

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет) Юридический
институт
Кафедра «Теория государства и права, конституционное
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМ ПРИСОЕДИНЕНИИ К
ЭЛЕКТРОСЕТЯМ**

ЮУрГУ – 40.04.01.2017.366 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент,
доцент кафедры
_____ Н.С. Конева
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации магистрант
группы Юм-366
_____ К.И. Нейштетер
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 2017 г.

АННОТАЦИЯ

Нейштетер К.И. магистерская диссертация
«Проблемы реформирования российского
законодательства о технологическом присоединении
к электросетям»: ЮУрГУ, Юм-366, 60 с.,
список использованных источников и литературы
– 36 наим.

Целью выпускной квалификационной работы является выявление основных проблем реформирования законодательства в области технологического присоединения к электросетям в Российской Федерации, а также предложение способов его развития в этой области.

В процессе написания данной работы были поставлены к рассмотрению основные задачи:

- исследование договорного регулирования в сфере энергетики и особенностей договора о технологическом присоединении к электросетям;
- описание истории развития законодательства в области технологического присоединения к электросетям в Российской Федерации;
- рассмотрение законодательства в области технологического присоединения к электросетям, действующего в Российской Федерации на данный момент, и анализ судебной практики в выбранной области.

Ключевые слова: договорное регулирование, технологическое присоединение, договор об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, реформирование законодательства о технологическом присоединении.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1. ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ	
1.1. Понятие договора в электроэнергетике	11
1.2. Виды и содержание договоров в электроэнергетике	12
1.3. Особенности договора о технологическом присоединении к электросетям	16
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ТЕХПРИСОЕДИНЕНИИ К ЭЛЕКТРОСЕТЯМ	
2.1. Реформы энергетики России и создание законодательства о техприсоединении.....	27
2.2. Этапы реформирования законодательства о техприсоединении к электросетям	36
ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ТЕХПРИСОЕДИНЕНИЯ К ЭЛЕКТРОСЕТЯМ	
2.1. Практические проблемы и особенности законотворчества в области техприсоединения к электросетям.....	44
2.2. Предлагаемые варианты развития российского законодательства в области технологического присоединения к электросетям.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	57

ВВЕДЕНИЕ

Исследование договорного регулирования в сфере электроэнергетики представляет огромный интерес, объясняемый прежде всего тем, что законодательство в сфере энергетики сложилось относительно недавно и общественные отношения в данной сфере регулируются различными источниками права.

На сегодняшний день в Российской Федерации существует нормативно-правовая база, сложившаяся в результате исторического развития государственного регулирования в области электроэнергетики, затрагивающая технологическое присоединения к электросетям: приняты правовые акты, определен комплекс мероприятий для осуществления развития в данной сфере. Однако в результате практики применения существующего законодательства можно обнаружить ряд проблем, требующих доработки и усовершенствования.

Актуальность темы исследования вытекает из необходимости всестороннего изучения проблем договорного регулирования в области технологического присоединения к электросетям. Активное развитие энергетического законодательства, формирующаяся судебная практика разрешения споров в сфере энергетики свидетельствуют о том, что договорное регулирование в области электроэнергетики и специфика, присущая сфере техприсоединения к электросетям, заслуживают особого внимания.

Таким образом, неразрешенность некоторых теоретических и практических проблем, потребность в выработке рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в сфере технологического присоединения определили выбор темы диссертационного исследования и ее актуальность.

Следует отметить, что различные аспекты договорного регулирования в сфере энергетики были предметом правовых исследований.

Например, О.Ю. Шиловост делает вывод о том, что законодательное регулирование правовых отношений, связанных со снабжением различными видами энергии по присоединенным сетям, в настоящее время далеко от совершенства, так как в подзаконных актах детализируется правовой режим отношений применительно к каждому виду энергетических ресурсов, и характерной особенностью сложившихся подходов к регулированию отношений по снабжению энергией по присоединенным сетям является весьма широкое толкование регулируемыми органами своей компетенции, приводящее к тому, что в подзаконных актах, имеющих строгое целевое назначение, например в методических указаниях по расчету тарифов, нередко затрагиваются ключевые для правового положения участников отношений вопросы, относящиеся к содержанию договоров и порядку их исполнения, не разрешенные или недостаточно разрешенные в нормативном акте надлежащего уровня¹.

Целью диссертационного исследования является выявление основных проблем развития законодательства о техприсоединении к электросетям и его применения в Российской Федерации, а также предложение по усовершенствованию законодательства в этой сфере.

В процессе написания данной работы были поставлены к рассмотрению основные задачи:

- исследование правового регулирования в сфере энергетики и особенностей договора о технологическом присоединении к электросетям;
- описание истории развития законодательства в области технологического присоединения к электросетям в Российской Федерации;
- рассмотрение законодательства в области техприсоединения к электросетям, действующего в Российской Федерации на данный момент, и анализ судебной практики в выбранной области.

¹ Шиловост О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2012. – С. 5–6.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в области договорного регулирования технологического присоединения к электрическим сетям.

Предметом исследования выступают российские нормативно-правовые акты в сфере технологического присоединения.

Для достижения цели и решения задач диссертационной работы использованы специальные методы теоретико-правовой науки – формальноюридический, исторический и сравнительно-правовой, а также общенаучные способы познания такие, как обобщение, классификация, анализ и синтез.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в том, что работа является первым комплексным системным исследованием правового регулирования отношений, складывающихся в ходе осуществления деятельности по техприсоединению к электросетям.

На основе проведенного в работе анализа сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего исследуемые отношения.

Положения, выносимые на защиту:

1) можно констатировать, что технологическое присоединение образует самостоятельное правоотношение в электроэнергетике, так как услуги по передаче электрической энергии и технологическому присоединению оказываются на основании отдельных гражданско-правовых договоров, поименованных в Федеральном законе "Об электроэнергетике;

2) можно говорить о необходимости совершенствования законодательства, регулирующего правоотношения по технологическому присоединению, в части: уточнения процедуры и состава мероприятий по технологическому присоединению; уменьшения числа существенных условий договора; разграничения обязательств по выполнению мероприятий между

сторонами по индивидуальному проекту; установления особенностей технологического присоединения объектов по производству электрической энергии и мощности и объектов электросетевого хозяйства смежных сетевых организаций; определения порядка ввода энергопринимающих устройств и объектов электроэнергетики в работу;

3) правильное сочетание публичного и частноправового регулирования технологического присоединения обеспечивает недискриминационный доступ к электроэнергии и развитие конкуренции и экономики в целом.

ГЛАВА 1. ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

1.1. Понятие договора в сфере энергетики

Договорное регулирование являлось и является на сегодняшний день предметом многочисленных правовых исследований ¹. Согласно ст.420 Гражданского кодекса Российской Федерации ² (далее – ГК РФ) договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Как пишет Н.Д. Егоров, «договор представляет собой одно из самых уникальных средств, в рамках которого интерес каждой стороны, в принципе, может быть удовлетворен лишь посредством удовлетворения интереса другой стороны, он также подчеркивает, что именно договор, основанный на взаимной заинтересованности сторон, способен обеспечить такую организованность, порядок и стабильность в экономическом обороте, которых невозможно добиться с помощью самых жестких административно-правовых средств»².

¹ См.: Агарков М.М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1. – М. : АО «Центр ЮрИнфрОР». – 2002 ; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга 1. Общие положения. 3-е изд., стер. – М. : Статут. – 2008 ; Гражданское право : учебник. В 3 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. – М. : Проспект. – 2009 ; Иоффе О.С. Правоотношения по советскому гражданскому праву. Избранные труды по гражданскому праву. 3-е изд., испр. – М. : Статут. – 2009 ; Российское гражданское право : учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – М. : Статут. – 2010 ; Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – М. : Юристь. – 2006 ; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л. : Издательство Ленинградского университета. – 1959. ² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 1994. – № 238-239.

² Гражданское право : учебник. В 3 т. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. – М. : Проспект, 2009. – Т. 1. С. 588–589.

Система договоров – это не просто виды (перечень) договоров, а именно система связанных между собой договоров, отражающих структуру договорных связей в сфере электроэнергетики. Исследование договоров в качестве единой, структурированной системы позволяет рассматривать их не как разрозненную массу отдельных, не имеющих между собой связи видов договоров, а как определенную совокупность, обладающую внутренней целостной структурой, совокупность, в основе которой лежит единство и взаимосвязь между отдельными договорами.

1.2. Виды и содержание договоров в сфере энергетики

При проведении правового анализа договорного регулирования в сфере энергетики целесообразно классифицировать заключаемые в данной сфере договоры, исследовать источники правового регулирования обязательственных отношений в сфере энергетики, выявить особенности, характерные для отдельных видов и разновидностей договоров в сфере энергетики.

Как справедливо отмечают М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, основная проблема любой классификации состоит в выборе того единственного основания, которое должно быть положено в основу деления¹.

О.А. Городов, рассматривая договорное регулирование в сфере электроэнергетики, предлагает в учебных целях стоит разграничивать данные договоры на четыре относительно самостоятельные группы, как-то: договоры, заключаемые в процессе организации управления и осуществления оперативнодиспетчерского управления в электроэнергетике и доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка; договоры, заключаемые в

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ.соч.. – М. : Статут. – 2008. – С. 399. ² Городов О.А. Договоры в сфере электроэнергетики : научно-практическое пособие. – М.: Волтерс Клувер. – 2007. – С. 33–34.

процессе осуществления доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии; договоры, заключаемые в процессе функционирования оптового рынка электроэнергии; договоры, заключаемые в процессе функционирования розничных рынков электроэнергии².

По количеству сторон договор может быть двух- или многосторонним, по моменту передачи вещи — реальным или консенсуальным, по сроку договор может быть срочным и бессрочным и т.д.

Н.Д. Егоров приводит следующее деление гражданско-правовых договоров: основные и предварительные, договоры в пользу их участников и договоры в пользу третьего лица; односторонние договоры и взаимные; возмездные и безвозмездные; свободные и обязательные; взаимосогласованные договоры и договоры присоединения¹.

М.И. Брагинский, В.В. Витрянский отмечают, что при последовательном использовании принципа «результата» (направленности результата) гражданские договоры, выделенные в ГК РФ, можно разделить на четыре группы: направленные 1) на передачу имущества; 2) на выполнение работ; 3) на оказание услуг; 4) на учреждение различных образований.

Е.А. Суханов разделяет следующие виды сделок: а) односторонние, двусторонние и многосторонние; б) возмездные и безвозмездные; в) реальные и консенсуальные; г) каузальные и абстрактные; д) фидуциарные и нефидуциарные и подчеркивает, что сделки могут быть классифицированы и иным образом — в зависимости от цели, которая ставится при проведении классификации².

¹ См.: Гражданское право : учебник. В 3 т. 7-е изд., перераб. и доп. / В.В. Байбак, Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев ; под ред. Ю.К. Толстого. – М. : Проспект, 2009. –Т. 1. С. 595–603.

² Российское гражданское право: учебник. В 2 т. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – М. : Статут, 2010. –С. 347.

Все указанные выше условные классификации могут быть применены и в отношении договоров в сфере энергетики.

Как указывается в юридической литературе, в состав правоотношения включаются следующие элементы: субъекты, содержание, под которым понимается юридическое содержание (права и обязанности участников), и объекты, на которые направлено правоотношение¹.

Для проведения правового анализа договорного регулирования отношений в сфере энергетики может быть проведена условная классификация в зависимости от предмета соглашения, который может заключаться в поставке того или иного вида энергетического ресурса, переработке определенного вида энергетического ресурса, транспортировке того или иного вида энергетического ресурса, хранении энергетических ресурсов, строительстве энергетического объекта, поставке энергетического оборудования, создании инновационного продукта для использования в сфере энергетики.

В некоторых законах полномочия по договорному регулированию закреплены за Правительством Российской Федерации. Так, в соответствии с Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее ФЗ «Об электроэнергетике») ² к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены в том числе утверждение существенных условий договора о присоединении к торговой системе оптового рынка электрической энергии и мощности, утверждение примерных договоров купли-продажи электрической энергии (энергоснабжения) с потребителями, определение существенных условий договоров о порядке использования организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью объектов электросетевого

¹ См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература. –1974. – С. 203.

² Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177

хозяйства, принадлежащих собственникам или иным законным владельцам и входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, утверждение правил заключения и исполнения публичных договоров на оптовом и розничных рынках, утверждение основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹ договор теплоснабжения должен определять как существенные условия, указанные в данной статье закона, так и иные существенные условия, установленные правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации.

При этом регулирование договорных отношений по хранению энергетических ресурсов, строительству энергетических объектов, поставке энергетического оборудования осуществляется нормами Гражданского кодекса.

Следует также отметить, что при заключении внешнеэкономических сделок стороны нередко подчиняют контракты регулированию нормами соответствующих международных соглашений либо указывают на применение обычаев.

Особенности договорного регулирования, обусловленные в первую очередь спецификой объекта регулируемых отношений, свидетельствуют об активном развитии и формировании системы договорного регулирования в сфере энергетики, что находит отражение в судебной практике рассмотрения споров, возникающих в ходе заключения и исполнения тех или иных договоров².

В законодательных, подзаконных нормативных правовых актах предусматриваются требования к порядку заключения, правам, обязанностям

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении"// Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4159.

² См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10.07.2012 № 2551/12. URL: <http://www.ras.arbitr.ru>

сторон, закреплены существенные условия договоров. Нельзя не учитывать и государственное регулирование цен (тарифов) на энергетические ресурсы, на услуги, оказываемые энергетическими компаниями.

1.3 Особенности договора о технологическом присоединении к электросетям

В отличие от договора возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии законодатель не установил квалификацию договора об осуществлении технологического присоединения.

В настоящее время высказываются следующие точки зрения на юридическую природу договора об осуществлении технологического присоединения. Согласно первой точке зрения договор об осуществлении технологического присоединения является договором возмездного оказания услуг¹. По этому договору сетевая организация обязуется совершить комплекс технических мероприятий по присоединению к сети энергоустановок данного участника рынка, а последний обязуется выполнить ряд технических условий (которые могут рассматриваться как технические предпосылки договора) и оплатить указанную услугу сетевой организации по тарифу, устанавливаемому ФСТ России или региональными энергетическими комиссиями².

Ю.В. Романец отмечает, что всем услугам присущ общий признак: "...результату предшествует совершение действий, не имеющих материального

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги, а заказчик - оплатить эти услуги.

² См.: Свирков С.А. Договорные обязательства в электроэнергетике. – М.: Статут. –2006. – С. 206.

воплощения, составляющих вместе с ним единое целое. Поэтому при оказании услуг продается не результат, а действие к нему"¹.

Технологическое присоединение как предмет договора - это услуга, состоящая в выполнении технологических и формальных предпосылок для получения возможности заключить договор энергоснабжения или купли-продажи и передачи электрической энергии².

Результатом договора об осуществлении технологического присоединения в случае отнесения его к обязательствам возмездного оказания услуг выступает создание сетевой организацией для присоединяемого лица возможности (предпосылок) заключить договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии и мощности и получать через присоединенную сеть электроэнергию и мощность в пределах максимальной мощности присоединяемого энергопринимающего устройства и (или) выдавать в сеть электроэнергию и мощность в пределах установленной мощности объекта по производству электрической энергии и мощности.

Согласно второй точке зрения договор об осуществлении технологического присоединения является разновидностью обязательств по производству работ (договором подряда)³.

Например, такой точки зрения придерживается Ю.Ю. Захаров. Он отмечает, что в отличие от инфраструктурных договоров в электроэнергетике, направленных на оказание услуг, правовая природа договора об осуществлении технологического присоединения более близка к подрядным отношениям. В рамках этого договора сетевая организация обязана выполнить мероприятия по фактическому присоединению энергооборудования к сети, что, по сути, является работами и

¹ Романец Ю. Договор возмездного оказания услуг // Закон. – 1999. – № 10.

² Елисеев И.С. Технологическое присоединение - pro et contra // Энергетика и право. – 2009. – № 1.

³ Согласно ч. 1 ст. 702 ГК РФ по договору подряда подрядчик обязуется выполнить по заданию заказчика определенную работу, а заказчик - принять результат работы и оплатить его

имеет конечный овеществленный результат. Поэтому к договору об осуществлении технологического присоединения должны применяться нормы ГК РФ о договоре подряда¹.

По мнению Е.Д. Шешенина, предметом договора подряда являются результаты, воплощающиеся в товарах (вещах), а предметом договоров оказания услуг - "результаты деятельности, не существующие отдельно от исполнителей и не являющиеся вещами"².

Основным отличием обязательств по оказанию услуг от обязательств подрядного типа является результат осуществляемой услугодателем деятельности: если в обязательствах подрядного типа результат выполненных работ всегда имеет овеществленную форму, то в обязательствах об оказании услуг результат деятельности исполнителя не имеет овещественного содержания.

Исходя из того, что одним из важнейших моментов при заключении договора об осуществлении технологического присоединения является определение лица, в собственности которого будет находиться вновь созданный в ходе исполнения договора объект электросетевого хозяйства, квалификация сделки является актуальным и значимым моментом при формировании правоотношения. Так, например, если договор, заключаемый между потребителем и сетевой организацией, подпадает под признаки договора возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК РФ), собственником нового объекта электросетевого хозяйства становится сетевая организация.

Если рассматривать договор об осуществлении технологического присоединения как договор подряда, то собственником становится потребитель, который сам, как правило, не имеет профессиональных навыков по обслуживанию

¹ См.: Захаров Ю.Ю. Заключение и исполнение инфраструктурных договоров в электроэнергетике // Хозяйство и право. – 2005. – № 7. – С. 20 - 21.

² Шешенин Е.Д. Классификация гражданско-правовых обязательств по оказанию услуг // Гражданское право и сфера обслуживания. – Свердловск. – 1984. – С. 42 - 44.

указанного объекта и будет вынужден заключать договор об оказании эксплуатационных услуг с сетевой организацией либо с иной организацией, оказывающей подобные услуги, и нести дополнительные расходы в течение всего периода существования физической связи энергопринимающего устройства с объектом электросетевого хозяйства.

В случае отнесения договора об осуществлении технологического присоединения к договору подряда размывается ответственность за содержание объектов электросетевого хозяйства, усложняется процесс управления такими объектами в силу необходимости соблюдения требований гражданского законодательства по вопросам владения, пользования и распоряжения объектами, находящимися в долевой собственности, в том числе по вопросу присоединения нового энергопринимающего устройства, принадлежащего третьему лицу. В конечном счете долевая собственность на объекты электросетевого хозяйства затруднит обеспечение недискриминационного доступа к услуге по передаче электрической энергии, а вопросы тарификации услуг по передаче электрической энергии по объектам электросетевого хозяйства, находящимся в долевой собственности, на сегодняшний день требуют теоретической проработки и осмысления.

Согласно третьей точке зрения договор об осуществлении технологического присоединения является смешанным договором, то есть договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (ч. 3 ст. 421 ГК РФ). Сторонники данной точки зрения высказывают мнение о сочетании в договоре об осуществлении технологического присоединения элементов договора возмездного оказания услуг с элементами договора подряда¹.

¹ См.: Городов О.А. Договоры в сфере электроэнергетики. – М.: Волтерс Клувер. – 2007. – С. 135.

В юридической литературе также высказывалась точка зрения о том, что договор об осуществлении технологического присоединения является договором простого товарищества (четвертая точка зрения). Согласно пункту 1 статьи 1041 ГК РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели.

"Однако каждый из контрагентов... имеет свой интерес, который не совпадает с интересом партнера. Поэтому в решающей степени договор о технологическом присоединении не может быть отнесен к договору простого товарищества"¹.

Кроме этого, "представляется, что... результат совместной деятельности не может быть признан объектом... долевой собственности в силу своего существа"².

Судебная практика по вопросу юридической квалификации договора об осуществлении технологического присоединения первоначально исходила из того, что для определения содержания сделки имеет значение выяснение воли лица, вопроса о том, на достижение какого именно правового результата она была направлена. При заключении договора воля сторон была направлена на создание условий для обеспечения энергоснабжения строящегося производственного комплекса, а не на строительство для общества трансформаторной подстанции как результата работ с целью передачи ее по окончании строительства в собственность истца³.

¹ Рецлов С. Проблемы квалификации договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям // *Хозяйство и право*. – 2009. – № 2. – С. 103.

² Там же. С. 104.

³ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 7 октября 2010 г. по делу № А50-1511/2010.

³ См.: Постановление ФАС Уральского округа от 7 октября 2010 г. по делу № А50-1511/2010. ⁴ Вестник ВАС РФ. 2012. № 11.

В других судебных решениях суд напрямую констатирует, что по своей природе договор об осуществлении технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства является договором возмездного оказания услуг, регулирование которого осуществляется положениями главы 39 ГК РФ³.

В то же время, исходя из содержания Постановления Президиума ВАС РФ от 10 июля 2012 г. № 2551/12, суд не согласился с классификацией договора об осуществлении технологического присоединения ни как договора возмездного оказания услуг, ни как смешанного договора, включающего в себя элементы договоров возмездного оказания услуг и подряда: "Настоящий договор по своей правовой природе является договором технологического присоединения"⁴.

В соответствии с точкой зрения автора договор об осуществлении технологического присоединения соответствует признакам договора возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК РФ) и является консенсуальным, возмездным, двусторонним.

Субъектами, или сторонами, договора об осуществлении технологического присоединения, как правило, выступают, с одной стороны, сетевая организация, с другой – заявитель (юридическое или физическое лицо), владеющий на законном основании энергопринимающим устройством и (или) объектом электроэнергетики.

Как правило, заявитель имеет намерение осуществить технологическое присоединение в отношении впервые вводимых в эксплуатацию и (или) ранее присоединенных реконструируемых энергопринимающих устройств и (или) объектов электроэнергетики. В последнем случае необходимо наличие дополнительного признака, которым является либо необходимость увеличения максимальной мощности, либо случай, не влекущий пересмотр величины максимальной мощности: изменение категории надежности электроснабжения ранее присоединенных энергопринимающих устройств, изменение точек присоединения, изменение вида производственной деятельности, влияющего на необходимость изменения вида производственной деятельности, влияющего на

необходимость изменения схемы внешнего электроснабжения ранее присоединенных энергопринимающих устройств и (или) объектов электроэнергетики.

Если субъектами правоотношения являются сетевая организация и заявитель, то договор об осуществлении технологического присоединения в силу норм законодательства Российской Федерации об электроэнергетике носит публичный характер и сетевая организация не вправе отказаться от его заключения (абз. второй п. 1 ст. 26 ФЗ "Об электроэнергетике", ст. 426 ГК РФ).

Как отмечено в решении ВАС РФ от 12 августа 2011 г. N ВАС-9742/11, поскольку во исполнение статьи 26 ФЗ "Об электроэнергетике" на сетевую организацию как сторону публичного договора об осуществлении технологического присоединения возложена обязанность по осуществлению мероприятий, необходимых для осуществления технологического присоединения, в том числе мероприятий, обеспечивающих создание технических условий (далее – ТУ) технологического присоединения в отношении любого обратившегося к такой организации заявителя, абзац второй пункта 3 Постановления Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 "Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил 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 сетям"¹ (далее – Правила ТП) обоснованно обязывает сетевую

¹ Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 "Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому

организацию заключить указанный договор, даже если на дату обращения заявителя с заявкой на технологическое присоединение принадлежащих ему энергопринимающих устройств отсутствовала техническая возможность технологического присоединения соответствующих устройств.

Отсутствие в Правилах ТП оспариваемой нормы позволяло бы сетевым организациям необоснованно уклоняться от осуществления предусмотренных статьей 26 Федерального закона "Об электроэнергетике" мероприятий по технологическому присоединению, которые необходимы для осуществления такого технологического присоединения, в том числе мероприятий, обеспечивающих создание технических условий технологического присоединения в отношении соответствующего заявителя².

При остальных вариантах субъектного состава указанного правоотношения вопрос присоединения, как правило, носит добровольный характер и решается по усмотрению владельца энергопринимающего устройства или объекта электроэнергетики. Согласно пункту 4 статьи 26 ФЗ "Об электроэнергетике" владелец энергопринимающего устройства или объекта электроэнергетики, ранее технологически присоединенного в надлежащем порядке, по согласованию с сетевой организацией вправе присоединить к своим сетям иного владельца объекта электроэнергетики (иного потребителя) при условии соблюдения выданных ранее технических условий. В этом случае между владельцем энергопринимающего устройства и иным потребителем заключается договор технологического присоединения, плата по которому устанавливается в соответствии с правилами и

управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил 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 сетям" // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5525. ²Текст решения ВАС РФ см. на сайте <http://kad.arbitr.ru>.

в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации об электроэнергетике.

Согласно пункту 2 статьи 26 ФЗ "Об электроэнергетике" условия договоров об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, за исключением индивидуальных технических условий, являются одинаковыми для всех юридических и физических лиц.

В настоящее время Правила ТП содержат утвержденные типовые формы договора об осуществлении технологического присоединения, используемые при присоединении энергопринимающих устройств менее 670 кВт, принадлежащих различным группам потребителей, по неиндивидуальному проекту.

Правила ТП закрепляют семь формальных стадий процедуры ТП:

1. Подача заявки.
2. Заключение договора.
3. Осуществление сторонами предусмотренных договором мероприятий.
4. Получение разрешения органа федерального государственного энергетического надзора на допуск к эксплуатации.
5. Присоединение объектов заявителя к электрическим сетям без подачи напряжения на объекты заявителя.
6. Фактическая подача напряжения.
7. Составление актов о проведении ТП, разграничении границ балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности сторон, согласования технологической и аварийной брони (последнее — только для «неотключаемых» заявителей).

Правила ТП устанавливают, что одними из существенных условий договора являются перечень мероприятий по технологическому присоединению (определяется в технических условиях, являющихся неотъемлемой частью договора) и обязательства сторон по их выполнению.

Как указывается в Постановлении ВАС РФ от 18 мая 2011 г. N 16008/10, распределение мероприятий по технологическому присоединению и обязанностей по их выполнению между заявителем и сетевой организацией производится по границе участка заявителя¹ в соответствии Правилами ТП: заявитель исполняет обязательства в пределах границ участка, на котором расположены присоединяемые энергопринимающие устройства заявителя, сетевая организация исполняет указанные обязательства (в том числе в части урегулирования отношений с иными лицами) до границ участка, на котором расположены присоединяемые энергопринимающие устройства заявителя².

При этом формальный перечень стадий отличается от фактических этапов и действий, выполняемых заявителем: с одной стороны, заявитель также должен контактировать с энергосбытовой организацией, а с другой — некоторые этапы могут быть реализованы без участия заявителя или одновременно с предыдущими.

Именно определение сторонами (при заключении договора) порядка разграничения балансовой принадлежности объектов и закрепленное в Правилах ТП правовое регулирование распределения обязательств сторон по выполнению мероприятий по технологическому присоединению отличают договор об осуществлении технологического присоединения от договора подряда.

¹ Пунктом 16.1 Правил ТП определено, что под границей участка заявителя понимаются подтвержденные правоустанавливающими документами границы земельного участка, либо границы иного недвижимого объекта, на котором (в котором) находятся принадлежащие потребителю на праве собственности или на ином законном основании энергопринимающие устройства, либо передвижные объекты заявителей, указанные в пункте 13 Правил ТП, в отношении которых предполагается осуществление мероприятий по технологическому присоединению.

² Вестник ВАС РФ. 2011. N 8.

Ю.Ю. Захаров высказывает мнение о том, что предмет рассматриваемого договора составляют мероприятия по технологическому присоединению, которые исчерпывающим образом определены в Правилах ТП¹. С данной точкой зрения нельзя согласиться, так как, по моему мнению, в ходе исполнения мероприятий достигается результат, характеризующий предмет договора - создание возможности потреблять электрическую энергию и мощность и заключать в будущем предусмотренные законодательством Российской Федерации об электроэнергетике договоры. Таким образом, предмет договора об осуществлении технологического присоединения индивидуализирует предмет исполнения - присоединение в указанных в договоре точках, обеспечивающее потребление определенной договором мощности по определенной сторонами категории электроснабжения.

Выполнение сторонами договора мероприятий по технологическому присоединению, как было отмечено ранее, является одной из составляющих процедуры технологического присоединения. В свою очередь, сами мероприятия образуют комплекс следующих взаимосвязанных действий: подготовка и выдача сетевой организацией технических условий, в том числе согласование их с системным оператором в случаях, установленных Правилами ТП; разработка сетевой организацией и заявителем (в границах его земельного участка) проектной документации; выполнение технических условий со стороны сетевой организации и со стороны заявителя; проверка и осмотр с участием представителей Ростехнадзора присоединяемых энергопринимающих устройств; осуществление сетевой организацией фактического присоединения объектов заявителя.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что, с одной стороны, мероприятия выполняются сторонами в ходе реализации договорных обязательств, а с другой стороны, часть мероприятий является отдельным этапом указанной процедуры. При этом фактом исполнения договора об осуществлении

¹ Захаров Ю.Ю. Указ. соч. – С. 21.

технологического присоединения является фактическое присоединение - комплекс технических и организационных мероприятий, обеспечивающих физическое соединение (контакт) объектов электросетевого хозяйства сетевой организации с объектами заявителя без осуществления фактической подачи (приема) напряжения и мощности на объект заявителя (фиксация коммутационного аппарата в положении "отключено").

Исходя из сопоставления этапов процедуры и состава мероприятий по технологическому присоединению можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день они не синхронизированы между собой, так как сами мероприятия содержат часть этапов процедуры, в том числе предусматривают включение коммутационного аппарата, в то время как процедура после выполнения мероприятий содержит этап получения разрешения на допуск в эксплуатацию объекта заявителя и фактическое присоединение без подачи напряжения (фиксация коммутационного аппарата в положении "отключено"). Таким образом, этапы процедуры и состав мероприятий требуют уточнений путем внесения изменений в Правила ТП. В целях обеспечения недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии процедура технологического присоединения должна включать этап заключения договора оказания услуг по передаче электроэнергии, опосредующего это правоотношение.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ТЕХПРИСОЕДИНЕНИИ К ЭЛЕКТРОСЕТЯМ

2.1 Реформы энергетики России и создание законодательства о техприсоединении

Правила пользования электрической и тепловой энергией¹, утвержденные Приказом Министерства энергетики и электрификации СССР от 6 декабря 1981 г. № 310, не выделяли в отдельную сделку правоотношения по осуществлению технологического присоединения. Перестройка политической системы России и преобразования в экономике страны затронули в значительной мере и электроэнергетическую сферу. Вновь созданному государству, обладающему значительным технологическим и научным потенциалом в электроэнергетике, требовались глобальные изменения сложившейся системы экономических отношений и проведение структурной реформы электроэнергетики для формирования правоотношений, соответствующих основным началам гражданского законодательства, закрепленным в ГК РФ, и процессам либерализации сферы электроэнергетики в России.

Необходимость перемен в электроэнергетике стала очевидной в конце прошедшего столетия. До 1990-х гг. в большинстве стран мира эта отрасль относилась к естественным монополиям. Вертикально-интегрированные компании (совмещающие производство, передачу и сбыт электроэнергии) имели узаконенную монополию в национальных масштабах или в масштабах отдельных регионов. Тарифы на их услуги обычно устанавливались или ограничивались государством. Такая система долгое время вполне удовлетворительно обеспечивала нужды экономики. Однако в условиях значительного удорожания углеводородного топлива (с 1970-х гг.) и опережающего роста потребления электроэнергии прежние монополии оказались недостаточно эффективными. Они часто не успевали реагировать на изменение спроса, им слишком дорого обходилось поддержание существующих мощностей и ввод новых. При этом любые дополнительные расходы таких компаний включались в их тарифы и автоматически ложились на потребителей. Положение осложнялось тем, что во

¹ Приказ Минэнерго СССР от 6 декабря 1981 г. № 310 "Об утверждении Правил пользования электрической и тепловой энергией" // СПС "КонсультантПлюс".

многих странах было ужесточено экологическое законодательство, что требовало ускоренной модернизации энергетических мощностей - едва ли не главных загрязнителей окружающей среды.

Единая энергетическая система (далее ЕЭС) России является одной из старейших в Европе и изначально создавалась в качестве общего источника электроснабжения для значительной части регионов Советского Союза. Россия размещена в восьми часовых поясах, поэтому одни и те же электростанции могут последовательно обслуживать различные регионы в нескольких поясах по мере смены в них дня и ночи. Такая возможность и была реализована благодаря созданию ЕЭС.

ЕЭС представляет собой своеобразную систему энергетических бассейнов двух уровней. Первый уровень – общероссийский – образуют шесть больших сообщающихся между собой бассейнов, размещенных в европейской части страны, Сибири и Забайкалье, то есть, в границах шести часовых поясов. Именуются эти бассейны «объединенные энергосистемы», которые сегодня пока еще являются подразделениями РАО «ЕЭС России». Наполняются они электроэнергией расположенных внутри них крупных электростанций, работающих в параллельном режиме, то есть, как единый генератор. Каждый из этих бассейнов размещен примерно в границах того или иного федерального округа и питает электроэнергией группу более мелких региональных бассейнов, которые представляют собой соответствующие региональные энергосистемы. В большинстве из них также есть свои параллельно работающие электростанции, но менее мощные, чем в больших бассейнах, - в основном это теплоэлектроцентрали (ТЭЦ), вырабатывающие одновременно тепло и электроэнергию.

Причем лишь несколько региональных бассейнов могут собственными источниками полностью обеспечивать своих потребителей, а остальные в той или иной мере подпитываются из соответствующих больших бассейнов.

В основу построения ЕЭС были заложены принципы, обеспечивающие высокую надежность электроснабжения всех потребителей при максимально возможном снижении его общесистемной себестоимости. Надежность достигалась бассейновым принципом и параллельной работой всех электростанций. Благодаря перетокам электроэнергии внутри бассейнов и между ними одновременно создавался и общий резерв мощностей. Поэтому выход из строя какой-либо станции, как правило, не приводил к отключению потребителей.

ЕЭС, охватывавшая значительную часть территории Советского Союза, действительно являлась общей системой энергоснабжения. При этом единые средневзвешенные тарифы исключали, в частности, преференции или получение ренты для кого-либо из потребителей, обусловленные более близким размещением к источнику наиболее дешевой электроэнергии, что не являлось заслугой или результатом действий этих потребителей. А более высокий тариф для населения и коммунального хозяйства объяснялся большим количеством «переделов» напряжения - конечным является 220 В – и необходимостью содержать дополнительно к высоковольтным сетям, к которым подсоединены промышленные предприятия, еще и обширные распределительные сети низкого напряжения¹.

Все перечисленные выше принципы и достоинства ЕЭС были реализованы благодаря тому, что ее организационная структура хозяйствования и управления полностью соответствовала технологической «бассейновой» структуре. Технологическое и организационное единство позволяло в рамках единого хозяйствующего субъекта централизованно управлять электростанциями и перетоками электроэнергии «сверху вниз», руководствуясь описанными выше общесистемными критериями надежности и правилами минимизации себестоимости электроэнергоснабжения потребителей.

¹ Гельман М. Антигосударственный переворот в РАО «ЕЭС России». Как его ликвидировать? - М.: Промышленные ведомости. – 2004 - № 13-14.

Технологическое управление ЕЭС осуществляла единая диспетчерская служба, Центральное диспетчерское управление (ЦДУ), которое непрерывно решало задачу оптимизации передачи и распределения электроэнергии, направленной на поддержание минимальными затраты в системе. Для этого ЦДУ регулировало перетоки между сообщающимися бассейнами и управляло станциями, их наполнявшими. Перетоками внутри «больших» бассейнов управляли их диспетчерские службы - объединенные диспетчерские управления, а внутри региональных систем действовали свои соответствующие диспетчерские управления.

Технологическая и организационная целостность в сочетании с единством управления ЕЭС «сверху вниз» были обусловлены не только необходимостью достижения максимальной надежности и экономической эффективности электроэнергоснабжения потребителей, что, впрочем, трактуется сегодня некоторыми исследователями и авторами принятой концепции реформы электроэнергетики, как пережиток социализма, но и физической сущностью электроэнергии. Дело в том, что электроэнергия - виртуальный товар, который нельзя складировать, она передается по проводам со скоростью света и должна немедленно потребляться по мере ее производства. Таким образом, производство, передача, распределение и потребление электроэнергии как процесс физически единый, неделимый и быстропротекающий требует технологического и организационного единства в рамках целостной энергосистемы.

Но многие преимущества ЕЭС после акционирования и приватизации электроэнергетики в 1992-1993 гг. остались в прошлом, когда было разрушено организационное единство системы. Вместо единого, хотя и недостаточно эффективного, хозяйствующего субъекта в лице Министерства энергетики был образован холдинг РАО «ЕЭС России», включающий свыше 80 дочерних региональных вертикально-интегрированных компаний - АО-энерго.

Причины происшедшего кроются в отходе от прежних системных принципов и критериев электроснабжения потребителей и замене их коммерческими интересами множества мелких региональных энергосистем – АО-энерго. АО-энерго стало выгоднее использовать в первую очередь собственные станции, расположенные внутри соответствующих региональных бассейнов. Эти станции менее мощные, чем на ФОРЭМ, и вырабатывают более дорогую электроэнергию, от продажи которой получают в абсолютном исчислении больше выручки и прибыли. По этой причине управление производством электроэнергии и ее перетоками происходило теперь без превалирования общесистемных интересов и экономической оптимизации. В Советском Союзе региональные (местные) станции, к которым в основном относились ТЭЦ, эксплуатировались в большинстве своем только в холодное время года, когда требовалась тепловая энергия, а спрос на электроэнергию возрастал. В наши дни такие ТЭЦ во многих населенных пунктах нередко работают и летом, обогревая невостребуемым теплом окружающую среду, на что впустую расходуется немало топлива, а возникающие издержки оплачивает потребитель. Как следствие этого, отбор электроэнергии с ФОРЭМ, при такой оптимизации региональными энергосистемами собственной прибыли, резко понизился. Средняя годовая загрузка крупнейших тепловых станций на ФОРЭМ суммарной мощностью 51,8 ГВт, работавших в начале 90-х гг. практически на полную мощность, в третьей четверти 90-х гг. немногим превышала половину их возможностей, хотя их мощность составляет почти четверть от всех генерирующих мощностей. Половинчатая загрузка крупных ТЭС вызвала увеличение удельных затрат на производство электроэнергии, что резко ухудшило их экономическое положение, повлекшее за собой ухудшение технического состояния этих станций.

Нужно отметить, что местная оптимизация эффективности поощрялась региональными администрациями, контролирующими региональные энергетические комиссии, которым дано право самостоятельно регулировать тарифы на местах. Существует очевидная зависимость: чем больше выручка и

прибыль АО-энерго, которые возрастают при реализации собственной, более дорогой, чем на ФОРЭМ, электроэнергии, тем большая сумма налогов в абсолютном исчислении поступает в бюджеты всех уровней.

Таким образом, результатом недальновидного, исходя из экономических критериев, акционирования электроэнергетики в 1992-1993 гг. и отказа при этом от прежних принципов оптимального регулирования ЕЭС, явилось начало в российской электроэнергетике кризисных процессов и явлений, что в значительной степени усугубилось тотальным кризисом неплатежей, сковавшим отечественную экономику в 1995-98 гг. К основным негативным моментам можно отнести следующие: низкая эффективность и высокая энергоемкость производства; отсутствие стимулов к повышению эффективности производства; участвовавшие перебои энергоснабжения и аварии; низкая инвестиционная привлекательность и непрозрачность бизнеса; отставание темпов ввода новых мощностей от темпов роста электропотребления и др.

Менеджментом РАО «ЕЭС России» совместно с Правительством РФ в течение 1998-2003 гг. была подготовлена концептуальная и законодательная база для реформирования компании. Специально созданная для этих целей Концепция Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003-2008 гг. «5+5» предполагала, что на процесс реформирования компаний, входящих в холдинг РАО «ЕЭС России» потребуется 3 года, и к 2006 г. из РАО «ЕЭС России» будут выделены все основные субъекты отрасли. После этого потребуется еще 2 года на их доформирование и завершение корпоративных процедур. В результате этого через 5 лет (в 2008 г.) будет сформирована целевая структура отрасли¹.

¹ Концепция Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003 – 2008 гг. «5+5». - 2005 РАО «ЕЭС России. www.rao-ees.ru/ru/reforming/kon/show.cgi?kon_main.htm.

Основными целями реформирования электроэнергетической отрасли являются повышение эффективности предприятий электроэнергетики и создание условий для развития отрасли на основе частных инвестиций.

При этом основными задачами реформ являлись:

1. Разделение отрасли на естественно-монопольные (в основном, передача и распределение электроэнергии, диспетчеризация) и конкурентные (производство электроэнергии, сбыт) виды деятельности;
2. Создание системы эффективных рыночных отношений в конкурентных видах деятельности;
3. Обеспечение недискриминационного доступа к услугам естественных монополий;
4. Эффективное и справедливое государственное регулирование естественных монополий, создающее стимулы к снижению издержек и обеспечивающее инвестиционную привлекательность естественных монополий.

Авторы реформы также продекларировали, что РАО «ЕЭС России» будет стремиться к достижению указанных целей реформирования, с учетом:

1. Обеспечения надежного и бесперебойного энергоснабжения добросовестных потребителей электро- и теплоэнергии в кратко- и долгосрочной перспективе.
2. Обеспечения баланса между исполнением интересов собственников компании, государства и других заинтересованных субъектов, включая потребителей продукции и услуг, производимых в отрасли и сотрудников компании.

Реализация реформирования электроэнергетики была бы невозможна без формирования соответствующей правовой основы. В связи с этим Правительством Российской Федерации был разработан и внесён в Государственную Думу пакет законопроектов, регламентирующий реформирование электроэнергетической отрасли и РАО "ЕЭС России", задающий основные контуры и принципы функционирования электроэнергетики в будущем в условиях конкуренции и ограниченного государственного вмешательства в хозяйственные отношения. Так был принят закон «Об электроэнергетике», а также законы, вносящие изменения и дополнения в уже существующие законы: «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О естественных монополиях», «Об энергосбережении». Также были внесены изменения в Гражданский кодекс.

Что касается договора об осуществлении технологического присоединения, который является сделкой, поименованной в ФЗ "Об электроэнергетике", то нормы права, регулирующие схожие правоотношения, возникавшие до принятия Федерального закона "Об электроэнергетике", не выделяли в отдельную договорную конструкцию правоотношения по осуществлению технологического присоединения.

Так, например, Правила пользования электрической энергией, утвержденные Приказом Министерства энергетики и электрификации СССР от 6 декабря 1981 г. № 310, предусматривали, что выдаваемые энергоснабжающей организацией технические условия на подключение объектов потребителей к электросети устанавливают обязанность потребителей выполнить реконструкцию существующих объектов электросетевого хозяйства и (или) строительство новых, а также обязанность по передаче реконструированных или вновь созданных объектов на баланс энергоснабжающей организации.

Появление обособленных субъектов гражданского права и внедрение в жизнь основных начал гражданского законодательства, закрепленных в статье 1 ГК РФ,

не позволяло законодателю сохранить существовавшее до этого момента правовое регулирование данного правоотношения. Как правильно отмечается в юридической литературе, право в целом обусловлено экономическим строем общества¹.

Выделение договора об осуществлении технологического присоединения в самостоятельную сделку вызвано, с одной стороны, с состоянием технического прогресса, а с другой стороны, с необходимостью формирования правоотношений, соответствующих основным началам гражданского законодательства, закрепленным в ГК РФ, и процессам либерализации сферы электроэнергетики в Российской Федерации.

В настоящее время нормы права, регламентирующие положения договора об осуществлении технологического присоединения энергопринимающих устройств и объектов электроэнергетики, не включены в раздел IV "Отдельные виды обязательств" ГК РФ. Существенные условия, порядок заключения и исполнения договора об осуществлении технологического присоединения закреплены в специальных нормах права - в законодательстве Российской Федерации об электроэнергетике.

В частности, нормы Федерального закона "Об электроэнергетике", регулирующие правоотношения по технологическому присоединению, в настоящее время получили развитие в 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 сетям.

За период действия Правил ТП (с 4 января 2005 г. по настоящее время) в них неоднократно вносились изменения и дополнения, направленные на упрощение и удешевление процедуры технологического присоединения для субъектов малого и

¹ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература. – 1974. – С. 53.

среднего бизнеса¹ и повышение доступности энергетической инфраструктуры² в целом.

2.2 Этапы реформирование законодательства о техприсоединении

В первоначальной редакции Правила ТП носили декларативный характер, конкретным содержанием они стали наполняться благодаря изменениям в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.03.07 № 168. Затем в период с начала 2009 г. по апрель 2015 г. было принято 23 постановления правительства, вносящих поправки в Правила ТП. Подводя промежуточные итоги уже проведенного государством реформирования законодательства, регулирующего технологическое присоединение к электрическим сетям, остановимся на важных моментах этого реформирования в каждом году.

В 2009 году по инициативе ФАС России в Правила были внесены инновационные изменения, коренным образом изменившие процедуру технологического присоединения.

Так, была упрощена процедура технологического присоединения для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, мощность энергопринимающих устройств которых составляет до 100 кВт включительно, либо осуществляющих временное (на срок не более 6 месяцев) присоединение

¹ Пункт 7 поручения Президента Российской Федерации от 8 апреля 2008 г. N Пр-582; План мероприятий, направленных на существенное упрощение и удешевление процедуры присоединения к электрическим сетям объектов, необходимых для осуществления деятельности субъектами малого и среднего предпринимательства, от 29 августа 2008 г. N 3860п-П9.

² План мероприятий ("дорожная карта") "Повышение доступности энергетической инфраструктуры", утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. N 1144-р.

объектов указанной мощности, а также для физических лиц, мощность энергопринимающих устройств которых составляет до 15 кВт включительно.

В Правилах было установлено ограничение по размеру платы за технологическое присоединение объектов мощностью, не превышающей 15 кВт включительно (с учетом ранее присоединенной в данной точке присоединения мощности), вне зависимости от наличия или отсутствия технической возможности: плата не может превышать сумму в 550 рублей.

Для субъектов малого и среднего предпринимательства при присоединении объектов мощностью свыше 15 кВт и до 100 кВт включительно (с учетом ранее присоединенной в данной точке присоединения мощности) оплата технологического присоединения, исходя из Правил в редакции 2009 года, может осуществляться с рассрочкой на срок до 3 лет с даты фактического присоединения с внесением авансового платежа в размере 5% размера платы за технологическое присоединение, без выплаты процентов.

Кроме того, новые Правила четко разграничили обязательства по выполнению мероприятий по технологическому присоединению между заявителем и сетевой организацией, урегулировали вопросы определения границ балансовой и эксплуатационной ответственности при осуществлении технологического присоединения.

При этом указанные изменения не просто упростили процедуру технологического присоединения, но и лишили сетевые организации права на отказ в осуществлении мероприятий по технологическому присоединению в связи с отсутствием технической возможности. Предыдущая редакция Правил практически исключала технологическое присоединение к электрическим сетям при отсутствии технической возможности.

Естественно, что такие изменения должны были подтолкнуть сетевые организации к активной работе по развитию своего электросетевого комплекса.

Однако на практике сетевые организации оказались не готовы к нововведению и по привычке снова и снова отказывали в технологическом присоединении, что добавило работы антимонопольному органу. Именно в это время отмечается всплеск заявлений физических и юридических лиц на действия недобросовестных сетевиков.

В 2010 году в Правилах были упрощены требования к составу заявки на технологическое присоединение для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также установлены единые сроки направления сетевой организацией проекта договора и технических условий независимо от категории заявителей. Стоит отметить и введение для регулирующего органа срока, в который он должен утвердить размер платы за технологическое присоединение по индивидуальному проекту.

В 2011 году Правительство РФ в целях устранения недобросовестных действий со стороны сетевых организаций по навязыванию заявителям дискриминационных, невыгодных условий технологического присоединения разработало и утвердило типовые формы договоров об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям для различных категорий заявителей.

В 2012 году изменениями, внесенными в Правила, были установлены сроки, в которые сетевая организация обязана рассмотреть и исполнить требования заявителя или владельца ранее присоединенных объектов о восстановлении ранее выданных технических условий, утрата которых наступила в связи с ликвидацией, реорганизацией, прекращением деятельности прежнего владельца (заявителя), продажей объектов и по иным причинам. Отсутствие таких сроков, а также четкого порядка рассмотрения таких заявок, сетевики часто использовали в своих

интересах, принуждая потребителя к дополнительным расходам и временным затратам при доказывании факта ранее осуществленного технологического присоединения, а также количества присоединенной мощности.

Также была расширена льготная категория заявителей: субъекты малого и среднего предпринимательства при присоединении объектов мощностью до 150 кВт включительно (ранее максимальная мощность подключения объектов для данной категории составляла 100 кВт).

С начала 2013 года в Правила был введен целый раздел, посвященный особенностям временного технологического присоединения. Также существенно дополнен раздел, технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей посредством перераспределения максимальной мощности между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Но самым значимым изменением в 2013 году, безусловно, является существенное снижение (в 2 раза) сроков рассмотрения сетевой организацией заявок, направленных льготными категориями заявителей (о которых было сказано выше). Поэтому при получении таких заявок сетевая организация направляет для подписания заполненный и подписанный проект договора в 2 экземплярах и технические условия как неотъемлемое приложение к договору в течение 15 дней (а не 30 как было ранее) со дня получения заявки от заявителя (уполномоченного представителя) или иной сетевой организации, а также уведомляет заявителя о возможности временного технологического присоединения (которое осуществляется в сжатые сроки). А при поступлении заявки на временное присоединение сетевая организация обязана направить проект соответствующего договора в течение 10 рабочих дней со дня получения заявки.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.14 № 130 ограничило срок выдачи ТУ в адрес нового собственника ранее присоединенных энергопринимающих устройств 7 днями.

В составе мероприятий по ТП изначально (согласно ПП РФ от 27.03.07 № 168) упоминалась подготовка заявителем проектной документации, «за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством РФ... разработка проектной документации не является обязательной».

Данное условие вызывало правовую коллизию. С одной стороны, опоры ЛЭП представляют собой недвижимое имущество, т.к. сами ЛЭП считаются объектами капитального строительства, для которых необходима проектная документация. Заявители, протестуя против возложения на них обязанности по проектировке схемы внутреннего электроснабжения, ссылались на ч. 3 ст. 48 Градостроительного кодекса РФ (на что, по-видимому, и была ориентирована оговорка Правил ТП). Однако эта ссылка неправомерна, поскольку данная норма касается разработки проектной документации на жилые дома, а не опор ЛЭП. С другой стороны, для возведения ответвления от опоры ЛЭП до энергопринимающих устройств заявителя не нужна проектная документация. Таким образом, вопрос правомерности возложения на заявителя обязанностей по выполнению проектных работ на своем участке не был решен судебными инстанциями в общем виде.

В связи с этим ПП РФ от 20.02.14 № 130 закрепило право заявителя мощности не более 150 кВт представить проектную документацию в инициативном порядке.

Сложности, связанные с необходимостью взаимодействия с энергосбытовой компанией, были отменены ПП РФ от 10.02.14 № 95. Согласно этому документу, по желанию заявителя гарантирующий поставщик обязан заключить с ним договор энергоснабжения до завершения процедуры ТП. Кроме того, осуществление процедуры допуска прибора учета в эксплуатацию стало возможным без

представителя гарантирующего поставщика, только с участием представителя сетевой организации (и наоборот).

Таким образом, формально появилась возможность создания системы «одного окна» без непосредственного контакта заявителя и гарантирующего поставщика, которая была реализована как минимум основными сетевыми организациями и гарантирующими поставщиками в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях.

С февраля и июня 2014 г. заявители, обращающиеся в ОАО «МОЭСК» и соответственно ОАО «Ленэнерго», вправе одновременно подать заявки на ТП и заключение договора энергоснабжения, при этом договор энергоснабжения выдается заявителю вместе с договором ТП. С марта 2014 г. проверку счетчика перед его вводом в эксплуатацию проводят только сотрудники ОАО «МОЭСК» (одновременно с осмотром энергоустановок заявителя). Взаимодействие между сетевыми организациями и гарантирующими поставщиками было формализовано в рамках корпоративных регламентов и соглашений.

Согласно ПП РФ от 12.08.13 № 691 срок сокращался до 15 дней для заявителей мощности не более 150 кВт и временного ТП. При осуществлении ТП по индивидуальному проекту срок был ограничен 5 днями со дня утверждения размера платы за ТП тарифным регулятором, причем предельный период утверждения этой платы составлял два месяца с момента подачи заявки для распределительных сетей и 10 месяцев — для магистральных сетей. Прочие заявки должны были рассматриваться не более 30 дней.

В последние годы государством проводится целенаправленная политика повышения доступности технологического присоединения к электрическим сетям. Основные практические мероприятия, связанные с реализацией такого рода политики, нашли свое отражение в Плане мероприятий ("дорожная карта") "Повышение доступности энергетической инфраструктуры", утвержденном

распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. N 1144-р (далее - Дорожная карта). Данный документ с момента его принятия претерпел неоднократные изменения как в части содержания конкретных мер, так и в части определенных им целевых показателей, достижение которых напрямую увязано с местом Российской Федерации в рейтинге Doing Business (готовится Всемирным банком на ежегодной основе).

Исходя из информации, представленной на сайте АНО "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов"¹ в сети Интернет, итоги реализации на текущий момент Дорожной карты уже можно считать достаточно убедительными. В частности, снижено количество этапов технологического присоединения (с 10 до 6) и его стоимость в процентном выражении от ВПП на душу населения (с 1852 до 938).

Несомненной заслугой реализации Дорожной карты следует считать восполнение многих пробелов в правовом регулировании технологического присоединения и его совершенствование. В частности, можно отметить, что именно благодаря исполнению данного документа получили полную правовую регламентацию отношения, связанные с временным технологическим присоединением, которое превратилось в один из механизмов ускорения доступа к электрическим сетям.

Кроме того, была существенно упрощена административная процедура допуска объектов электроэнергетики в эксплуатацию за счет введения уведомительного порядка, оптимизирована процедура проверки выполнения технических условий, а также детально регламентирован порядок технологического присоединения посредством перераспределения мощности.

В результате обновления нормативной правовой базы число стадий ТП для условного предприятия, рассматриваемого в рейтинге Doing Business, в Москве и

¹ URL: <http://asi.ru/investclimate/energetica/>.

Санкт-Петербурге уменьшилось до трех (это минимальное количество, отмечаемое в зарубежных странах). Минимальный срок ТП сократился до 90 дней при наименьшем значении в 18 дней. Стоимость ТП стала прозрачной для потребителей, но остается еще достаточно высокой.

Таким образом, к 2018 г. будут достигнуты поставленные в дорожной карте значения по двум из трех параметров рейтинга Doing Business: пока не решена задача сокращения сроков ТП с 90 до 40 дней. Согласно дорожной карте планируется уменьшение срока ТП в среднем на 10 дней за счет ускорения процесса выделения земель под строительство электросетевых объектов. Однако даже без этого Москва, Санкт-Петербург и другие передовые регионы РФ могут занять в указанном рейтинге по ТП положение, соответствующее 10 – 20-му месту среди зарубежных стран.

ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ТЕХПРИСОЕДИНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

3.1 Практические проблемы и особенности законотворчества в сфере техприсоединения

Расширение льгот по ТП является серьезной проблемой для сетевых компаний. Если в 2010 г. объем выпадающих доходов в «Холдинге МРСК» составлял 4,1 млрд руб., то в 2013 г. в «Россетях» — 14,2 млрд руб. С 2011 г. выпадающие расходы по ТП перестали компенсироваться сетевым компаниям в полной мере вопреки Правилам ТП. Под давлением одновременных требований не наращивать тариф и обеспечивать льготное ТП сетевые компании оказались вынуждены снижать расходы на модернизацию электросетевого хозяйства. По различным данным, к началу 2014 г. было покрыто лишь 50—60% выпадающих доходов сетевых компаний, за два года (2015 - 2016 гг.) некомпенсированные выпадающие доходы «Россетей» с связи со льготным ТП могут достичь 42 млрд руб.

Вместе с тем, несмотря на существенные достижения в развитии нормативного правового регулирования отношений, возникающих по поводу технологического присоединения к электрическим сетям, многие проблемы остаются до настоящего времени нерешенными. Причина этого - несбалансированность подхода к развитию механизмов правовой регламентации, которая обусловлена патернализмом со стороны государства, распространяемым исключительно только на одну из сторон соответствующих отношений - потребителей электрической энергии.

Такой подход понятен: сетевые организации являются более сильной, доминирующей стороной в отношениях по технологическому присоединению, и их деятельность регулируется государством. Вместе с тем излишняя "увлеченность" органов власти и структур, ответственных за формирование и реализацию Дорожной карты, "защитой" интересов малого и среднего бизнеса приводит к определенным стратегическим просчетам, которые в конечном итоге негативно

отразятся на функционировании и развитии электросетевого комплекса как целостной инфраструктурной основы всей экономики.

В части ответственности за неисполнение обязательств по договору об осуществлении технологического присоединения на текущий момент также наблюдается определенный дисбаланс, позволяющий потребителям злоупотреблять своим положением. Практически невозможным является одностороннее расторжение договора об осуществлении технологического присоединения (или приостановление исполнения обязательств по нему) по инициативе сетевой организации и взыскание с заявителя связанных с этим убытков ввиду следующих сформировавшихся в судебной практике подходов к разрешению соответствующих спорных ситуаций ¹:

– публичный характер договора об осуществлении технологического присоединения обуславливает возможность его расторжения по инициативе обязанной стороны только в исключительных случаях, когда существенность нарушения обязательств со стороны заявителя перевешивает публичный характер договора или возможность расторжения предусмотрена на нормативном уровне;

– нарушение со стороны заявителя сроков оплаты и неисполнение заявителем обязанностей, предусмотренных техническими условиями, не всегда рассматривается судами в качестве существенного нарушения договора, влекущего для другой стороны ущерб, в результате которого она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

¹ См. напр. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.04.2002 № КАС02-185, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 08.10.2009 по делу № А33-2822/08, Постановление ФАС Московского округа от 09.02.2012 по делу № А40-50217/11-105-423, Постановление ФАС Московского округа от 12.12.2012 по делу № А40-10634/12-58-99, Постановление ФАС Поволжского округа от 26.11.2009 по делу № А72-4071/2009, Постановление ФАС Поволжского округа от 27.07.2011 по делу № А49-7094/2010, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.01.2006 N Ф03-А73/05-1/4536 по делу N А73-5306/2005-51 // URL: <https://my.arbitr.ru/#index>.

– требования сетевой организации о взыскании убытков, связанных с расторжением договора, в размере фактических расходов, превышающих установленную плату за технологическое присоединение, квалифицируются в качестве действий, направленных на изменение существенного условия договора о размере платы за технологическое присоединение;

– для возмещения убытков, связанных с расторжением договора, необходимо доказывание причинной связи между понесенными убытками и неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств со стороны заявителя, а также размера убытков.

Помимо вышесказанного стоит обратить внимание на применение мер антимонопольного регулирования с целью пресечения монополистической деятельности хозяйствующих субъектов, которое основано в меньшей степени на оценке экономической ситуации в конкретной отрасли национальной экономики и в большей степени на информации о состоянии конкурентной среды на соответствующем товарном рынке и поведении отдельных хозяйствующих субъектов, действующих на этом рынке.

Следует отметить, что сетевые организации, осуществляя деятельность по передаче электрической энергии, по существу, выполняют роль ключевого связующего инфраструктурного элемента между производителями электрической энергии и ее потребителями. Необходимой предпосылкой для оказания услуг по передаче электрической энергии является технологическое присоединение сетевыми организациями энергопринимающих устройств, объектов по производству электроэнергии и объектов электросетевого хозяйства.

Соответственно, без технологического присоединения фактически невозможна купля-продажа электроэнергии между производителями и покупателями. Поэтому именно на момент технологического присоединения их позиция является наиболее уязвимой для возможного злоупотребления доминирующим положением со стороны сетевой организации. При этом не

существует самостоятельного рынка услуг по осуществлению технологического присоединения к электрическим сетям: передача электрической энергии неразрывно связана с технологическим присоединением, услуги по осуществлению мероприятий по технологическому присоединению к электрической сети оказываются непосредственно с целью последующей передачи электрической энергии, возможность заключения договора на передачу электроэнергии обусловлена необходимостью заключения обязательного для сетевой организации договора на технологическое присоединение¹.

Одной из проблем правоприменительной практики в данной сфере, выявленной при анализе, является проблема определения того, какую организацию следует отнести к субъектам естественной монополии в сфере передачи электроэнергии, в т.ч. в части технологического присоединения: для осуществления технологического присоединения общество "МРСК Сибири" направило в адрес общества "ТГК N 11" заявки на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства этого общества. Не получив от общества "ТГК N 11" ни подготовленных проектов договоров технологического присоединения подстанций, ни уведомлений об отсутствии (недостаточности) сведений и документов для подготовки таких проектов, общество "МРСК Сибири" обратилось с жалобой в антимонопольный орган на незаконное бездействие общества "ТГК N 11" по уклонению от заключения договоров на технологическое присоединение в нарушение Правил технологического присоединения. В ходе рассмотрения антимонопольного дела управление, сочтя общество "ТГК N 11" субъектом естественной монополии на рынке услуг по передаче электрической энергии, усмотрело в его действиях нарушение Правил технологического присоединения и вынесло решение, пунктом 2 которого общество "ТГК N 11" признано нарушившим ч. 1 ст. 10 Закона "О защите конкуренции" путем

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.09.2009 N 6057/09 по делу N А49-3724/2008-120а/21-АК. URL: <http://ras.arbitr.ru/>.

экономически и технологически не обоснованного уклонения от заключения договоров. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанции согласились с выводами антимонопольного органа.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ Постановлением от 11.12.2012 N 6332/12 по делу № А46-7025/2011 отменил решения судов нижестоящих инстанций и признал недействительным решение Управления ФАС¹ по следующим обстоятельствам.

"ТГК N 11" осуществляет производство и поставку электрической и тепловой энергии и не оказывает услуги по передаче электроэнергии, как указали суды и антимонопольный орган, т.к. законом прямо запрещено совмещение конкурентных видов деятельности и естественно-монопольных².

Согласно п. 5 Правил технологического присоединения при присоединении энергопринимающих устройств к распределительным устройствам электростанции последняя выполняет функции сетевой организации в части определения технической возможности технологического присоединения, согласования технических условий с субъектами оперативно-диспетчерского управления и смежными сетевыми организациями, а также выполнения необходимых условий договора. Однако возложение некоторых функций сетевой организации на электростанцию при поступлении заявки на технологическое присоединение не влечет смену вида деятельности производителя электроэнергии. Таким образом, общество "ТГК N 11" не осуществляет деятельность на рынке услуг по передаче электрической энергии, в связи с чем оснований для признания его субъектом естественной монополии по данному виду деятельности не имелось.

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.12.2012 N 6332/12 по делу N А46-7025/2011. URL: <http://ras.arbitr.ru/>.

² Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" // Российская газета. – № 59. – 2003.

Также при анализе судебной практики установлено, что одним из наиболее частых нарушений, допускаемых сетевыми организациями в данной сфере, является злоупотребление доминирующим положением путем уклонения от заключения договора технологического присоединения, являющегося публичным.

Несмотря на указанную выше значимость для хозяйствующих субъектов договора технологического присоединения, в п. 18.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 указано, что "при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что статья 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ)¹ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ"². Возможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя только из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава правонарушения. При этом основным критерием должно быть наличие или отсутствие существенной угрозы охраняемым правоотношениям.

Так, например, арбитражные суды освобождали сетевые организации при следующих обстоятельствах: имелись доказательства того, что действия правонарушителя не направлены на продолжение нарушения, им предприняты меры по его устранению и недопущению в дальнейшем, притом что в отношении него было начато административное производство³; действия правонарушителя не носят умышленного характера и не направлены на продолжение нарушения,

¹ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – № 256. – 2001.

² Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 8.

³ См.: Судебные акты по делу № А51-7444/2008. URL: <http://ras.arbitr.ru/>.

которое не повлекло для муниципального предприятия и потребителя каких-либо негативных последствий¹.

В целом можно сделать вывод о том, что на современном этапе правоприменитель уже предпринял значительные усилия по обеспечению единства судебной практики, в отношении предотвращения правонарушений и защиты контрагентов сетевых организаций.

3.2 Предлагаемые варианты развития законодательства о технологическом присоединении к электросетям

Прямым последствием возникновения ситуаций, при которых договоры об осуществлении технологического присоединения не могут быть надлежащим образом исполнены по вине заявителя, является не только возникновение убытков у сетевых организаций, но и невозможность использования той мощности, которая выделена в соответствии с договором недобросовестному заявителю, для присоединения энергопринимающих устройств других лиц.

С учетом вышесказанного имеется очевидная потребность в нормативной регламентации порядка одностороннего расторжения договора об осуществлении технологического присоединения по инициативе сетевой организации. В настоящее время в рамках реализации пункта 17 Дорожной карты Министерством энергетики Российской Федерации были разработаны проекты нормативных актов, направленные на решение проблематики прекращения договорных обязательств по технологическому присоединению с недобросовестными заявителями, однако данные проекты имеют следующие существенные недостатки, которые нарушают

¹ См.: Судебные акты по делу № А74-5327/2012. URL: <http://ras.arbitr.ru/>.

баланс интересов участников процесса технологического присоединения и станут причиной того, что сетевые организации могут понести значительные необоснованные убытки:

– несмотря на то что в силу ст. 450.1 ГК РФ прямо предусматривается возможность одностороннего внесудебного отказа одной из сторон от исполнения обязательств по договору, если это предусмотрено законом или иными правовыми актами, в проектах односторонний отказ по инициативе сетевой организации допускается только в судебном порядке, что существенно снижает эффективность предлагаемого механизма ответственности ввиду длительных сроков судебного разбирательства;

– в проектах предусмотрена возможность взыскания с сетевой организации в упрощенном порядке расходов на обеспечение энергоснабжения энергопринимающих устройств и упущенной выгоды производителей в случаях, когда по ее вине нарушены сроки присоединения, при этом не учитывается индивидуальность каждого конкретного случая, в результате размер требований, предъявляемых к сетевой организации, будет каждый раз нуждаться в доказывании, и такие требования не могут удовлетворяться в безусловном порядке, как это предложено уполномоченным министерством;

– установленные в проектах правила возмещения упущенной выгоды производителям не учитывают, что завершение процесса технологического присоединения в силу имеющейся системы функционирования рынков электрической энергии не всегда будет означать использование всей мощности генерирующего объекта для производства электрической энергии, особенно это актуально в текущих условиях сформировавшегося избытка мощностей;

– односторонний отказ от исполнения обязательств со стороны сетевой организации возможен только в случае существенного нарушения (18 и более месяцев) сроков технологического присоединения, в то время как заявитель может

воспользоваться аналогичным правом при любом нарушении общего срока технологического присоединения со стороны сетевой организации, что недопустимо в текущих условиях, когда нормативные сроки технологического присоединения не синхронизированы с установленными сроками строительства (формирование документации по планировке территории, получение разрешительных документов в рамках процесса строительства, оформление прав на землю) и зачастую соблюдение сроков технологического присоединения невозможно в силу необходимости выполнения требований законодательства о градостроительной деятельности и земельного законодательства;

– в проектах не реализован механизм приостановления исполнения обязательств сетевой организацией, в случае если заявитель нарушает свои обязательства по оплате технологического присоединения.

С учетом вышеприведенных недостатков концепцию нормативного совершенствования ответственности сторон договора об осуществлении технологического присоединения следует формировать на основе следующих направлений:

– фиксируется право любой из сторон договора об осуществлении технологического присоединения на односторонний отказ от исполнения обязательств по нему, в случае если по вине другой стороны существенно нарушен срок присоединения;

– фиксируется право сетевой организации приостановить исполнение обязательств по договору, в случае если заявителем не соблюдается график внесения платежей;

– закрепляется упрощенный порядок взыскания только фактических расходов сетевой организации на технологическое присоединение, поскольку их размер определяется исходя из тарифных решений и согласованных органами власти инвестиционных программ;

– возмещение иных убытков, связанных с односторонним расторжением договора, как сетевым организациям, так и потребителю (производителю) осуществляется в общем порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Говоря о пробелах в нормативном регулировании порядка технологического присоединения к электрическим сетям, нельзя без внимания оставить проблематику правовой регламентации отношений сетевой организации, осуществляющей технологическое присоединение, с так называемыми третьими лицами.

Необходимо отметить, что обязанность урегулирования отношений с третьими лицами прямо зафиксирована законодательными нормами, однако должного развития ни в законе, ни на уровне подзаконном порядок реализации данной обязанности не получил.

В рамках реализации Дорожной карты вопросу правовой регламентации отношений с третьими лицами было уделено существенное внимание. Но, как и в ряде других случаев исполнения данного плана мероприятий, примененные способы решения проблемы нельзя назвать комплексными и сбалансированными с точки зрения интересов всех участников отношений с соответствующим предметом.

Предложенный министерством подход нельзя назвать комплексным и эффективным по следующим причинам:

– расширение сферы применения договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям искажает сущность предмета данного договора: предполагается использовать его для урегулирования отношений, в т.ч. в тех случаях, когда никаких действий по фактическому присоединению совершаться не будет (например, модернизация защитной автоматики на объектах третьего лица без увеличения мощности в точке присоединения его объектов к сетям сетевой организации);

– применение конструкции договора об осуществлении технологического присоединения для регулирования отношений с ограниченным кругом заявителей, которыми будут выступать только осуществляющие технологическое присоединение сетевые организации, противоречит публичному характеру данного договора, закреплённому на законодательном уровне;

– исключение потребителей из круга третьих лиц, отношения с которыми подвергаются государственному регулированию, будет негативно влиять на обеспечение надёжности функционирования инфраструктуры: ввиду наличия пробела в правовом регулировании сетевые организации будут всеми силами избегать отношений с такими третьими лицами даже в ситуациях, когда работы на их объектах действительно необходимы;

– не уделено внимание такому существенному вопросу, как регламентация порядка включения в плату за технологическое присоединение расходов на выполнение работ на объектах третьих лиц: очевидно, что применение действующего принципа формирования указанной платы (без включения инвестиционных расходов на развитие) приведет к тому, что третьи лица будут принимать на себя финансовую нагрузку при том, что не всегда смогут обеспечить возврат понесённых расходов в рамках оказания услуг по передаче, поскольку потребитель непосредственно присоединяется не к их объектам;

– не проанализирована проблема разграничения отношений с третьими лицами, возникающих для целей подключения конкретного потребителя, и отношений по перспективному развитию и усилению инфраструктуры.

С учетом вышеперечисленных недостатков концепцию нормативного регулирования отношений с третьими лицами при осуществлении технологического присоединения целесообразно формировать с учетом следующего:

– создание на законодательном уровне единого механизма урегулирования соответствующих отношений (в том числе с потребителями) на основе нового вида обязательного к заключению договора с регулируемой ценой, которая должна формироваться без учета действующих ограничений на включение инвестиционной составляющей;

– разграничить случаи выполнения работ на объектах третьих лиц с точки зрения их целей (обеспечение присоединения конкретного заявителя или перспективное развитие инфраструктуры) с определением зоны ответственности системного оператора за урегулирование отношений в тех случаях, когда необходимость работ не обусловлена конкретным случаем технологического присоединения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательство в области технологического присоединения к электрическим сетям представляет сегодня достаточно сложный пласт системы российского законодательства. Оно имеет определенную историю своего становления и развития.

Подводя итог, следует отметить, что в настоящей работе освещены далеко не все проблемы совершенствования нормативного регулирования. Основной ее задачей было показать то, что практика нормотворчества в настоящее время при общей положительной направленности имеет определенные изъяны, связанные с тем, что правовое регулирование ограничивается конкретными целями обеспечения доступности подключения к электрическим сетям. Это приводит к тому, что законодатель зачастую смотрит на перспективный предмет правового регулирования через призму, сформированную исходя из необходимости регламентации конкретных отношений между отдельным лицом – предпринимателем, нуждающимся в использовании инфраструктуры, и сетевой организацией – монополистом.

При таком подходе за рамками правового регулирования остаются аспекты публично-правовые, сущность которых заключается в том, что данный конкретный потребитель является не единственным субъектом, нуждающимся в использовании инфраструктуры, и его заявка вряд ли будет являться последним обращением в сетевую организацию. Речь идет о том, что при развитии нормативных правил в целях обеспечения доступности энергетической инфраструктуры не следует забывать о принципах "недискриминационности", которые предполагают, что право на свободный доступ одних субъектов должно в любом случае ограничиваться тем, что другие имеют аналогичные права: инфраструктура должна функционировать и развиваться в первую очередь исходя из стратегических потребностей экономики и социальных потребностей населения, а не исходя из частных предпринимательских интересов.

Таким образом, во-первых, можно констатировать, что технологическое присоединение образует самостоятельное правоотношение в электроэнергетике, так как услуги по передаче электрической энергии и технологическому присоединению оказываются на основании отдельных гражданско-правовых договоров, поименованных в Федеральном законе "Об электроэнергетике";

Во-вторых, можно говорить о необходимости совершенствования законодательства, регулирующего правоотношения по технологическому присоединению, в части: уточнения процедуры и состава мероприятий по технологическому присоединению; уменьшения числа существенных условий договора; разграничения обязательств по выполнению мероприятий между сторонами по индивидуальному проекту; установления особенностей технологического присоединения объектов по производству электрической энергии и мощности и объектов электросетевого хозяйства смежных сетевых организаций; определения порядка ввода энергопринимающих устройств и объектов электроэнергетики в работу.

В-третьих, Правила ТП обеспечивают недискриминационный доступ к услугам по передаче электрической энергии и в конечном счете возможность потребления электрической энергии и мощности, а договор об осуществлении технологического присоединения как правовая конструкция обеспечивает реализацию необходимых мероприятий для осуществления технологического присоединения в согласованные сторонами сроки. Правильное сочетание публичного и частноправового регулирования технологического присоединения обеспечивает недискриминационный доступ к электроэнергии и развитие конкуренции и экономики в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правительственные акты, официальные документы

1. Федеральный закон Российской Федерации «Об энергосбережении» от 03.04.1996 г. № 28-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 15. – Ст. 1551.
2. Федеральный закон Российской Федерации «Об электроэнергетике» (в ред. от 29.07.2017) от 26.03.2003 № 35-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 13.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении"// Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4159.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 1994. – № 238-239.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Российская газета. – 2001. – № 256.
5. Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 "Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил 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 сетям" // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5525.
6. Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» (в ред. от 04.09.2015) от 20.02.2010 г. № 67 // Российская газета. – 2010. – № 42.
7. Поручение Президента Российской Федерации от 8 апреля 2008 г. № Пр-582; План мероприятий, направленных на существенное упрощение и удешевление процедуры присоединения к электрическим сетям объектов, необходимых для осуществления деятельности субъектами малого и среднего предпринимательства, от 29 августа 2008 г. N 3860п-П9.
8. План мероприятий ("дорожная карта") "Повышение доступности энергетической инфраструктуры", утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. N 1144-р.

9. Концепция Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003 – 2008 гг. «5+5». - 2005 РАО «ЕЭС России. www.rao-ees.ru/ru/reforming/kon/show.cgi?kon_main.htm.
- 10.. Приказ Минэнерго СССР от 6 декабря 1981 г. № 310 "Об утверждении Правил пользования электрической и тепловой энергией" // СПС "КонсультантПлюс".
11. Постановление ФАС Уральского округа от 7 октября 2010 г. по делу № А501511/2010.
12. См.: Постановление ФАС Уральского округа от 7 октября 2010 г. по делу № А50-1511/2010.
13. Вестник ВАС РФ. 2012. № 11.
14. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10.07.2012 № 2551/12.
15. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.04.2002 № КАС02-185, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 08.10.2009 по делу № А33-2822/08.
16. Постановление ФАС Московского округа от 09.02.2012 по делу № А4050217/11-105-423, Постановление ФАС Московского округа от 12.12.2012 по делу № А40-10634/12-58-99.
17. Постановление ФАС Поволжского округа от 26.11.2009 по делу № А724071/2009.
18. Постановление ФАС Поволжского округа от 27.07.2011 по делу № А497094/2010, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.01.2006 N Ф03А73/05-1/4536 по делу N А73-5306/2005-51 // URL: <https://my.arbitr.ru/#index>.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

1. Шиловост О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения. – М.: Норма: ИНФРА-М. – 2012. – С. 5–6.

2. Агарков М.М. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. 1. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР». – 2002.
3. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга 1. Общие положения. 3-е изд., стер. – М. : Статут. – 2008.
4. Гражданское право : учебник. В 3 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. – М. : Проспект. – 2009.
5. Иоффе О.С. Правоотношения по советскому гражданскому праву. Избранные труды по гражданскому праву. 3-е изд., испр. – М. : Статут. – 2009.
6. Российское гражданское право : учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – М. : Статут. – 2010.
7. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – М. : Юристъ. – 2006 ; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л. : Издательство Ленинградского университета. – 1959.
8. Гражданское право : учебник. В 3 т. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.К. Толстого. – М. : Проспект, 2009. – Т. 1. С. 588–589.
9. Городов О.А. Договоры в сфере электроэнергетики : научно-практическое пособие. – М.: Волтерс Клувер. – 2007. – С. 33–34.
10. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература. –1974. –С. 203.
11. Свирков С.А. Договорные обязательства в электроэнергетике. – М.: Статут. – 2006. – С. 206.
12. Романец Ю. Договор возмездного оказания услуг // Закон. – 1999. – № 10.
13. Елисеев И.С. Технологическое присоединение - pro et contra // Энергетика и право. – 2009. – № 1.
14. Захаров Ю.Ю. Заключение и исполнение инфраструктурных договоров в электроэнергетике // Хозяйство и право. – 2005. – № 7. – С. 20 - 21.

15. Шешенин Е.Д. Классификация гражданско-правовых обязательств по оказанию услуг // Гражданское право и сфера обслуживания. – Свердловск. – 1984. – С. 42 - 44.
16. Рецлов С. Проблемы квалификации договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям // Хозяйство и право. – 2009. – № 2. – С. 103.
17. Гельман М. Антигосударственный переворот в РАО «ЕЭС России». Как его ликвидировать? - М.: Промышленные ведомости. – 2004 - № 13-14.
18. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература. – 1974. – С. 53.