Ответственность за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики

СИМВОЛОКОВ Олег Анатольевич, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: simvolokovo@mail.ru

В последнее время законодатель уделяет повышенное внимание вопросам гражданско-правовой ответственности в сфере электроэнергетики. Позитивной тенденцией следует считать введение новых норм не только об ответственности, но и о других мерах воздействия на правонарушителей, что подтверждает применение комплексного подхода к противодействию нарушениям законодательства об электроэнергетике и договоров в этой сфере.

В статье анализируются особенности различных мер гражданско-правовой ответственности за нарушение договоров в сфере электроэнергетики, а также иных взаимосвязанных с ними мер воздействия на правонарушителя. Обращается внимание на такую тенденцию, находящую отражение в законодательстве об электроэнергетике, как активное закрепление неустоек, в том числе в иных правовых актах. Анализируется обоснованность отнесения условий об ответственности за нарушение договора к существенным условиям договора. Обосновывается гражданско-правовой характер штрафов, применяемых Советом рынка к субъектам оптового рынка в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка. Дается правовая квалификация компенсации имущественных потерь. Анализируется проблема неплатежей в сфере электроэнергетики и предлагаются средства ее преодоления.

Формулируются выводы о разрозненном регулировании вопросов гражданско-правовой ответственности за нарушение договорных обязательств в законодательстве об электроэнергетике, необоснованном применении различных подходов к регламентации ответственности с учетом субъектного состава отношений, использовании разных уровней правового регулирования, применении точечного подхода. Вопросы ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики нуждаются в системном регулировании.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, договорные обязательства в сфере электроэнергетики, неустойка, возмещение убытков, проценты за нарушение денежного обязательства, компенсация потерь, корпоративные санкции, неплатежи, ограничение режима потребления электрической энергии, расчетные способы определения объема потребления электрической энергии, лишение статуса гарантирующего поставщика, систематизация.

Responsibility for Breach of Contract in the Electric Power Industry

O. A. SIMVOLOKOV, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences, associate professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: simvolokovo@mail.ru

The legislator recently began to pay special attention to issues of civil liability in the electric power industry. The introduction of not only liability rules but also other remedies should be considered as a positive trend that displays implying an integrated approach to counteract violations of electricity legislation and treaties in this field.

The article analyzes the civil responsibilities' features for breach of contract in the electric power industry, as well as other remedies. Attention is drawn to the trend of active legislative consolidation of penalties. The reasonableness of attributing the liability conditions for breach of contract to the essence of the contract is analyzed. The civil-law nature of the fines applied by the Market Council to the wholesale market entities in accordance with the agreement on accession to the wholesale market trading system is substantiated. The legal qualification of compensation for property losses is given. The problem of non-payments in the electric power industry is analyzed and the means of its overcoming are proposed.

The conclusions state the disparate regulation of civil liability for breach of contract in electric power industry, unreasonable application of various approaches to the regulation of liability, taking into account the subject composition of relations and using different levels of regulation, the application of rifle approach are formulated. The author comes to the conclusion that the issues of liability for breach of contract in the electric power industry need a systemic regulation.

Keywords: civil liability, contractual obligations in the electric power industry, penalty, damages for losses, interest for breach of monetary obligation, compensation of losses, corporate sanctions, non-payments, limiting the electric energy consumption, calculation methods for determining the amount of electricity consumed, supplier, systematization.

DOI: 10.12737/art_2018_5_7

Действующее законодательство об электроэнергетике основывается на имущественном и организационном разделении конкурентных (производство и сбыт электрической энергии) и естественно-монопольных видов деятельности (передача электрической энергии и оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике). Запрет на совмещение указанных видов деятельности (с некоторыми исключениями), направленный на развитие конкуренции в электроэнергетике и обеспечение надежного снабжения потребителей электрической энергией по приемлемым ценам (с вектором на снижение цены электрической энергии), с одной стороны, способствует удовлетворению собственных интересов отдельными самостоятельными субъектами электроэнергетики, с другой — создает дополнительные сложности в организации функционирования электроэнергетики в целом. Взаимодействие различных субъектов электроэнергетики основано на системе договоров, получивших закрепление в законодательстве об электроэнергетике. Договорные взаимосвязи между производителями электрической энергии и мощности и сбытовыми организациями, между сбытовыми организациями и сетевыми организациями, потребителями, субъектами оперативно-диспетчерского управления и иными субъектами электроэнергетики должны быть выстроены таким образом, чтобы обеспечивать эффективное функционирование электроэнергетики как единого технологического про-

цесса производства, передачи и потребления электрической энергии.

Особое место в достижении эффективного договорного взаимодействия субъектов электроэнергетики и функционирования электроэнергетики занимает гражданско-правовая ответственность.

Специальные нормы об ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики содержатся в Федеральном законе от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — Закон об электроэнергетике), а также в подзаконных нормативных правовых актах.

На подзаконном уровне основные положения об ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики содержатся, в частности, в Правилах оптового рынка электрической энергии и мощности¹ (далее — Правила оптового рынка), Основных положениях функционирования розничных рынков электрической энергии² (далее — Основные положения), Правилах технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям³

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172.

² Утв. постановлением Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442.

³ Утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861.

(далее — Правила технологического присоединения).

Закон об электроэнергетике и подзаконные нормативные правовые акты содержат положения, отсылающие к гражданскому законодательству, законодательству об электроэнергетике и к договору по вопросу гражданско-правовой ответственности, либо устанавливающие лишь некоторые условия привлечения к ответственности (например, определяют субъекта ответственности, вид правонарушения, за которое лицо должно привлекаться к ответственности). Так, в Законе об электроэнергетике содержатся немногочисленные положения, регулирующие: 1) ответственность сетевых организаций за несоблюдение сроков осуществления технологического присоединения (абз. 9 п. 1 ст. 26); 2) ответственность за нарушение порядка ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, повлекшее за собой причинение убытков потребителям и (или) продавцам электрической энергии (абз. 5 п. 7 ст. 38). В соответствии с абзацем вторым п. 7 Основных положений наличие оснований и размер ответственности субъектов электроэнергетики перед потребителями за действия (бездействие), повлекшие за собой неблагоприятные последствия, определяются в соответствии с гражданским законодательством РФ и законодательством РФ об электроэнергетике.

Законодательство об электроэнергетике содержит достаточное количество норм, предоставляющих участникам оптового и розничного рынков электрической энергии и мощности возможность самостоятельно урегулировать в договоре условия ответственности за нарушение обязательств (договорные неустойки, возмещение убытков и другие особенности). При этом используется такой юридико-технический прием, как указание на существенный характер условия об ответствен-

ности, а стороны договора должны по своему усмотрению определить особенности применения мер гражданско-правовой ответственности за соответствующее нарушение.

В связи с этим в литературе высказано справедливое сомнение по поводу обоснованности отнесения в нормативных правовых актах соответствующего договорного условия к существенному. По мнению Л. И. Шевченко, законодатель при отнесении условий соответствующего договора в сфере топливно-энергетического комплекса (ТЭК) к существенным «исходит из своего понимания существенности условий, несовместимого с положениями законодательства (ст. 432 ГК РФ) и общепринятыми научными подходами»⁴. Перечни существенных условий свидетельствуют о необоснованном расширении их круга. При этом большинство условий «вряд ли допустимо относить к числу существенных условий, поскольку они носят исключительно технический характер»⁵.

Порядок формулирования условия об ответственности в договоре не всегда может устраивать все стороны. Включение или невключение в договор соответствующих договорных условий, конкретизирующих вопросы гражданско-правовой ответственности, зависит от возможности соответствующей стороны навязывать данное условие. В некоторых случаях слабая сторона договора может лишь присоединиться к договору в целом. Характерным примером является договор о присоединении к торговой системе оптового рынка, а также стандартные формы договоров, заключаемых субъектами оптового рынка.

Кроме того, обязанность сторон по включению в договор условия об ответственности является неопреде-

⁴ Шевченко Л. И. Договорные отношения в сфере энергетики: монография. М., 2015. С. 47.

⁵ Там же. С. 46.

ленной, так как отсутствуют критерии ее исполнения. Достаточно ли для исполнения указанной обязанности общей ссылки на гражданское законодательство либо необходимо подробно урегулировать все условия ответственности в договоре и применяемые меры ответственности? Условие об ответственности может быть отнесено к существенному, если в законодательстве содержатся нормы, обладающие необходимой степенью определенности (в части применяемых санкций, условий ответственности, порядка применения ответственности). При этом детализация общих требований законодательства должна быть достигнута в договоре.

К традиционным мерам гражданско-правовой ответственности за нарушение договорных обязательств, в том числе в сфере электроэнергетики, относятся взыскание неустойки, возмещение убытков, уплата процентов за нарушение денежного обязательства.

Необходимо обратить внимание на такую тенденцию действующего регулирования, как широкое закрепление в законодательстве об электроэнергетике неустоек, в том числе на подзаконном уровне. Установленные в законодательстве об электроэнергетике неустойки являются по общему правилу зачетными неустойками, так как иной характер неустойки должен быть предусмотрен законом или договором.

Достаточно активное применение законных неустоек связано с пассивным применением возмещения убытков как меры ответственности и неэффективностью договорных норм, устанавливающих условия привлечения к ответственности, особенно за нарушение обязательств по оплате электрической энергии и услуг по ее передаче.

Закрепление в Законе об электроэнергетике норм, устанавливающих размер законной неустойки, соответствует Гражданскому кодексу РФ (ст. 330), согласно которому

законные неустойки могут определяться только федеральным законом или договором. Вместе с тем в отступление от общего правила ГК РФ неустойка устанавливается в иных правовых актах законодательства об электроэнергетике.

Возможность применения неустойки предусмотрена Правилами оптового рынка для случаев: отказа поставщика мощности от поставки мощности по договорам о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии (абзац второй п. 120(1)); превышения поставщиком мощности показателя неготовности генерирующего объекта (абзац девятый п. 121); установления недостоверности заверений, указанных в заявке, на основании которой отобран инвестиционный проект по строительству генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии (п. 214(1)).

Правила технологического присоединения (подп. «в» п. 16) предусматривают, что договор об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям должен содержать такое существенное условие, как положение об ответственности сторон за несоблюдение установленных договором и настоящими Правилами сроков исполнения своих обязательств, включающее в том числе обязанность сторон договора при нарушении срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению, предусмотренного договором, в случае если плата за технологическое присоединение по договору составляет 550 руб., уплатить другой стороне договора неустойку, равную 5% от указанного общего размера платы за технологическое присоединение по договору за каждый день просрочки (а в случае если плата за технологическое присоединение по договору превышает 550 руб., уплатить

другой стороне договора неустойку, равную 0,25% от указанного общего размера платы за каждый день просрочки), при этом совокупный размер такой неустойки при нарушении срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению заявителем не может превышать размер неустойки, определенный за год просрочки.

Важно отметить, что размер указанной неустойки определяется в Правилах технологического присоединения и формулируется как существенное условие договора технологического присоединения к электрическим сетям. Фактически размер неустойки в императивной форме установлен в подзаконном нормативном правовом акте, и эта неустойка является законной, однако без последующего включения в договор о технологическом присоединении к электрическим сетям существенного условия о неустойке договор не будет считаться заключенным. Установленные в подзаконном нормативном правовом акте требования к неустойке трансформируются в договорные нормы. Примененный юридико-технический прием сочетает в себе элементы законной и договорной неустойки и позволяет подменять законную неустойку договорной. Приведенная норма является завуалированным обходом положения п. 1 ст. 330 ГК РФ, в котором неустойкой признается денежная сумма, установленная законом или договором.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» не дает разъяснений об установлении неустоек на уровне подзаконного нормативного правового акта. Однако такое разъяснение было бы своевременным и необходимым, тем более что в судебной практике сложилось два противоположных подхода по этому вопросу.

Первый подход признает неправомерность установления размера неустойки в подзаконных нормативных актах⁶, второй — правомерность при условии, что соответствующий орган (Правительство РФ) был уполномочен законом на регламентацию соответствующих отношений⁷.

В литературе высказано мнение, в целом поддерживающее правотворческую практику закрепления неустоек в иных правовых актах. При этом правомерность такого регулирования связывается с систематическим толкованием ГК РФ и выводится из возможности закрепления гражданско-правовых норм как в законах, так и в иных правовых актах и отсутствием оснований для ограничения правотворческого потенциала органов исполнительной власти, действующих в рамках компетенции, делегированной им законодательством⁸. Вместе с тем компетенция органов исполнительной власти и в первую очередь Правительства РФ в части установления неустоек в иных правовых актах не должна основываться исключительно на толковании смысла и значения положений ГК РФ. Поэтому для устранения неопределенности по вопросу о закреплении неустоек в иных правовых актах предлагается прямо предусмотреть в ГК РФ воз-

⁶ См. решение ВС РФ от 30 июня 1999 г. № ГКПИ99-491 о признании недействительными абз. 2 п. 9.2.3 и абз. 1 п. 9.3.7 Правил пользования тепловой энергией, утв. приказом Минэнерго СССР от 6 декабря 1981 г. № 310.

⁷ См. решение ВС РФ от 17 ноября 2009 г. № ГКПИ09-1381 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим п. 75 Правил оказания услуг связи по передаче данных, утв. постановлением Правительства РФ от 23 января 2006 г. № 32.

⁸ См.: *Карпетов А. Г.* Комментарий к статьям 330—333 Гражданского кодекса РФ о неустойке в свете последней судебной практики // *Защита гражданских прав: избранные аспекты: сб. ст. / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2017.*

возможность установления неустоек не только в законе или договоре, но и в иных правовых актах. Так, по мнению О. Н. Садикова, компетенция Правительства РФ в регулировании имущественных отношений должна быть расширена путем снятия в ГК РФ ограничения на установление неустойки на подзаконном уровне⁹.

Заслуживает внимания и вопрос о применении такой меры гражданско-правовой ответственности, как возмещение убытков. Возмещение убытков является способом защиты гражданских прав универсального характера, который призван «охранять права всех участников рыночного оборота, независимо от их правового статуса и содержания нарушенного права»¹⁰. Убытки сложно доказать, поэтому стороны прибегают к иным способам защиты, в том числе стремятся обезопасить себя договорными неустойками.

Гражданское законодательство устанавливает общие положения о возмещении убытков, предоставляя сторонам договора широкую свободу усмотрения при формулировании условий договора о возмещении убытков. Особенно это важно в сфере электроэнергетики, функционирование которой обеспечивается разветвленной системой договоров, заключаемых на оптовом и розничных рынках электрической энергии.

Специальное регулирование возмещения убытков в нормах законодательства об электроэнергетике представлено немногочисленными положениями. В частности, Закон об электроэнергетике устанавливает ограниченную ответственность субъектов оперативно-диспетчерского управления, определяет виды противоправного поведения, влекущего возмещение убытков (абз. 2 п. 2

ст. 16). Основной подход заключается в закреплении норм, отсылающих к гражданскому законодательству и договору.

Вопрос, заслуживающий внимания, — соотношение задолженности по оплате электрической энергии и услуг по передаче и денежных сумм применяемых мер ответственности (сумм убытков, неустоек, процентов по ст. 395 ГК РФ). Общий денежный долг включает в себя все эти суммы. Однако суммы ответственности и основного долга различаются по своей сущности. Вопрос имеет практическое значение. Так, если в сумму задолженности включать суммы ответственности, то вероятность применения такой меры воздействия, как лишение статуса гарантирующего поставщика в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам присвоения организациям статуса гарантирующего поставщика», существенно увеличивается.

При разграничении указанных требований важно учитывать предмет соответствующего денежного обязательства. Если обязательство по оплате электрической энергии и услуг по ее передаче является основным (первичным) и его объем заранее определен, то требование о возмещении убытков, являясь дополнительным правомочием, определяется в размере, который зависит от конкретных обстоятельств. Также важно учитывать условия предъявления требований о возмещении убытков и погашении задолженности по основному обязательству. В случае с возмещением убытков необходимо будет доказать размер убытков, причинно-следственную связь, учесть иные обстоятельства. Погашение основного денежного долга не связано с необходимостью доказывания условий гражданско-правовой ответственности. Главное, чтобы кредитор ис-

⁹ См.: Шелютто М. Л. Обзор VI Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся // Журнал российского права. 2012. № 1.

¹⁰ Садиков О. Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., 2009. С. 6.

полнил свое обязательство по отношению к должнику, если обязательство является встречным¹¹.

Кроме того, исполнение обязательства по оплате потребленной электрической энергии в состоянии государственного принуждения не является гражданско-правовой ответственностью, так как хотя и направлено на восстановление имущественного положения кредитора, но не влечет дополнительных имущественных обременений у должника. Как отмечал О. С. Иоффе, исполнение в принудительном порядке неисполненной ранее обязанности не может быть квалифицировано как мера гражданско-правовой ответственности¹².

К мерам гражданско-правовой ответственности относится также уплата процентов за нарушение денежного обязательства. Так, у потребителей, нарушивших обязательство по оплате потребленной электрической энергии и услуг по ее передаче, возникает денежное обязательство, что позволяет применять к таким потребителям проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ.

Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в п. 54 постановления от 24 марта 2016 г. № 7, «в случае когда покупатель своевременно не оплачивает товар, переданный по договору купли-продажи, в том числе поставленные через присоединенную сеть электрическую и тепловую энергию, газ, нефть, нефтепродукты, воду, другие товары (за фактически принятое количество товара в соответствии с данными учета), к покупателю в соответствии с п. 3 ст. 486, абзацем первым п. 4 ст. 488 ГК РФ применяется мера ответственности, установленная ст. 395 ГК РФ: на сумму, уплата которой просрочена, покупатель обязан уплатить проценты со дня, когда по договору товар должен быть оплачен, до дня

оплаты товара покупателем, если иное не предусмотрено ГК РФ или договором купли-продажи».

В связи с этим возникает вопрос о возможности одновременного применения к потребителям, нарушившим обязательства по оплате электрической энергии и услуг по ее передаче, процентов, предусмотренных ст. 395 ГК РФ, и пени, предусмотренных Законом об электроэнергетике или договорами.

При этом можно также руководствоваться позицией Пленума Верховного Суда РФ, указавшего в п. 42 постановления от 24 марта 2016 г. № 7, что «если законом или соглашением сторон установлена неустойка за нарушение денежного обязательства, на которую распространяется правило абзаца первого п. 1 ст. 394 ГК РФ, то положения п. 1 ст. 395 ГК РФ не применяются. В этом случае взысканию подлежит неустойка, установленная законом или соглашением сторон, а не проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ (п. 4 ст. 395 ГК РФ)».

В законодательстве об электроэнергетике предусмотрено широкое применение компенсации имущественных потерь. При этом правовая квалификация компенсации зависит от ряда факторов: правомерности поведения определенного субъекта и возможности отнесения соответствующих расходов к элементам порядка ценообразования в электроэнергетике. В случае правомерных или неправомерных действий, влекущих возникновение убытков, выплачиваемую компенсацию следует оценивать как гражданско-правовую ответственность.

Так, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на осуществление согласования окончательного вывода соответствующих объектов электроэнергетики из эксплуатации, обязан предоставить такое согласование, но вправе потребовать от собственников указанных объектов приостановить такой вывод на срок

¹¹ См.: Садиков О. Н. Указ. соч. С. 30—31.

¹² См.: Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955. С. 14.

не более чем два года в случае наличия угрозы возникновения дефицита электрической энергии на оптовом рынке (дефицита пропускной способности на отдельных участках электрической сети) в результате вывода указанных объектов из эксплуатации. В случае если продолжение эксплуатации таких объектов ведет к некомпенсируемым финансовым убыткам, собственникам или иным законным владельцам этих объектов должна быть обеспечена соответствующая компенсация (п. 3 ст. 44 Закона об электроэнергетике).

Другой пример: односторонний отказ от договора энергоснабжения, заключенного с гарантирующим поставщиком, влечет обязанность потребителя электрической энергии выплатить компенсацию гарантирующему поставщику в связи с расторжением или изменением договора, которая подлежит определению в случаях, когда в отношении соответствующих точек поставки после расторжения или изменения договора прекращается или уменьшается покупка электрической энергии у гарантирующего поставщика (п. 85 Основных положений).

Приведенные нормы предусматривают возможность компенсации имущественных потерь в связи правомерными действиями органов исполнительной власти и потребителей.

Необходимость компенсации имущественных потерь может быть связана и с неправомерными действиями. Так, инициатор введения ограничения, являющийся гарантирующим поставщиком, энергосбытовой (энергоснабжающей) организацией или производителем электрической энергии на розничном рынке, вправе потребовать в установленном законодательством РФ порядке с потребителя, в отношении которого было введено ограничение режима потребления в связи с наступлением определенных обстоятельств (в частности, в случае неисполнения или ненадлежащего ис-

полнения обязательств по оплате электрической энергии (мощности) и (или) услуг по передаче электрической энергии), компенсации понесенных расходов, связанных с оплатой действий исполнителя (субисполнителя) по введению ограничения режима потребления такого потребителя и возобновлению подачи электрической энергии (абзац первый п. 20 Правил полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии¹³).

Значительный объем положений законодательства об электроэнергетике относит компенсацию имущественных потерь к системе ценообразования в электроэнергетике (например, компенсация потерь в электрических сетях (п. 35, 122 и др. Основных положений); установление надбавок к цене на мощность в целях компенсации определенных затрат (п. 2 ст. 23¹ Закона об электроэнергетике). В таких случаях компенсация не относится к гражданско-правовой ответственности.

Интересен вопрос о так называемых корпоративных санкциях, в частности о штрафах, которые взыскиваются в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка. Штрафы применяются за нарушение сроков ввода объектов генерации в эксплуатацию в соответствии с договором о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии. При этом списание средств осуществляется акционерным обществом «Центр финансовых расчетов» после получения одобрения Советом рынка в безакцептной форме.

В приложении № 21 к договору о присоединении к торговой системе оптового рынка указывается, что такие штрафы не относятся к гражданско-правовой ответственности.

¹³ Утв. постановлением Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442.

В литературе это мнение также под-держивается. По мнению А. С. Вишняковой, штрафы, применяемые Советом рынка в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, и административные штрафы обладают общими признаками¹⁴. Вместе с тем штраф, предусмотренный договором о присоединении, взыскивается за нарушение этого договора и является договорной санкцией, участники рынка являются субъектами гражданско-правовых отношений (в том числе организации коммерческой инфраструктуры), а поэтому штраф, взыскиваемый в соответствии с договором о присоединении, является не чем иным, как мерой гражданско-правовой ответственности, к которой применимы требования гражданского законодательства.

Одной из ключевых проблем в электроэнергетике являются неплатежи. Нарушителями могут быть не только потребители электрической энергии (мощности) и услуг по ее передаче, но и покупатели (гарантирующие поставщики, энергоснабжающие (энергосбытовые) организации и др.). Неплатежи имеют место на оптовом и розничных рынках электрической энергии. При этом наблюдается тенденция увеличения объема задолженности по указанным нарушениям. Об этом свидетельствуют данные АО «Центр финансовых расчетов» о росте задолженности потребителей перед гарантирующими поставщиками и энергосбытовыми компаниями в 2017 г. на 18,7 млрд руб. по сравнению с 2016 г. Общий объем задолженности за период январь—сентябрь 2017 г. составляет 243 млрд руб. Объем задолженности перед гарантирующими поставщиками и энергосбытовыми компаниями по категориям потребителей на конец сентя-

бря 2017 г. следующий (в млрд руб.): промышленные потребители — 48,1; непромышленные потребители — 125,4; бюджетные потребители — 17,8; сельхозтоваропроизводители — 3,4; население — 48,3. Самый большой объем задолженности в Центральном федеральном округе — 59,7 млрд руб., самый низкий — в Дальневосточном федеральном округе — 2,2 млрд руб. В свою очередь, у гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний есть задолженность перед распределительными сетевыми компаниями по потерям и за услуги по передаче (в среднем около 130 млрд руб. с января по сентябрь 2017 г.)¹⁵.

Отсутствие своевременных поступлений средств отрицательно сказывается на реализации программ модернизации инфраструктуры, создает риски возникновения аварий и отключений потребителей.

В целях противодействия неплатежам предусматривается применение неустоек, введенных в Закон об электроэнергетике в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов», направленных на повышение платежной дисциплины потребителей электрической энергии и услуг по передаче электрической энергии.

Вместе с тем рост задолженности по оплате электрической энергии и услуг по ее передаче характеризует введенные Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ пени как малоэффективные и не стимулирующие к надлежащему исполнению обязательств.

Надлежащее исполнение договорных обязательств в сфере элек-

¹⁴ См.: Вишнякова А. С. Административно-правовое регулирование оптового рынка электрической энергии и мощности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 23.

¹⁵ URL: <https://cfretergo.ru/upload/iblock/b06/Operativnaya-itformatsiya-osostoyatii-i-diramike-raschetov-ta-RRE-podattym-GP-i-ESK.pdf>.

троэнергетики будет обеспечено при эффективном применении наряду с мерами гражданско-правовой ответственности иных мер воздействия на правонарушителей (ограничение режима потребления электрической энергии, лишение статуса гарантирующего поставщика, применение расчетных способов определения объема потребления электрической энергии, обеспечение обязательства по оплате потребленной электрической энергии, лишение субъекта электроэнергетики статуса субъекта оптового рынка, односторонний отказ от исполнения обязательства, банкротство должника и др.).

Специальными мерами противодействия неплатежам выступают полное и (или) частичное ограничение режима потребления электрической энергии, а также применение расчетных способов определения объемов потребления электрической энергии, которые не являются мерами гражданско-правовой ответственности.

Ограничение режима потребления электрической энергии влечет возможность возникновения на стороне нарушителя имущественных обременений, выражающихся в неполучении доходов или осуществлении незапланированных расходов. Именно угроза наступления таких последствий стимулирует потребителей к исполнению обязательств по оплате электрической энергии. Вместе с тем оборотной стороной ограничения режима потребления являются недополученные доходы на стороне субъектов электроэнергетики, связанные с необходимостью снижения загрузки генерирующих мощностей, недополучением тарифных средств, сокращением объемов финансирования инвестиционных программ.

Расчетные способы определения объема потребления электрической энергии, по сути состоят в оплате электрической энергии в повышенном размере. Однако дополнитель-

ные имущественные потери на стороне лица, в отношении которого вводится ограничение режима потребления электрической энергии или применяются расчетные способы определения объема потребления электрической энергии, не подтверждают того, что соответствующая мера воздействия является мерой ответственности, а, по сути, может быть отнесена к элементам ценообразования в электроэнергетике. Этот вывод подтверждается судебной практикой¹⁶.

Необходимо учитывать, что электрическая энергия — это особый товар не только в силу своих физических свойств, но и в силу своего значения как основы функционирования экономики и жизнеобеспечения, что влечет определенные ограничения для применения мер воздействия в отношении правонарушителей.

Выделяется особая категория потребителей — потребители, ограничение режима потребления электрической энергии которых может привести к экономическим, экологическим или социальным последствиям (неотключаемые потребители). Несмотря на то что Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ введено положение, допускающее полное ограничение режима потребления неотключаемых потребителей, его реализация на практике весьма сомнительна, так как допускается только при устранении по-

¹⁶ «Пунктом 17 Правил определены ценовая политика и порядок оплаты газа, потребленного покупателем сверх договорного объема. Предусмотренные названным пунктом Правил повышающие тариф коэффициенты представляют собой элемент ценообразования, а не неустойку» (решение ВАС РФ от 16 апреля 2012 г. № ВАС-1113/12 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующими с момента принятия абзацев 2, 3, 4 пункта 11 и пункта 17 Правил поставки газа в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162»).

ребителем возможности наступления неблагоприятных последствий. Неотключаемые потребители, не способные исполнить обязательство по оплате электрической энергии и услуг по ее передаче, должны будут понести расходы, направленные на исключение возможности наступления неблагоприятных последствий (например, осуществить строительство объекта распределенной генерации). При этом у такого потребителя необходимых средств на осуществление подготовительных мероприятий к полному ограничению режима потребления может не оказаться. В связи с этим весьма оптимистичным является мнение, что категория неотключаемых потребителей перестает быть «неприкасаемой», а электрическая энергия — это товар, а не социальное благо¹⁷.

Повышение платежной дисциплины потребителей не только связано с применением санкций и других мер воздействия, что является реакцией на факт правонарушения, но и обеспечивается совершенствованием технологической и экономической основ функционирования электроэнергетики в целях минимизации стоимости электрической энергии.

В связи с этим заслуживает внимания постановление Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365, направленное на лишение статуса гарантирующего поставщика тех организаций, у которых образовалась существенная задолженность (в размере, равном двойному размеру среднемесячной величины обязательств гарантирующего поставщика по оплате услуг по передаче электрической энергии или превышающем такой двойной размер) перед сетевой организацией по оплате услуг по передаче электрической энергии.

¹⁷ См.: Акимов Л. Ю. Совершенствование правовых механизмов обеспечения своевременной оплаты потребителями энергетических ресурсов поставленной энергии // Правовой энергетический форум. 2016. № 1. С. 13—17.

Гарантирующий поставщик, своевременного не оплачивающий услуги по передаче электрической энергии, создает условия для возникновения негативных технологических и экономических последствий в электроэнергетике. Лишение статуса гарантирующего поставщика сочетает в себе как способ воздействия на конкретного субъекта электроэнергетики, так и меру по совершенствованию экономической основы функционирования электроэнергетики как обусловленной технологическими особенностями функционирования объектов электроэнергетики системы отношений, связанных с производством и оборотом электрической энергии и мощности на оптовом и розничных рынках, способствует выявлению и устранению с оптового и розничных рынков электрической энергии недобросовестных поставщиков, эффективному функционированию бытовых организаций.

В целом необходимо сделать вывод о непоследовательном регулировании вопросов гражданско-правовой ответственности за нарушение договорных обязательств в законодательстве об электроэнергетике, что проявляется в закреплении неустоек как на уровне закона, так и в подзаконных актах, в придании второстепенного значения мерам гражданско-правовой ответственности (в фактическом неприменении возмещения убытков), в отсутствии стимулов к надлежащему исполнению обязательств, несбалансированным воздействием на определенные категории субъектов электроэнергетики и потребителей (организации коммерческой инфраструктуры и другие субъекты оптового рынка).

Вопросы ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики нуждаются в системном регулировании в Законе об электроэнергетике. Кроме того, необходимо систематизировать общие положения о гражданско-правовой ответственности, в

частности установить в ГК РФ прямые нормы, разрешающие закреплять неустойки в иных правовых ак-

тах, установить положения о гражданско-правовом характере некоторых корпоративных санкций.

Библиографический список

Акимов Л. Ю. Совершенствование правовых механизмов обеспечения своевременной оплаты потребителями энергетических ресурсов поставленной энергии // Правовой энергетический форум. 2016. № 1.

Вишнякова А. С. Административно-правовое регулирование оптового рынка электрической энергии и мощности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л., 1955.

Карапетов А. Г. Комментарий к статьям 330—333 Гражданского кодекса РФ о неустойке в свете последней судебной практики // Защита гражданских прав: избранные аспекты: сб. ст. / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2017.

Садиков О. Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., 2009.

Шевченко Л. И. Договорные отношения в сфере энергетики: монография. М., 2015.

Шелютто М. Л. Обзор VI Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся // Журнал российского права. 2012. № 1.