

ОБЗОР: Административная ответственность за нарушение порядка ограничения режима потребления энергоресурсов

15.12.2015

Авторы: Евгений Родин, партнер, руководитель Практики по проектам в энергетике, юридическая фирма VEGAS LEX, Аушева Хава, младший юрист Практики по проектам в энергетике, юридическая фирма VEGAS LEX специально для BigpowerNews

МОСКВА, 15 декабря (BigpowerNews) — Проблема низкой платежной дисциплины потребителей энергоресурсов стоит на сегодняшний день довольно остро, поэтому законодатель старается расширить перечень методов воздействия на различные группы потребителей с целью повышения платежной дисциплины, который включает: административные штрафы, ограничение режима потребления электроэнергии, неустойка, судебное разбирательство по взысканию задолженности, предоставление финансовых гарантий и иные методы. Однако перечисленные механизмы не позволяют полностью решить проблему, между тем сумма дебиторской задолженности за потребленные энергоресурсы с каждым годом только возрастает.

По официальным данным НП «Совет рынка», по состоянию на 1 января 2014 года задолженность потребителей электроэнергии перед гарантирующими поставщиками составила около 135 млрд руб. Еще около 100 млрд руб. составила дебиторская задолженность прочих сбытовых компаний (независимых ЭСК и других). По итоговым данным НП «Совет рынка», по состоянию на 1 января 2014 года задолженность потребителей на розничных рынках электроэнергии выросла на 22,3 млрд руб. по сравнению с предыдущим периодом (с 2012 по 2013 год — на 35 млрд руб.).

Стоит отметить, что проблемы, с которыми сталкиваются организации в сфере теплоснабжения по неплатежам различных групп потребителей, аналогичны тем, что встречаются в сфере электроэнергетики.

Повысить платежную дисциплину потребителей энергоресурсов представляется возможным только посредством создания эффективных законодательных механизмов, стимулирующих к своевременному погашению задолженности потребителей на розничных рынках перед энергосбытовыми и сетевыми организациями. Для создания таких механизмов прежде всего необходимо определиться с причинами отказа потребителей энергоресурсов соблюдать имеющуюся платежную дисциплину. Среди них:

1. Проблема низкой мотивации к оплате «неотключаемых потребителей».

Неотключаемые потребители – это потребители, ограничение режима потребления электрической энергии которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям, поэтому ограничение подачи электроэнергии указанной категории потребителей запрещено на законодательном уровне. Невозможность ограничения поставок энергоресурсов указанным потребителям, а также наличие неэффективных санкций за нарушение ими платежной дисциплины приводят к тому, что именно «неотключаемые потребители» чаще всего имеют самую большую дебиторскую задолженность.

2. Отсутствие со стороны исполнителей коммунальных услуг (управляющих компаний, ТСЖ) гарантий своевременного и полного исполнения обязательств перед ресурсоснабжающими организациями.

Управляющие компании ЖКХ являются посредниками между жильцами дома и компаниями, предоставляющими населению услуги по энергоснабжению. Задача управляющей компании заключается в том, чтобы аккумулировать денежные средства собственников жилья с целью последующего перечисления платы поставщикам коммунальных услуг. Однако на практике полученные управляющими компаниями денежные средства так и не доходят до ресурсоснабжающих организаций, что является следствием отсутствия гарантий со стороны управляющих компаний по оплате энергоресурсов. Как правило, исполнители коммунальных услуг при наличии крупной дебиторской задолженности перед энергосбытовой организацией инициируют процедуру банкротства, в результате чего все убытки ложатся на ресурсоснабжающую организацию. При этом антимонопольное законодательство запрещает энергосбытовым организациям вводить ограничение потребления граждан в случаях, когда денежные средства поступили на счета исполнителей коммунальных услуг, но не были перечислены энергосбытовым организациям в качестве оплаты за фактически поставленные энергоресурсы. Законодатель предоставляет поставщикам энергоресурсов возможность взыскивать долги с потребителей в судебном порядке и только в рамках исполнительного производства.

3. Нехватка денежных средств для оплаты энергоресурсов у потребителей, финансируемых из бюджета Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2014 года доля неплатежей бюджетных потребителей составляет 6 % (8

млрд руб.) от общей задолженности на рынке электроэнергии. Низкая платежная дисциплина данной категории потребителей прежде всего связана с нехваткой денежных средств, выделяемых государством на оплату электроэнергии, либо ненадлежащим использованием бюджетных средств. Кроме того, бюджетные потребители чаще всего относятся к категории «неотключаемых потребителей».

4. Отсутствие ответственности у потребителей энергоресурсов за невыполнение установленного законодательством порядка введения ограничений поставок энергоресурсов.

Одной из самых главных причин низкой платежной дисциплины потребителей энергоресурсов является отсутствие закрепленной на законодательном уровне ответственности за невыполнение порядка введения ограничения энергоснабжения, невыполнение требований о самостоятельном введении ограничения режима потребления энергоресурсов, а также отсутствие ответственности за нарушение ранее введенного режима потребления и т. д.

В целях устранения перечисленных недостатков действующей системы платежей за приобретенные энергоресурсы Минэнерго России совместно с Ростехнадзором разработало проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов». В рамках настоящей статьи будут рассмотрены изменения, внесенные новым законом в КоАП РФ.

Федеральным законом от 03.11.2015 № 307–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов» (далее – Закон) в КоАП РФ введена новая статья 9.22, направленная на ужесточение ответственности за нарушение режима ограничения потребления энергоресурсов в целях укрепления платежной дисциплины потребителей.

Следует начать с того, что все девять составов правонарушений, предусмотренных статьей 9.22 КоАП РФ, влекут наступление ответственности в виде административного штрафа:

- в отношении должностных лиц в размере от 10 тысяч до 100 тысяч рублей или дисквалификацию на срок от двух до трех лет,
- в отношении юридических лиц в размере от 100 тысяч рублей до 200 тысяч рублей.

Нужно отметить, что ответственность за нарушение порядка введения ограничения в той или иной степени существовала и ранее, однако носила скорее гражданско-правовой характер. В то время как статья 9.22 впервые вводит административную меру ответственности за данный вид нарушений. Гражданско-правовая ответственность за нарушение порядка ограничения режима потребления энергоресурсов предусмотрена пунктом 26 Правил введения ограничения[1], согласно которому Исполнитель (субисполнитель), не исполнивший или ненадлежащим образом исполнивший уведомление инициатора введения ограничения о необходимости введения ограничения режима потребления, несет ответственность перед инициатором введения ограничения в размере, равном стоимости электрической энергии (мощности), отпущенной потребителю после предполагаемой даты введения ограничения режима потребления, указанной в уведомлении.

Ответственность перед потребителем, инициатором введения ограничения, сетевой организацией, иными лицами, которым вследствие несоблюдения порядка введения ограничения режима потребления причинены убытки, несет исполнитель, который вправе предъявить к субисполнителю регрессные требования (пункт 6 Правил введения ограничения).

Статья 9.22 КоАП РФ предусматривает дополнительную административную ответственность по следующим составам правонарушения:

1. Пункт 1 статьи 9.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность:

- за нарушение потребителем электрической энергии (далее также – э/э) введенного в отношении него полного или частичного ограничения режима потребления электроэнергии,
- за невыполнение потребителем электрической энергии требований о самостоятельном ограничении режима потребления электроэнергии,
- за необеспечение потребителем электрической энергии доступа представителей сетевой организации или иного лица для введения ограничения режима потребления электроэнергии к энергетическим устройствам.

2. Пункт 2 статьи 9.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение сетевой организацией или иным лицом требований:

— о введении ограничения режима потребления электроэнергии в отношении потребителей электрической энергии, при отсутствии предусмотренных законодательством об электроэнергетике порядка полного и (или) частично ограничения режима потребления э/э обстоятельств, препятствующих введению ограничения режима потребления э/э,

— о выполнении организационно-технических мероприятий необходимых для возобновления снабжения потребителя электроэнергией, при отсутствии предусмотренных законодательством об электроэнергетике порядка полного и (или) частично ограничения режима потребления э/э обстоятельств, препятствующих возобновлению режима потребления э/э.

3. Пункт 3 статьи 9. 22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение потребителем э/э, ограничение режима потребления э/э которого может привести к экономическим, экологическим и социальным последствиям, мероприятий, обеспечивающих:

— готовность потребителя э/э к введению в отношении него полного ограничения режима потребления э/э,

— предотвращение наступления экономических, экологических и социальных последствий вследствие введения такого ограничения.

4. Не менее любопытным представляется введение административной ответственности за не составление актов аварийной брони. Ранее, ответственность потребителя была предусмотрена п. 18 18 Правил введения ограничения предусмотрено, предусматривавшего, что в случае отсутствия у потребителя акта согласования аварийной брони величины аварийной брони определяются гарантирующим поставщиком (энергосбытовой, энергоснабжающей организацией) по согласованию с исполнителем в размере не менее 10 процентов максимальной мощности соответствующих объектов такого потребителя, а потребитель несет ответственность за последствия, в том числе перед третьими лицами, вызванные применением к нему ограничения режима потребления. Однако придание подобному нарушению свойства публичного нарушения кардинально меняет всю картину.

Потребители часто уклоняются от составления актов аварийной и (или) технологической брони, поскольку отсутствие такого акта защищает потребителя от введения ограничения режима потребления энергоресурсов. На сегодняшний день в судебной практике сформировался единый подход, согласно которому:

— если потребитель не оформил акт аварийной и (или) технологической брони, допускается полное ограничение электроэнергии (Постановление ФАС Уральского округа от 25.01.2012 № Ф09–9287/11 по делу № А60–17382/2011). Нужно отметить, что проблем с отключением потребителей от энергоснабжения не возникает в случае наличия у потребителя акта согласования аварийной и (или) технологической брони. В частности, согласно пункту 17 Правил полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442, в случае наличия у потребителя акта согласования аварийной и (или) технологической брони ограничение режима потребления энергоресурсов допускается с соблюдением процедуры, предусмотренной Правилами введения ограничения;

— если у потребителя, относящегося к неотключаемым, отсутствует акт аварийной и (или) технологической брони, ограничение не допускается (Постановление Президиума ВАС от 04.03.2014 по делу № А76–11876/2012). Дело в том, что Правила функционирования розничных рынков электроэнергии предусматривают возможность включить в договор энергоснабжения условие об обязанности потребителя представить акт поставщику электроэнергии в течение 5 дней с момента его составления, однако ответственность за неисполнение такой обязанности законом не предусмотрена.

На практике попытки энергосбытовых организаций самостоятельно предусмотреть в договоре условие о возможности введения полного ограничения режима потребления энергоресурсов в случае не оформления потребителем акта аварийной и технологической брони не приводят к желаемому результату по следующим причинам:

— потребители уклоняются от составления акта аварийной и (или) технологической брони, поскольку отсутствие таких документов является защитой потребителя от ограничения режима потребления энергоресурсов. В то же время гарантирующий поставщик лишен возможности обязать потребителя представить названные акты;

— суды, как правило, признают недействительными подобные условия в договоре энергоснабжения. В качестве примера можно привести Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.11.2011 по делу № А42–3441/2011. В рамках указанного дела суд признал незаконным указание в договоре о полном ограничении подачи энергии в случае не оформления акта аварийной

или технологической брони, поскольку акт технологической или аварийной брони представляет собой соглашение сторон о величине возможного ограничения подачи энергии, т.е. не относится к существенным условиям договора, но определяет только порядок его ограничения при установленных законом или договором условиях. Учитывая отсутствие акта технологической или аварийной брони, а также законодательно закрепленного права гарантирующего поставщика обязывать потребителя представить акт аварийной или технологической брони, указание в договоре о полном ограничении подачи энергии в случае неоформления акта признается судами незаконным.

В целях устранения злоупотреблений со стороны недобросовестных потребителей законодатель в пункте 4 статьи 9.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение сетевой организацией или иным лицом, к объектам электросетевого хозяйства которых осуществляется (осуществлено) технологическое присоединение, сроков и порядка согласования уровня технологической и аварийной брони, а также за нарушение потребителем электроэнергии или субъектом электроэнергетики установленных законодательством об электроэнергетике требований:

— о составлении актов согласования технологической и аварийной брони,

— о направлении таких актов для подписания сетевой организации или иному лицу, к объектам электросетевого хозяйства которых осуществляется (осуществлено) технологическое присоединение энергопринимающих устройств, объектов электроэнергетики потребителя электрической энергии или субъекта электроэнергетики.

5. Ранее нами указывалось, что проблемы неплатежей недобросовестных групп потребителей электроэнергии аналогичны проблемам неплатежей потребителей в сфере теплоснабжения, поэтому законодатель в рамках рассматриваемого Закона предусмотрел административную ответственность в отношении недобросовестных потребителей тепловой энергии. В частности, пункт 5 статьи 9.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность:

— за нарушение потребителем тепловой энергии введённого в отношении него полного и частичного ограничения режима потребления тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя,

— за невыполнение потребителем требования о самостоятельном ограничении режима потребления тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя,

— за необеспечение потребителем тепловой энергии доступа представителей теплосетевой организации или иного лица, обязанного осуществлять действия по введению ограничения или прекращения подачи тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, к принадлежащим потребителям теплопотребляющим устройствам.

6. Пункт 6 статьи 9.22 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение теплосетевой организацией или иным лицом требований об осуществлении действий по ограничению, прекращению, возобновлению подачи тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, предъявленных в соответствии с установленным законодательством о теплоснабжении порядком ограничения и прекращения подачи тепловой энергии, при отсутствии обстоятельств, препятствующих осуществлению такой деятельности.

Стоит отметить, что в целом введение административной ответственности за нарушение ранее введенного в установленном законом порядке режима полного или частичного ограничения режима потребления энергоресурсов должно положительно повлиять на укрепление платежной дисциплины потребителей энергоресурсов. Однако уже сейчас можно предположить, что практика применения дисквалификации в качестве меры наказания в рамках перечисленных составов будет затруднена, поскольку законодатель не уточняет критерии, по которым то или иное противоправное деяние должностного лица (владельца электрической сети) должно повлечь за собой меру ответственности в виде дисквалификации. Кроме того, дисквалификация может быть применена исключительно по решению суда, что делает данную меру наказания менее доступной, поскольку подразумевает затраты большого количества времени, а также соблюдение судебной процедуры. Дисквалификация является малоэффективной мерой наказания еще и потому, что используется как альтернатива административному штрафу, взыскание которого занимает меньшее количество времени и усилий, что делает его более предпочтительным по отношению к дисквалификации.

Что же касается процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных пунктами 1–6 статьи 9.22 КоАП РФ, то тут стоит отметить, что Закон дополнил статью 23.30 КоАП РФ, в соответствии с которой органом, уполномоченным на рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных пунктами 1–6 статьи 9.22 КоАП РФ, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный энергетический надзор.

В соответствии с Приказом Ростехнадзора от 30.01.2015 № 38[2] государственная функция по

осуществлению федерального государственного энергетического надзора исполняется непосредственно Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами, то есть Ростехнадзором.

Нужно отметить, что Ростехнадзор и ранее был правомочен возбуждать административные дела за нарушение требований безопасности в электроэнергетике, что предусмотрено пунктом 5.3.1.6 Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Поскольку соблюдение уровня аварийной и (или) технологической брони необходимо для поддержания безопасности электроснабжения, органом, уполномоченным на осуществление надзора за выполнением обязанности по оформлению соответствующих актов, является Ростехнадзор.

Закон вступил в силу по истечении 30 дней после дня официального опубликования[3] и начал действовать с 5 декабря 2015 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 01.01.2016.

Резюмируя вышесказанное, хочется отметить, что принятие данного Закона, в части введения административной ответственности за невыполнение мероприятий, связанных с полным или частичным ограничением энергоснабжения, значительно повысит платежную дисциплину потребителей энергоресурсов, а также сократит количество злоупотреблений со стороны недобросовестных категорий потребителей энергоресурсов, в том числе со стороны «неотключаемых потребителей», исполнителей коммунальных услуг (управляющих компаний, ТСЖ) и иных потребителей.

Адрес страницы: <http://kpmed.mos.ru/presscenter/news/detail/2377685.html>

[Московская энергетическая дирекция](#)