется в котельную, где происходит производство тепловой энергии для обеспечения потребностей и нужд населения многоквартирных домов.

В данном случае ответчик, являющийся теплосетью – ресурсоснабжающей организацией, фактически выступает как исполнитель коммунальных услуг, посколькуставляет ресурс напрямую конечным потребителям, минуя какого-либо посредника (в том числе управляющую компанию).

При таких обстоятельствах суды пришли к выводу, что применительно к настоящему спору к ответчику подлежит применению исключение, предусмотренное

³⁰ Речь идет об Основных положениях государственного регулирования цен на газ.

пунктом 17 Правил № 162 о неприменении повышающего коэффициента к расчетам стоимости потребленного сверх установленного договором объема газа».

**Постановление Арбитражного суда Московского округа
от 09 апреля 2019 г. № Ф05-9364/18 по делу № А41-72648/2017**

Следует при этом отметить, что среди потребителей теплоснабжающей организации, участвовавшей в приведенном деле № А41-72648/2017, имелись и иные потребители, а не только население³¹, это подтверждается информацией, раскрываемой субъектом естественной монополии.

*Фрагмент опубликованного аудиторского заключения
АО «Истринская теплосеть» за 2019 г. (с. 5, 7)*

Раздел 4. Структура активов и обязательств

АО «Истринская теплосеть» оказывает услуги по теплоснабжению юридическим, физическим лицам, ИП, управляющим компаниям городского округа Истра Московской области.

Теплоснабжение является основным видом деятельности - его доля в выручке Общества за 2019 год составила 99 %.

Основными дебиторами являются ТСЖ, ЖСК, Управляющие компании:

(тыс. руб.)

№ пп	Наименование организации	Сумма	Резерв по сомнительным долгам
1	МУП «Истринский водоканал»	44 328	-
2	МУП «Дедовское ЖЭУ»	155 705	-
3	МУП «Истринское ЖЭУ»	86 618	-
4	ПСО - Терма	21 285	-
5	ООО «Водоканал-Сервис»	11 652	-

Верховный Суд РФ, отказывая в передаче дела на рассмотрение Судебной коллегии по экономическим спорам отметил, что суды учли разъяснения данные в Обзоре № 3 от 2016 г.

«Руководствуясь ... разъяснениями, изложенными в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19.10.2016, суды оценили представленные в материалы дела доказательства в порядке статьи 71 АПК РФ и пришли к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований.

При этом суды исходили из того, что в рассматриваемом случае ответчик выступает как коммунально-бытовой потребитель, приравненный к исполнителю коммунальной услуги, в связи с чем повышающий коэффициент к расчетам стоимости потребленного сверх установленного условиями заключенного сторонами договора объема газа применению не подлежит».

**Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2019
№ 305-ЭС19-11938 по делу № А41-72648/2017**

³¹ Сайт АО «Истринская теплосеть». Раскрытие информации // URL: https://istrateplo.ru/raskrytie_informatsii

Тем самым, Верховный Суд РФ подтвердил, что правовой подход, использованный Арбитражным судом Московского округа соответствует разъяснениям, изложенным в Обзоре № 3 от 2016 г.

Этот подход продолжает применяться в Московском округе (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 3 июня 2021 г. № Ф05-10930/21 по делу № А41-56292/2020).



Заключение

Таким образом, применение повышающего коэффициента к стоимости газа, отобранного сверх суточной нормы поставки газа организациями, осуществляющими поставку тепловой энергии населению и бюджетофинансируемым организациям, противоречит существу законодательного регулирования. Применение Обзора № 3 от 2016 г. без учета контекста его издания, а также изменений действующего законодательства в его системном единстве, способствует недофинансированию и убыточности деятельности по теплоснабжению.

Сложившаяся ситуация препятствует здоровому экономическому развитию энергетики и жилищно-коммунального хозяйства. Финансовые средства, затраченные на оплату газа с применением повышающего коэффициента, не идут на выполнение мероприятий по замене устаревающего оборудования, повышение энергоэффективности котельных и тепловых сетей.

Статистика за период с 2016-2020 гг. показывает сокращение числа теплоснабжающих организаций, поставляющих тепловую энергию населению на 11%. Фактические объемы финансирования из бюджетов всех уровней на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения за период 2016-2020 гг. выросли с 79 до 113 млрд рублей (43%)³².

При этом, как указывала Федеральная служба по тарифам, повышающий коэффициент направлен на возмещение не фактических, а возможных дополнительных затрат поставщика газа. Интерес по компенсации «возможных дополнительных затрат» поставщика газа не может быть выше интереса по реальному финансированию деятельности по теплоснабжению социально-значимых объектов.

Такое положение дел не соответствует конституционно значимой цели установления справедливого баланса интересов участников гражданского оборота и обеспечения устойчивого развития экономики (Определения Конституционного Суда РФ от 20 июля 2021 г. № 1621-О, от 21 июля 2022 г. № 1839-О, от 29 сентября 2022 г. № 2398-О).

Несмотря на кажущуюся разрешенность данной ситуации в Правилах поставки газа 2021 г., за периоды до их вступления в силу (01.09.2023), суды отказываются учитывать их положения и продолжают следовать негативному подходу³³. Споры между поставщиками газа и теплоснабжающими организациями о взыскании стоимости газа, рассчитанной с применением повышающего коэффициента за периоды, предшествующие 01.09.2023, будут рассматриваться судами ещё порядка 2-3 лет на основании норм Правил поставки газа 1998 г.

Следует также отметить, что в нарушение принципа правовой определенности и ожиданий теплоснабжающих организаций, дата начала действия Правил поставки газа 2021 г. была дважды отложена за крайне незначительный срок:

- 1) за 1 день до их вступления в силу на 6 месяцев с 01.09.2022 до 01.03.2023³⁴;
- 2) за 7 дней – ещё на 6 месяцев с 01.03.2023 до 01.09.2023³⁵.

³² Доклад Минэнерго России о состоянии теплоэнергетики и централизованного теплоснабжения в Российской Федерации в 2020 году. С. 54, таблица 36.

³³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 ноября 2021 г. № Ф08-9662/21 по делу № А53-2693/2021 и др.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2022 г. № 1520.

³⁵ Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2023 г. № 297.

Судебная власть в Российской Федерации, действуя наряду с другими ветвями власти, играет немаловажную роль в обеспечении стабильности экономического развития страны. Правоприменительные решения в сфере экономической деятельности разрешают не только отдельные споры хозяйствующих субъектов, но и влияют на развитие экономики в целом.

В конечном итоге суд толкует законодательство, в связи с чем, реализация правовых норм, регулирующих хозяйственный оборот, полностью зависит от деятельности судебной системы. Учитывая,

- ✓ правовую природу повышающих коэффициентов как элемента ценообразования, призванного обеспечить газом в первую очередь потребителей, удовлетворяющих коммунальные нужды граждан (часть 2 настоящего обращения),
- ✓ внесение с 07.12.2016 в Правила поставки газа 1998 г. изменений, которые выделили особых субъектов потребления газа – теплоснабжающие организации с долей поставки тепловой энергии населению и бюджетофинансируемым учреждениям 75% от общего объема поставляемой энергии – после утверждения Обзора № 3 от 2016 г. (19.10.2016) (часть 4 настоящего обращения),
- ✓ появление определения понятия коммунально-бытовой потребитель, данного законодателем (часть 4 настоящего обращения), и
- ✓ судебную практику из Московского округа (оставленную без изменений Верховным Судом РФ) о неприменении повышающих коэффициентов к исполнителям коммунальных услуг, которыми с 2018 г. могут являться ресурсоснабжающие организации, осуществляющие поставку тепловой энергии напрямую населению (часть 4 настоящего обращения),

предлагается уточнить правовой подход и квалифицировать в качестве коммунально-бытовых потребителей теплоснабжающие организации, поставляющие более 75 % тепловой энергии населению и бюджетофинансируемым организациям за периоды поставки газа до 01.09.2023 (даты вступления в силу Правил поставки газа 2021 г.).

Изменение правового подхода будет способствовать повышению финансовой состоятельности теплоснабжающих организаций, снизит объем субсидий в адрес теплоснабжающих организаций, выплачиваемых из бюджетов всех уровней, и освободит дополнительные денежные средства для инвестирования в экономику Российской Федерации.