



Консультант Правового управления Президента Республики Адыгея
Жанэ Азамат Давлетович
zhane@rambler.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭНЕРГОСНАБЖЕНИЯ

Энергоснабжение в наши дни стало неотъемлемой частью жизни современного общества, его нормального существования. От бесперебойной подачи энергии зависит надлежащее функционирование таких жизненно важных объектов как медицинские и образовательные учреждения, объекты жилищно-коммунального хозяйства, банки, - то есть все то, без чего немаловажна жизнь современного общества. Именно по этой причине энергоснабжение воспринято законодателем в качестве деятельности, *связанной с обеспечением жизнедеятельности населения*¹.

Столь масштабная роль энергоснабжения предполагает развернутое и детальное правовое регулирование, которое, однако, вряд ли можно пока считать достаточно разработанным и адекватным складывающимся социальным потребностям.

Анализ действующего в области энергоснабжения законодательства, а также практики применения данного законодательства со всей очевидностью свидетельствует о его несовершенстве. Обращает на себя внимание традиционная множественность и низкое качество нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемые правоотношения. Большинство норм упомянутых актов в силу их несовершенства и двусмысленности настолько запутаны, что порой разобраться в них невозможно даже правоприменителю.

Имеет место неопределенность во многих существенных аспектах энергоснабжения, среди которых особо нужно выделить вопросы квалификации договорных отношений в электроэнергетике, в частности, отношений между абонентом и субабонентом².

Так, например, Л. Андреева указывает на неурегулированность этих взаимоотношений, отмечая, что в соответствии со статьей 545 ГК РФ «абонент может передавать энергию, принятую им от энергоснабжающей организации через присоединенную сеть, другому лицу (субабоненту) только с согласия энергоснабжающей организации. Таким образом, в ГК передача энергии от абонента к субабоненту сформулирована как право, а не обязанность, абонента»³. Это означает, что «последний может отказаться от передачи энергии, и на практике зачастую так и поступает, мотивируя это тем, что данная деятельность не является для него основой и не носит публичного характера»⁴.

Следует отметить, что проблема квалификации договорных отношений между абонентом и субабонентом не решена и с принятием Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», подвергнувшего коренному изменению правоотношения в рассматриваемой области.

Как справедливо отмечает Н. Мельников анализ указанных изменений «свидетельствует о стремлении законодателя «уйти» от привычных терминов (энергоснабжающая организация, абонент, субабонент), соответственно отказавшись от принципа разграничения субъектов рас-

¹ См. ст. 142 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ.

² Анализу данной проблемы в юридической литературе уделено значительное внимание. См., например, Б. Сейнаров. Договор энергоснабжения // Вестник ВАС РФ. 2000. № 6; Л. Андреева. Энергоснабжению – четкое правовое регулирование // Российская юстиция. 2001. № 8; А. Жанэ. Субъектный состав договора энергоснабжения // Эж-Юрист. 2003. № 2.

³ См.: Л. Андреева. Энергоснабжению - четкое правовое регулирование // Российская юстиция. 2001. № 8.

⁴ Там же.



сма­три­вае­мых от­но­ше­ний в за­ви­си­мо­сти от по­сле­до­ва­тель­но­сти рас­по­ло­же­ния (при­со­еди­не­ния) энер­ге­ти­че­ских об­ъек­тов в це­поч­ке про­хо­жде­ния элек­три­че­ской энер­гии»⁵. Ме­жду тем, «из­ме­не­ние тер­ми­но­ло­гии са­мо по се­бе не яв­ля­ет­ся ре­ше­ни­ем про­блем, воз­ни­ка­ю­щих у Суб­аб­онен­тов и Абонен­тов. На­при­мер, нет воз­мож­но­сти од­но­знач­но ре­шить, ка­кой тип до­гово­ра дол­жен быть за­клю­чен ме­жду Суб­абонен­том и Абонен­том с уче­том то­го, что Абонен­т не яв­ля­ет­ся «энер­го­снаб­жа­ю­щей сбы­то­вой ор­га­ни­за­ци­ей» и мо­жет не от­ве­чать при­зна­кам «тер­ри­то­ри­аль­ной се­те­вой ор­га­ни­за­ции»⁶.

По-пре­ж­не­му не ре­гу­ли­ро­ван­ной оста­ет­ся про­бле­ма с так на­зы­вае­мы­ми «неот­клю­чае­мы­ми» по­треб­и­те­ля­ми элек­три­че­ской энер­гии. При­мером то­му мо­жет по­служить Указ Прези­ден­та Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции от 23 но­яб­ря 1995 го­да № 1173 «О ме­рах по осу­ществ­ле­нию ус­той­чи­во­го функ­ци­о­ни­ро­ва­ния об­ъек­тов, обес­пе­чи­ва­ю­щих бе­зо­пас­ность го­су­дар­ства». В це­лях осу­ществ­ле­ния ус­той­чи­во­го функ­ци­о­ни­ро­ва­ния об­ъек­тов, обес­пе­чи­ва­ю­щих бе­зо­пас­ность го­су­дар­ства (во­ин­ских час­тей, уч­ре­жде­ний, пред­при­ятий и ор­га­ни­за­ций фе­де­раль­ных ор­га­нов ис­пол­ни­тель­ной вла­сти, в ко­то­рых пре­дус­мо­т­ре­на во­ен­ная служ­ба и др.), а так­же ис­клю­че­ния слу­чаев, став­я­щих под уг­ро­зу вы­пол­не­ние воз­ло­жен­ных на них за­дач, лю­бое *ог­ра­ни­че­ние или пре­кра­ще­ние от­пу­ска им то­плив­но-энер­ге­ти­че­ских ре­сур­сов (элек­три­че­ской и теп­ло­вой энер­гии, во­ды, га­за) клас­си­фи­ци­ру­ет­ся этим Ука­зом как дей­ствие, на­ру­ша­ю­щее бе­зо­пас­ность го­су­дар­ства*.

Та­ким об­ра­зом, по­став­щи­кам энер­гии сфор­му­ли­ро­ван им­п­ли­цит­ный за­прет на ог­ра­ни­че­ние или пре­кра­ще­ние от­пу­ска энер­гии ор­га­ни­за­ци­ям, обес­пе­чи­ва­ю­щим бе­зо­пас­ность го­су­дар­ства. В дан­ной свя­зи впол­не обос­но­ван­ным пред­став­ля­ет­ся во­прос о со­от­вет­ствии упо­мя­ну­то­го нор­ма­тив­но­го по­ло­же­ния пун­ктам 2, 3 ста­тьи 546 ГК РФ в ча­сти не­воз­мож­но­сти пре­кра­ще­ния (ог­ра­ни­че­ния) при оп­ре­де­лен­ных об­сто­ятель­ствах по­да­чи энер­гии дан­ным ор­га­ни­за­ци­ям⁷.

Так, со­глас­но пун­кту 2 ста­тьи 546 ГК РФ, *пе­ре­рыв в по­да­че, пре­кра­ще­ние или ог­ра­ни­че­ние по­да­чи энер­гии до­пус­ка­ет­ся по со­гла­ше­нию сто­рон, за ис­клю­че­нием слу­чаев, ко­гда удо­сто­верен­ное ор­га­ном го­су­дар­ствен­но­го энер­ге­ти­че­ско­го над­зо­ра не­удов­лет­ви­тель­ное со­сто­я­ние энер­ге­ти­че­ских ус­та­но­вок абонен­та уг­ро­жа­ет ава­ри­ей или соз­да­ет уг­ро­зу жи­зни и бе­зо­пас­но­сти гра­ждан*. По­ми­мо это­го *пре­кра­ще­ние или ог­ра­ни­че­ние по­да­чи энер­гии без со­гласо­ва­ния с абонен­том - юри­ди­че­ским ли­цом, но с со­от­вет­ст­вую­щим его пре­дуп­ре­жде­нием до­пус­ка­ет­ся в ус­та­но­в­лен­ном за­ко­ном или ины­ми пра­во­вы­ми ак­та­ми по­ря­дке в слу­чае на­ру­ше­ния ука­зан­ным абонен­том обя­затель­ств по оп­ла­те энер­гии*.

Пе­ре­рыв в по­да­че (пре­кра­ще­ние) или ог­ра­ни­че­ние по­да­чи энер­гии без со­гласо­ва­ния с абонен­том и без со­от­вет­ст­вую­ще­го его пре­дуп­ре­жде­ния до­пус­ка­ет­ся так­же *в слу­чае не­об­хо­ди­мо­сти при­ня­тия неот­лож­ных мер по пре­дот­вра­ще­нию или лик­ви­да­ции ава­рии в сис­те­ме энер­го­снаб­жа­ю­щей ор­га­ни­за­ции при ус­ло­вии не­мед­лен­но­го уве­дом­ле­ния абонен­та* (пун­кт 3 ста­тьи 546 ГК РФ).

Ис­хо­дя из при­ве­ден­ных норм ГК РФ, ог­ра­ни­че­ние или пре­кра­ще­ние от­пу­ска элек­тро­энер­гии ор­га­ни­за­ци­ям, обес­пе­чи­ва­ю­щим бе­зо­пас­ность го­су­дар­ства, *пред­став­ля­ет­ся пра­во­мер­ным* при ус­ло­вии:

- 1) ко­гда удо­сто­верен­ное ор­га­ном го­су­дар­ствен­но­го энер­ге­ти­че­ско­го над­зо­ра не­удов­лет­ви­тель­ное со­сто­я­ние энер­ге­ти­че­ских ус­та­но­вок абонен­та уг­ро­жа­ет ава­ри­ей или соз­да­ет уг­ро­зу жи­зни и бе­зо­пас­но­сти гра­ждан;
- 2) на­ру­ше­ния абонен­том обя­затель­ств по оп­ла­те энер­гии;

⁵ См.: Н. Мельников. Договор с субабонентом // Эж-Юрист. 2003. № 5.

⁶ Там же.

⁷ Также не совсем понятно, почему, скажем, при систематической неоплате потребленной энергии организацией, обеспечивающей безопасность государства, «безопасность» государства должна обеспечиваться за счет энерго­снаб­жа­ю­щих ор­га­ни­за­ций.



3) необходимости принятия неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварии в системе энергоснабжающей организации.

Между тем, как показывает практика, при решении данного вопроса суды идут по совершенно иному пути. В качестве примера можно привести следующее дело.

ЗАО «Курская подшипниковая компания» обратилось с иском к войсковой части о расторжении договора от 06 марта 2003 года на отпуск и потребление электроэнергии.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении иска отказано.

Между истцом (энергоснабжающая организация) и ответчиком (абонент) заключен договор на отпуск и потребление электроэнергии. В соответствии с договором энергоснабжающая организация имеет право прекратить частично или полностью подачу абоненту электроэнергии, в том числе, в случае нарушения им положений договора, предусматривающих порядок расчетов.

Ссылаясь на то, что в период с 01 марта 2003 года по 01 июля 2003 года войсковой частью оплата поставленной электроэнергии не производилась, что, по мнению истца, является существенным нарушением условий договора, ЗАО «Курская подшипниковая компания» письмом уведомило войсковую часть о расторжении договора в одностороннем порядке и предложило подписать дополнительное соглашение о его расторжении. Войсковая часть от подписания соглашения отказалась.

Суд первой инстанции, руководствуясь статьями 426, 450, 523, 546 ГК РФ, пришел к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения иска.

Согласно части 1 статьи 546 ГК РФ в случае, когда абонентом по договору энергоснабжения выступает юридическое лицо, энергоснабжающая организация вправе отказаться от исполнения договора в одностороннем порядке по основаниям, предусмотренным статьей 523 ГК РФ, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами. То есть, право энергоснабжающей организации на отказ от исполнения договора может быть ограничено на основании закона или иных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента РФ № 1173 от 23 ноября 1995 года «О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства» в целях осуществления устойчивого функционирования этих объектов, исключения случаев, ставящих под угрозу выполнение возложенных на них задач, ограничение или прекращение отпуска топливно-энергетических ресурсов (электрической и тепловой энергии, газа и воды), оказания услуг связи и коммунальных услуг воинским частям, учреждениям, предприятиям и организациям федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, считаются действиями, нарушающими безопасность государства.

Поскольку войсковая часть в силу статей 1, 2 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» относится к объектам, перечисленным в Указе № 1173, расторжение заключенного с ней договора на отпуск и потребление электроэнергии в порядке статей 450, 523, части 1 статьи 546 ГК РФ не допускается.

Суд кассационной инстанции оставил решение суда первой инстанции без изменения⁸.

К недостаткам нормативного регулирования энергоснабжения можно отнести также следующие обстоятельства.

В пунктах 2 и 3 статьи 546 ГК РФ установлена обязанность энергоснабжающей организации по предупреждению абонента о предстоящем перерыве, прекращении или ограничении подачи энергии. Между тем, законодателем не определены конкретные сроки данного уведомления. В данной связи энергоснабжающая организация вправе проинформировать абонента о предстоящем перерыве, прекращении или ограничении подачи энергии в любой удобный для себя срок, и маловероятно, что при этом энергоснабжающей организацией будут учтены инте-

⁸ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 16 февраля 2004 года по делу № А35-4460/03С9 (по материалам СПС «Консультант Плюс»).



рессы и технологические особенности деятельности абонента. Очевидно, что подобные «правомерные» действия энергоснабжающих организаций могут повлечь нанесение абоненту непоправимых убытков, выход из строя дорогостоящего оборудования и даже смерть людей⁹.

И без того не простую, на наш взгляд, ситуацию в энергоснабжении усложнило принятие Федерального закона от 26 марта 2003 года № 37-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации», дополнившего статью 539 ГК РФ пунктом 4, в соответствии с которым *к отношениям по договору снабжения электрической энергией правила ГК РФ о данном договоре применяются, если законом или иными правовыми актами не установлено иное*. Другими словами, положениям ГК РФ о договоре энергоснабжения придан субсидиарный по отношению к специальному законодательству характер, а роль данных положений ГК РФ, по сути, сведена к восполнению пробелов в законодательном регулировании электроснабжения. Учитывая фундаментальный характер ГК РФ, а также не самый высокий уровень проработанности подзаконных актов в данной сфере, сложившееся положение дел, по меньшей мере, неоправданно¹⁰.

Вместе с тем, нельзя не отметить и положительные тенденции в законодательном регулировании энергоснабжения, в частности, в решении вопроса, связанного с расчетами за потребленную энергию.

Так, согласно ранее действующей редакции Указа Президента Российской Федерации от 18 сентября 1992 года № 1091 «О мерах по улучшению расчетов за продукцию топливно-энергетического комплекса» *расчеты с потребителями, кроме бюджетных организаций и населения, за отпускаемую энергоснабжающими организациями энергию производились на основании показателей измерительных приборов и действующих тарифов без акцепта плательщиков*¹¹. С данной нормой не согласовывалось положение Порядка расчетов за электрическую, тепловую энергию и природный газ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 года № 294 «Об утверждении Порядка расчетов за электрическую, тепловую энергию и природный газ», согласно которому, *начиная с 1 апреля 2000 года, если иное не установлено договором энергоснабжения, оплата потребителями (юридическими лицами, за исключением бюджетных учреждений, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета на основе сметы доходов и расходов, и казенных предприятий) электрической энергии должна осуществляться с применением авансовых платежей или расчетов по аккредитиву в порядке, устанавливаемом соглашением между потребителем и энергоснабжающей организацией*.

Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2004 года № 857 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 1992 года № 1091 «О мерах по улучшению расчетов за продукцию топливно-энергетического комплекса» данное несоответствие нормативных предписаний было устранено: слова «без акцепта плательщиков» из текста Указа исключены. Таким образом, стороны договора энергоснабжения вправе теперь использовать любую удобную для себя форму расчетов.

Отмечая недочеты в законодательном регулировании энергоснабжения и сопряженные с этим серьезные отрицательные последствия для всей страны, следует обратить внимание на необходимость комплексного решения данной проблемы посредством изменения (дополнения)

⁹ Во избежание подобной ситуации рекомендуем оговаривать в договоре энергоснабжения конкретные сроки, в которые энергоснабжающая организация будет производить перерыве, прекращении или ограничении подачи энергии.

¹⁰ Актуально в данной связи замечание Ю.А. Горбуля о том, что «парламентарии нередко вносят изменения, руководствуясь, по-видимому, скорее политической конъюнктурой, чем целесообразностью». См.: Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 6.

¹¹ Согласно ГК РФ безакцептное списание денежных средств осуществляется путем представления инкассового поручения банку-эмитенту, который обязуется *осуществить за счет клиента действия по получению от плательщика платежа* (пункт 1 статьи 874 ГК РФ).



действующих норм ГК РФ о договоре энергоснабжения¹², унификации соответствующей нормативной базы, а также минимизации регулирования энергоснабжения подзаконными актами.

Разумеется, предлагаемые меры нельзя рассматривать в качестве панацеи от всех бед. Не приходится рассчитывать и на то, что можно сразу найти исчерпывающие ответы на все «проблемные» вопросы. Вместе с тем, думается, что корректировка нынешнего положения дел позволит решить немало проблем, существующих сегодня в сложном и противоречивом правовом поле. Все это с учетом высокой социальной значимости энергоснабжения вызывает к жизни необходимость осмысления и тщательного анализа спорных моментов в правовом регулировании данных правоотношений с целью разрешения и последующего устранения противоречий, препятствующих принятию обоснованных решений. На нынешнем этапе важно привлечь внимание общества и специалистов к кругу обозначенных проблем и выработать пути обеспечения позитивных сдвигов в правовом регулировании энергоснабжения.

¹² Вполне обоснована позиция Е. Осипчука, полагающего, что конструкция договорных отношений по снабжению потребителей энергией, закрепленная в ГК РФ, должна подлежать не ломке, а лишь уточнению и дополнению (Е. Осипчук. Новая структура договорных отношений на энергетическом рынке России // Законность. 2003. № 8).