



К.ю.н., доцент
СКГМИ(ГТУ)
В.В. Каболов

О реформе энергетического законодательства

В.В. Каболов

Fiat Lux! Да будет свет!

Реформа электроэнергетической отрасли должна осуществляться при непосредственном участии и контроле государства за ходом ее проведения. Принятие решений по отдельным направлениям реформирования и проведение государственной политики в этой области должно обеспечиваться Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, а также представителями государства в органах управления энергокомпаний.

При разработке нормативной базы приоритетными являлись федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в параграф 6 Главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации», «Об электроэнергетике», «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О естественных монополиях». Обеспечивая реализацию настоящих Основных направлений реформирования электроэнергетики Российской Федерации, в развитие положений принимаемых федеральных законов Правительство Российской Федерации осуществляет: разработку и принятие комплексного нормативного акта, определяющего основы функционирования рынка электроэнергии; уточняет структуру и полномочия федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения на рынке электроэнергии и деятельность его участников.

Федеральные органы исполнительной власти в соответствии с возложенными на них функциями по регулированию отношений на рынке электроэнергии обязаны обеспечить единство проводимой государственной политики и принятие нормативных актов по реформированию отрасли.

Особую роль приобретает контроль государства за ходом проведения реформы, включая:

– контроль за соблюдением всеми участниками рынка электроэнергии требований федераль-

ных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации в части поддержания договорной и финансовой дисциплины;

– контроль за соблюдением бюджетного законодательства при проведении расчетов за электроэнергию и оказываемые участникам рынка системные услуги;

– контроль за соблюдением лицензионных требований и условий субъектами оптового рынка электроэнергии;

– контроль за соблюдением антимонопольного законодательства субъектами рынка.

Различные формы энергии могут превращаться друг в друга.

Применительно к юридическому аспекту чаще всего говорят о тепловой и электрической энергии. Лишь в этих формах можно предоставить энергию в практических целях, с точки зрения купли-продажи.

Продажа и покупка энергии производится особым образом, который состоит в том, что подача энергии происходит по присоединенным сетям – через провода или по трубопроводам.

Если энергия подается в других формах (например, сжиженный газ в баллонах), то заключается не договор энергоснабжения (ст. 539 – 548 ГК РФ), а обычный договор купли-продажи.

Правоотношения, связанные с энергоснабжением, регулируются также нормами § 1 гл. 30 ГК РФ, другими законами и правовыми актами и специальными правилами, принятыми в соответствии с этими законами.

Нельзя смешивать понятия энергоснабжение и электроснабжение. ГК РФ говорит о купле-продаже именно энергии (электрической и тепловой).

Согласно п. 1 ст. 531 ГК РФ, по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент

обязуется оплачивать принятую энергию и соблюдать режим ее потребления.

Сторонами договора являются продавец (энергоснабжающая организация) и покупатель (он же абонент и потребитель)

Понятие «энергоснабжающая организация» имеет расширительное толкование, в силу технологических особенностей такого товара, как энергия. Государство рядом публично-правовых норм установило субъектный состав договорных отношений по энергоснабжению. Под рынком электрической энергии ФОРЭМ (федеральный оптовый рынок энергии, мощности) понимается сфера купли-продажи электроэнергии, осуществляемой его субъектами в пределах ЕЭС (единой энергетической системы РФ).

В перечень субъектов ФОРЭМ входят тепловые, гидравлические и атомные электростанции и т.д., которые могут являться продавцами (энергоснабжающими организациями).

Нельзя сказать, что отечественная цивилистика уделяла мало внимания правовому регулированию отношений, возникающих в связи с генерацией, транспортировкой и распределением электрической и тепловой энергии. Но реформа энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, новеллы в законодательстве об электроэнергетике, изменения в отношениях акционерной и муниципальной собственности, удовлетворяющей жизненно важные, повседневные потребности населения в электричестве и тепле, стимулируют новые исследования соответствующих институтов.

Правила о договоре энергоснабжения в действующей редакции Гражданского кодекса РФ расположены в § 6 главы 30 (ст. ст. 539–548). Законодатель полагает, таким образом, энергоснабжение разновидностью договора купли-продажи, наряду с розничной куплей-продажей, поставкой, контрактацией, продажей недвижимости, продажей предприятия. Между тем особенности физических свойств такого специфического объекта гражданских прав, как электрическая и тепловая энергия, предопределяют необходимость использования такого гражданско-правового инструмента, как договор, не только для регламентации отношений, возникающих в связи с подачей электро- (тепло-) энергии потребителю (покупателю), но и для регламентации использования энергии потребителем. Производство энергии генерирующей организацией, ее транспортировка по линиям электропередач и теплотрассам (трубопроводам), принадлежащим сетевым корпорациям, ее использование потребителем есть единый и непрерывный технологический процесс, обусловленный невозможностью накопления (складирования) энергии. Потребитель должен использовать приоб-

ретенную им энергию надлежащим образом, в соответствии с условиями договора, поскольку его деятельность, связанная с потреблением энергии, влияет на количество и качество энергии, получаемой иными потребителями, и, конечно же, на деятельность электросетевых и генерирующих компаний.

Существующее в силу особенностей физических свойств энергии единство технологического процесса ее производства, транзита и потребления, требующее особой регламентации потребления энергии в соответствующем договоре, послужило основанием для вывода о том, что энергоснабжение есть самостоятельный договорный институт наряду с поставкой, перевозкой и др. В настоящее время специфический характер исполнения обязательств по энергоснабжению, определяемый особыми свойствами энергии, признается достаточным для квалификации данного института в качестве особого вида договора купли-продажи. «Договор энергоснабжения, — пишет проф. В.В. Витрянский, — относится к договорам купли-продажи, поскольку содержит все признаки этого договорного обязательства: одна сторона передает другой за плату определенный товар (энергию)». Но общие правила о договоре купли-продажи, содержащиеся в § 1 главы 30 ГК РФ (ст. ст. 454–491), следует применять к энергоснабжению с известной долей осторожности, т. к. в качестве товаров в обязательствах из договора купли-продажи выступают не любые объекты гражданских прав, а лишь объекты, являющиеся вещами (п. 1 ст. 455 ГК РФ). В то же время энергия не является вещью и потому не может быть передана в собственность покупателя. Между тем по договору купли-продажи продавец обязуется передать вещь (товар) другой стороне (покупателю) именно в собственность (хозяйственное ведение, оперативное управление) (п. 1 ст. 454 ГК РФ).

Энергия не вещь, а свойства различных объектов, например, воды, пара, магистральных, коммунальных внутридомовых или заводских электрических сетей. Каждая вещь обладает энергией, и эта энергия есть информация, которую вещь способна передавать и «заряжать» ею другие вещи.

Поэтому невозможно обладать правом собственности или каким-либо иным вещным правом на электро- (тепло-) энергию, которая есть свойство вещей (сетей), своих или чужих, равно как невозможно обладать правом собственности на звук или запах. Отсюда следует, что общие правила о купле-продаже не должны применяться к энергоснабжению не только в случаях, определяемых правилами об энергоснабжении (ст. ст. 539–548 ГК РФ), но и в случаях противоречия общих правил о купле-продаже существу отно-

шений, возникающих в связи со снабжением электрической или тепловой энергией.

Второй стороной договора энергоснабжения – покупателем, абонентом, потребителем – могут являться как физические, так и юридические лица, приобретающие электрическую или тепловую энергию для собственных нужд (бытовых или производственных).

Это важный момент: потребитель, покупатель, абонент приобретает энергию для собственных нужд.

В соответствии с п. 1. ст. 426 ГК РФ договор энергоснабжения является публичным договором.

Анализ положений ст. 426 ГК позволяет выделить следующие основные элементы публичного договора:

- обязанность коммерческой организации, предметом деятельности которой являются продажа товаров, выполнение работ или оказание услуг, заключить договор с каждым контрагентом, который к ней обратился с таким предложением;

- обязанность коммерческой организации продавать товары, выполнять работы и оказывать услуги по ценам и на условиях, одинаковых для всех контрагентов, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей;

- обязанность коммерческой организации не оказывать предпочтение одному контрагенту перед другим, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Публичный договор заключается в порядке и сроки, предусмотренные ст. 445 ГК, если законом или соглашением сторон не определены иные порядок и сроки его заключения. Невыполнение требований, предусмотренных ст. 426 ГК, влечет для коммерческой организации отрицательные последствия в виде:

- возмещения контрагенту убытков, причиненных уклонением от заключения договора;

- признания условий публичного договора, не соответствующих требованиям п. 2 и 4 ст. 426 ГК, ничтожными;

- права потребителя не исполнять условия договора, если иные применялись в отношении с другими контрагентами.

Таким образом, обязательственные правоотношения, вытекающие из публичного договора, порождают обязанность коммерческой организации (индивидуального предпринимателя) заключить с потребителем договор и соответствующее ей право потребителя требовать заключения такого договора. Коммерческая организация, как сторона публичного договора, не вправе по своему усмотрению заключить или отказать в заключении договора, самостоятельно опре-

делять контрагента и оговаривать с ним взаимовыгодные условия будущего соглашения. Такое ограничение свободы договора для одной стороны – исполнителя, как отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации, учитывает существенное фактическое неравенство сторон в договоре такого типа и направлено «на защиту интересов гражданина как экономически более слабой стороны в этих правоотношениях».

Среди всего многообразия гражданско-правовых споров, связанных с порядком и условиями заключения публичных договоров, особого внимания заслуживает арбитражная практика, касающаяся рассмотрения требований о понуждении заключить договор, вопросов доказывания отсутствия или наличия возможности заключения договора, соблюдения равных условий договора для всех потребителей.

В силу ч. 1 и 3 ст. 426 ГК коммерческая организация обязана заключить договор с каждым, кто к ней обратится. Из этого следует вывод: право требовать понуждения заключить публичный договор вправе только контрагент коммерческой организации, осуществляющей продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг. На этот счет информационным письмом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 мая 1997 г. N 14 было дано соответствующее разъяснение: «По смыслу пунктов 1 и 3 статьи 426 ГК, а также пункта 4 статьи 445 ГК обратиться в суд с иском о понуждении заключить публичный договор может только контрагент обязанной стороны. Коммерческая организация понуждать потребителя к заключению такого договора не вправе». Однако анализ практики, накопившейся за последние пять лет в этой сфере правоотношений, в том числе арбитражных дел по искам коммерческих организаций к потребителям о заключении с ними договора, отнесенного к числу публичных, позволяет сделать вывод о необходимости корректировки данных правовых положений и их толкования уполномоченным судебным органом, поскольку имеют место случаи злоупотребления потребителями своими правами. В частности, бывает, что недобросовестные контрагенты отказываются оплачивать потребленные услуги по мотивам отсутствия договорных отношений с соответствующей организацией. Коммерческая организация, обязанная обеспечить потребителя электроэнергией (водой, газом, теплом, другими коммунальными услугами), оказывается в трудном положении. С одной стороны, она лишена права обращаться в суд с подобными исками, а с другой – применить меры ответственности к недобросовестным потенциальным контрагентам, например отключить неплательщика от энергоносителей, если на него распространяется Постановление Прави-

тельства Российской Федерации от 28.01.97 N 74, запрещающее это делать на объектах жилищно-коммунального хозяйства, предприятиях и организациях системы Министерства обороны Российской Федерации и др. Практика арбитражных судов пошла по пути рассмотрения подобных споров как исков о возмещении убытков, при этом фактическое пользование потребителем услугами обязанной стороны расценивается в соответствии с п. 3 ст. 438 ГК как акцепт абонентом оферты предложенной стороной, оказывающей услуги. Поэтому данные отношения рассматриваются как договорные.

Позицию государства при регулировании публичных договоров выразил М.И. Брагинский, указав на то, что в публичном договоре вмешательство государства является многоцелевым.

На первый план при таком вмешательстве выступает цель – защита слабой стороны. Потребитель как экономически более слабая сторона обращается за услугами, товаром к тому, кто занимает заведомо экономически более сильные позиции на рынке, т.е. к коммерческой организации. Уравнять положение обеих сторон законодатель может, только создав те односторонние гарантии, которые предоставляет потребитель ст.426 ГК РФ.

ГК РФ дает возможность Правительству РФ издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров, и чтобы условия публичного договора, не соответствующие публичным правилам, были ничтожны.

Типовых публичных договоров в нашем законодательстве мало. А ведь они могли бы предотвратить споры по таким договорам. Обязательные для сторон публичного договора правила, сведенные воедино из различных актов законодательства, реально защищали бы права подавляющего числа потребителей, не привыкших разбираться в хитросплетениях правовых норм и пробелах в них, в чем неплохо преуспели умные юристы энергоснабжающих организаций.

Совершенствование законодательства в области публичного регулирования в договорном праве позволит государству обеспечивать баланс интересов между коммерческой организацией и потребителем.

Гражданско-правовые нормативные акты, традиционно охватываемые понятием гражданского законодательства, составляют определенную систему, построенную по иерархическому принципу. Содержание этой системы предопределено нормами Конституции, которая имеет высшую юридическую силу в отношении любых законов и других нормативных актов (и возглавляет всю систему действующего законодательства). В соответствии со ст. 3 Гражданский кодекс

1994 г. (далее – ГК РФ) в отличие от Гражданского кодекса 1964 г. устанавливает, что понятие «гражданское законодательство» отныне включает в себя только кодекс и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы. Часть 3 ст. 3 ГК РФ допускает, что гражданские правоотношения могут регулироваться указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Кодексу и иным законам. Также Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Гражданского кодекса РФ, федеральных законов и указов Президента России вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права (ч. 4 ст. 3 ГК РФ). В случаях и в пределах, предусмотренных ГК, другими законами и иными правовыми актами (указами Президента России и постановлениями Правительства РФ), министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права. Таким образом, гражданско-правовые нормативные акты, которые ранее охватывались понятием гражданского законодательства, теперь можно поделить на несколько категорий в зависимости от того, какое основание положено в основу классификации. По своей юридической силе они распределяются на три группы:

1) гражданско-правовые нормативные акты, имеющие высшую юридическую силу, – гражданское законодательство (ГК и иные федеральные законы);

2) гражданско-правовые нормативные акты, носящие подзаконный характер, – указы Президента РФ и постановления Правительства РФ;

3) нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

Данная классификация приводится во многих научных и учебных источниках, однако анализ ст. 3 ГК РФ позволяет нам выдвинуть еще одно основание – порядок принятия гражданско-правового нормативного акта. На его основе мы можем разделить акты на две группы:

1. Гражданско-правовые акты, имеющие характер самостоятельного нормативного акта (гражданское законодательство и указы Президента РФ).

2. Нормативные правовые акты, имеющие характер сопутствующего акта, то есть акта, принятого на основании и во исполнение актов первой группы (акты, содержащие нормы гражданского права, – постановления Правительства РФ), и нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

Данная новелла гражданского законодательства, получившая наименование вертикальной

иерархии источников права, имела своей целью ограничить подзаконное нормотворчество в сфере гражданского оборота, которое, как показала практика в советский период развития нашего государства, влечет за собой неразбериху в нормативном массиве. Теперь Гражданский кодекс не только перечисляет различные виды федеральных актов, которые могут содержать нормы, регулирующие гражданские отношения, но и предусматривает право на издание и пределы действия каждого из входящих в указанный перечень актов.

Таким образом, два основания классификации – юридическая сила и порядок принятия нормативного правового акта – закладывают органичную систему источников нормативного регулирования, которая служит целям упорядочения большого количества нормативных правовых актов, необходимых для регулирования той или иной предпринимательской деятельности.

Данная методологически верная концепция в настоящее время находится в опасности, поскольку отдельными изменениями в Гражданском кодексе положено начало разрушению этого кодифицированного акта. Среди подобных демаршей, направленных на разрушение целостности гражданского законодательства, можно назвать реформу энергетического законодательства.

Основной целью реформирования электроэнергетической отрасли Российского государства стало повышение эффективности предприятий электроэнергетики, для достижения которой было признано необходимым разделить отрасли на естественно-монопольные (передача и распределение электроэнергии, диспетчеризация) и конкурентные (производство электроэнергии, сбыт) виды деятельности, создание системы эффективных рыночных отношений в конкурентных видах деятельности; обеспечение недискриминационного доступа к услугам естественных монополий; эффективное и экономически обоснованное и целесообразное государственное регулирование естественных монополий, создающее стимулы к снижению издержек и обеспечивающее инвестиционную привлекательность естественных монополий. Реформа предполагает балансирование между частными и публичными интересами, поэтому повышение эффективности электроэнергетической отрасли должно достигаться с учетом обеспечения надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей электрической и тепловой энергии. В силу исключительной важности данного сектора для экономики государства реформирование отрасли во многом определяется нормативными актами, составившими «энергетический» пакет, регламентирующий реформирование электроэнергетической отрасли и РАО

«ЕЭС России» и определяющий основные начала и принципы функционирования электроэнергетики в будущем, в условиях конкуренции и строго регламентированного государственного вмешательства в хозяйственные отношения. В данный пакет вошли федеральные законы «Об электроэнергетике», «О введении в действие Федерального закона «Об электроэнергетике», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях», «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении». По мнению реформаторов, обеспечить быстрое реформирование энергетического сектора можно было в условиях исключительного правового регулирования, поэтому ст. 539 ГК РФ была дополнена п. 4, в котором установлено, что к отношениям по договору снабжения электрической энергией правила параграфа 6 гл. 30 ГК РФ применяются, если законом или иными правовыми актами не установлено иное. Свою лепту в дезорганизацию системы гражданского законодательства в области энергоснабжения внес и центральный энергетический закон – Федеральный закон об электроэнергетике (как специальный нормативно-правовой акт), в ст. 2 (она именуется «Законодательство Российской Федерации об электроэнергетике») которого установлено, что законодательство Российской Федерации об электроэнергетике основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона и иных регулирующих отношения в сфере электроэнергетики федеральных законов, а также указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, принимаемых в соответствии с указанными федеральными законами. Таким образом, в законе оговаривается подчиненность энергетического законодательства конституции, но ничего не сказано об иерархии нормативно-правовых актов энергетического законодательства.

Бесспорно, в отдельных случаях Гражданский кодекс вынужден отказываться от собственного приоритета, поскольку не может урегулировать все случаи, необходимость специального регулирования которых может обуславливаться различными обстоятельствами (например, субъектом и объектом гражданских правоотношений, формой собственности, какими-либо количественными или качественными характеристиками). Но в данных случаях Гражданский кодекс до-

пускает иное (т.е. отличное от общего) регулирование как исключение из общего, установленного им правила. Например, в п. 1 ст. 544 ГК РФ установлено, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (т.е. общим правилом является то, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии, а специальное может быть установлено иными правовыми актами). В других случаях Гражданский кодекс прямо отказывается регулировать те или иные отношения, отсылая к иным актам (например, в п. 2 ст. 544 ГК РФ закреплено, что порядок расчетов за энергию определяется законом, иными правовыми актами или соглашением сторон). Некорректна даже сама формулировка п. 4 ст. 539 ГК РФ, поскольку она противоречит п. 3 этой же статьи кодифицированного акта. Так, в п. 3 записано, что к отношениям по договору энергоснабжения, не урегулированным Гражданским кодексом, применяются законы и иные правовые акты об энергоснабжении, а также обязательные правила, принятые в соответствии с ними, а в п. 4 уже говорится о том, что к отношениям по договору снабжения электрической энергией правила параграфа 6 гл. 30 ГК РФ применяются, если законом или иными правовыми акта-

ми не установлено иное. Налицо конфликт двух норм одной статьи, подчеркиваю, именно одной статьи. Что же говорить о различных нормативных правовых актах и тем более отраслях права? Подобная формулировка имеет политическое значение, поскольку с ее помощью можно принять любую норму, отличную не только от ГК РФ, но даже и от закона или указа Президента, проводя ее постановлением Правительства РФ, которое нередко излишне бойко реагирует на запросы бизнеса.

Власти, принявшие законы о реформировании электроэнергетики, почему-то не обратили внимания не только на допущенные при этом многочисленные нарушения федерального законодательства, в том числе десятка статей Конституции РФ. Власти пренебрегли и несовместимостью декларируемых руководством РАО «ЕЭС России» амбициозных намерений с технологическими особенностями систем электроснабжения и экономическими законами. Это делает всю затею с так называемым реформированием отрасли совершенно бессмысленной и вредной, чреватой нарастанием дефицита электроэнергии и развалом отечественной экономики. Тенденции уже наблюдаются, и об опасных последствиях прогрессирующего кризиса электроэнергетики для народного хозяйства недавно недвусмысленно предупредил президент страны.

Литература

1. Конституция РФ от 12.12.1993г.
2. Гражданский кодекс РФ. М.; «Издательство ЭЛИТ», 2007г., 480 с.
3. Федеральный закон РФ от 26 марта 2003г. № 35-ФЗ - Об электроэнергетике
4. Федеральный закон РФ от 26 марта 2003г. № 36-ФЗ - О введении в действие Федерального закона « Об электроэнергетике».
5. Федеральный закон РФ от 26 марта 2003г. № 38-ФЗ - О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон « О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 18 октября 2007г. №230-ФЗ – О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях».
7. Федеральный закон РФ от 26 марта 2003г. № 37-ФЗ – О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации.
8. Федеральный закон РФ от 5 апреля 2003г. № 42-ФЗ – О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении».

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТДЕЛ

8 февраля 2008 года во Владикавказе состоялось Общее собрание Владикавказского научного центра, на котором были рассмотрены следующие вопросы:

1. Отчет о деятельности Владикавказского научного центра РАН и РСО-А за 2007 год. Докладчик – председатель ВНЦ РАН и РСО-А А.Г. Кусраев.
2. Утверждение устава Владикавказского научного центра РАН и РСО-А в новой редакции. Материалы Общего собрания будут опубликованы в следующем номере журнала.