

КОММУНАЛЬНАЯ ЭНЕРГЕТИКА

Усиление платежной дисциплины:

цели и результаты

Национальная служба взыскания в мае 2015 г. констатировала, что долги за жилищно-коммунальные услуги превысили 1 трлн руб. Сюда вошли задолженность потребителей перед ресурсоснабжающими и управляющими организациями и неплатежи предприятий ЖКХ поставщикам энергоресурсов. Проблема излишне лояльного отношения к неплательщикам в ущерб финансовой устойчивости поставщиков требовала разрешения. Закон о повышении платежной дисциплины в сфере жилищно-коммунального хозяйства был принят в конце 2015 г.



А.Н. Лаврентьев,
руководитель группы
по проектам в ТЭК VEGAS
LEX

История вопроса

Принятию Федерального закона № 307-ФЗ от 03.11.2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов» (далее – Закон № 307-ФЗ) предшествовала достаточно широкая PR-кампания практически на всех уровнях возможного воздействия на потребителей энергоресурсов – от центрального телевидения до узкоспециализированных семинаров для сотрудников управляющих организаций и объявлений рядом с входными дверями в подъездах многоквартирных домов, от Министра энергетики РФ Александра Новака до старших по подъезду.

Такая активность была обусловлена не решаемой долгие годы проблемой постоянного роста просрочки оплаты энергоресурсов на розничных рынках* энергоресурсов (электроэнергии, теплоэнергии, водоснабжения, газоснабжения). При этом данная просрочка допускалась практически всеми участниками отношений в цепочке «поставщик энергоресурса – потребитель». Кроме того, формировалась она зачастую по принципам прямой трансляции для всех участников поставки энергоресурсов и оказания коммунальных услуг. То есть каждый незаплаченный рубль, например, потребителем – физическим лицом в адрес управляющей организации (УО) превра-

* Обобщенный термин рынка поставки энергоресурсов с участием конечных потребителей энергоресурсов по публичным договорам поставки.

щался в незаплаченный рубль УО в адрес поставщика энергоресурса. Далее от поставщика энергоресурса этот неполученный рубль не поступал в сетевую компанию как плата за услуги по передаче и производителю электрической энергии (пропорционально стоимости товара/услуги).

В свое время из этой цепочки удалось вырваться только производителям электрической энергии – через жесткие правила оплаты на оптовом рынке, которые обязаны выдерживать все покупатели (поставщики) электроэнергии в целях сохранения полученного статуса субъекта оптового рынка. Но даже там есть проблемы. Например, задолженность покупателей (поставщиков) из Северо-Кавказского федерального округа (рис. 1) – по отношению к ним сложились неписанные правила участия на оптовом рынке в части обязанностей по оплате электроэнергии.

Причины неплатежей

К сожалению, нормы оптового рынка касаются только электрической энергии. На рынках поставки тепла, воды, газа подобных механизмов на данный момент не образовано, и проблемы неплатежей ощущаются в полной мере.

Кроме того, у накопленных и формирующихся неплатежей была и есть разная природа образования, которая отличается и по субъектному составу плательщиков, и по причинно-следственной связи между возможностью и фактом оплаты.

Так, среди плательщиков за энергоресурсы можно выделить три основные группы.

1. Конечные потребители:

- население и приравненные к нему категории потребителей;
- бюджетные потребители;
- прочие потребители.

2. Управляющие организации.

3. Ресурсоснабжающие организации.

При этом, если рассмотреть группу «Конечные потребители», можно выделить особенности подгрупп:

– *население и приравненные к нему категории потребителей:*

- обеспеченные и средне обеспеченные семьи;
- собственники жилья, приобретенного в инвестиционных целях;
- семьи с низкими доходами;
- пенсионеры;
- маргиналы (алкоголики, наркозависимые);

– *бюджетные потребители и прочие потребители:*

- платежеспособные;
- балансирующие;
- обладающие признаками несостоятельности, банкроты.

Управляющие организации можно разделить на добросовестные и недобросовестные.

Ресурсоснабжающие организации в основном можно классифицировать по условиям тарифного регулирования:

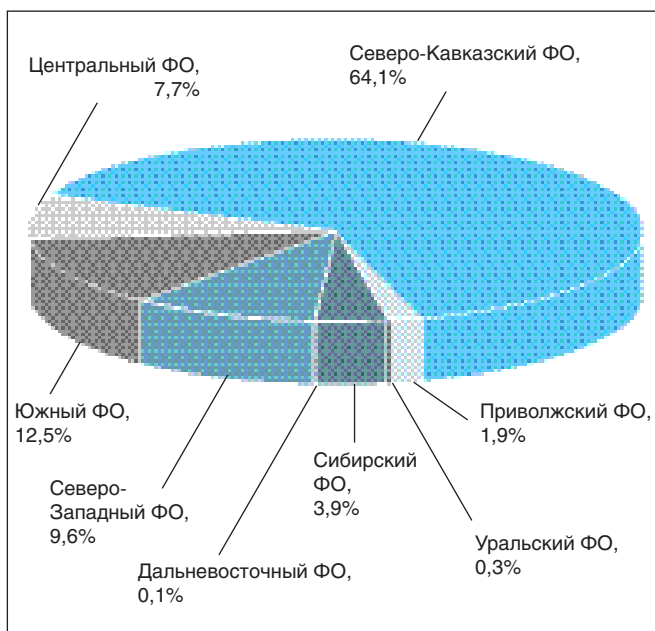


Рис. 1. Расчеты на ОРЭМ за покупку (данные АО «ЦФР»)

- стабильные, обеспеченные необходимой валовой выручкой (НВВ) и имеющие сбалансированное тарифное решение;
- дефицитные, работающие в условиях недостаточной НВВ и необъективных (заниженных, перекрестных) тарифов.

Таким образом, учитывая многообразие участников в цепочке поставки энергоресурсов, которые так или иначе влияют на рост неплатежей, можно отметить основные причины неплатежей, присущие соответствующим подгруппам и группам. Это поможет оценить в дальнейшем реальность применения и действенность норм укрепления платежной дисциплины, заложенных в Законе № 307-ФЗ.

Причина 1. Слабая платежная дисциплина (неаккуратные плательщики):

- население – обеспеченные и средне обеспеченные семьи; собственники жилья, приобретенного в инвестиционных целях;
- платежеспособные бюджетные и прочие потребители;
- добросовестные УО;
- стабильные ресурсоснабжающие организации.

Причина 2. Извлечение дополнительной выгоды* из неплатежей с оплатой в дальнейшем:

- бюджетные и прочие потребители (всех подгрупп);
- УО;
- ресурсоснабжающие организации.

Причина 3. Трудное финансовое положение:

- население – семьи с низкими доходами, пенсионеры;
- бюджетные и прочие потребители – балансирующие и обладающие признаками несостоятельности;
- добросовестные УО;
- дефицитные ресурсоснабжающие организации.

Причина 4. Злостное неисполнение обязательств, умышленное удержание денежных средств без цели оплаты в будущем:

- население – маргиналы;
- бюджетные и прочие потребители – банкроты;
- недобросовестные УО;
- дефицитные ресурсоснабжающие организации (банкроты).

Соответственно, активное предупреждение всех участников отношений по оплате энергоресурсов о принятии рассматриваемого закона стало своего рода сигналом к возникновению более строгого отношения к вопросам оплаты, в т. ч. для государственных органов и судебных институтов (арбитражных и общегражданских судов).

Нормы по укреплению финансовой дисциплины

Рассмотрим на примере отношений по поставке электрической энергии, какие положения по укреплению платежной дисциплины устанавливаются Законом № 307-ФЗ, как он применяется на практике (в части повышенной неустойки) и какие из описанных причин неплатежей он может устранить, а для каких его применение бесполезно или нецелесообразно.

Закон № 307-ФЗ вносит изменения (применимо к сфере электроэнергетики):

- в Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 2 Закона № 307-ФЗ);
- в Жилищный кодекс РФ (ст. 4 Закона);
- в Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике) (ст. 3 Закона).

При этом Закон № 307-ФЗ установил положения, влияющие на права и обязанности:

- по расчету и начислению законной неустойки (пеней) за несвоевременную

* В том числе с использованием банковских продуктов на проценты к остаткам на счетах, вкладам и депозитам.

оплату электрической энергии (услуг по передаче, коммунальных услуг);

- по обеспечению обязательств (принципы, группы потребителей);
- по административной ответственности (при ограничении, предоставлении обеспечения).

Нормы, работающие напрямую из Закона № 307-ФЗ, касаются установления законной неустойки (пеней) и административной ответственности (при ограничении, предоставлении обеспечения). При этом вопросы обеспечения обязательств (порядок, группы потребителей, размеры обеспечения, сроки действия обеспечения) будут установлены отдельным постановлением Правительства РФ.

Важно отметить, что действие положений Закона об электроэнергетике (в ред. Закона № 307-ФЗ) распространяется на отношения, возникшие из заключенных до дня вступления в силу Закона № 307-ФЗ договоров купли-продажи (поставки) электрической энергии (мощности), договоров энергоснабжения, договоров оказания услуг по передаче электрической энергии, договоров, на основании которых вносится плата за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 8 Закона № 307-ФЗ). То есть закон имеет обратную силу по отношению к заключенным договорам и не требует внесения в них изменений в части условий, установленных законом.

Закон № 307-ФЗ внес нормы о повышенной неустойке в отраслевые законы. Были внесены изменения в Жилищный кодекс РФ – в ч. 14 ст. 155, регулирующей внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги населением, ИП/организациями в многоквартирных домах. Также был дополнен Закон об электроэнергетике: в п. 2 ст. 26, регулирующий вопросы доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии, уста-

новлена неустойка для потребителей услуг по передаче (потребителей, гарантирующих поставщиков, энергосбытовых и энергоснабжающих организаций, смежных сетевых компаний) и аналогично в п. 2 ст. 37 – для потребителей, покупателей электрической энергии (мощности).

Для разных категорий потребителей установлены различные сроки начисления пеней за просрочку и ставки неустойки.

Вариант 1. Начисляют: ресурсоснабжающие организации, УО, ТСЖ. Платят: население, ИП/организации в многоквартирных домах. Основание: ч. 14 ст. 155 ЖК РФ, вступила в силу с 1 января 2016 г. (рис. 2а).

Вариант 2. Начисляют: сетевые организации, гарантирующие поставщики. Платят: потребители (покупатели) электрической энергии. Основание: п. 2 ст. 37 Закона об электроэнергетике (рис. 2б). Увеличение установленных статьей пеней не допускается.

Вариант 3. Начисляют: сетевые организации, гарантирующие поставщики. Платят:

- потребители услуг по передаче электрической энергии – УО; теплоснабжающие организации (ЕТО); организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и/или водоотведение. Основание: п. 2 ст. 26 Закона об электроэнергетике;
- потребители (покупатели) электрической энергии – УО; теплоснабжающие организации (ЕТО); организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и/или водоотведение. Основание: п. 2 ст. 37 Закона об электроэнергетике (рис. 2в). Для ТСЖ, ЖК, ЖСК размер пени и период просрочки исчисляются как для населения.

Судебная практика

Применение законной неустойки в соответствии с Законом № 307-ФЗ широко практикуется судами и рассчитывается с да-

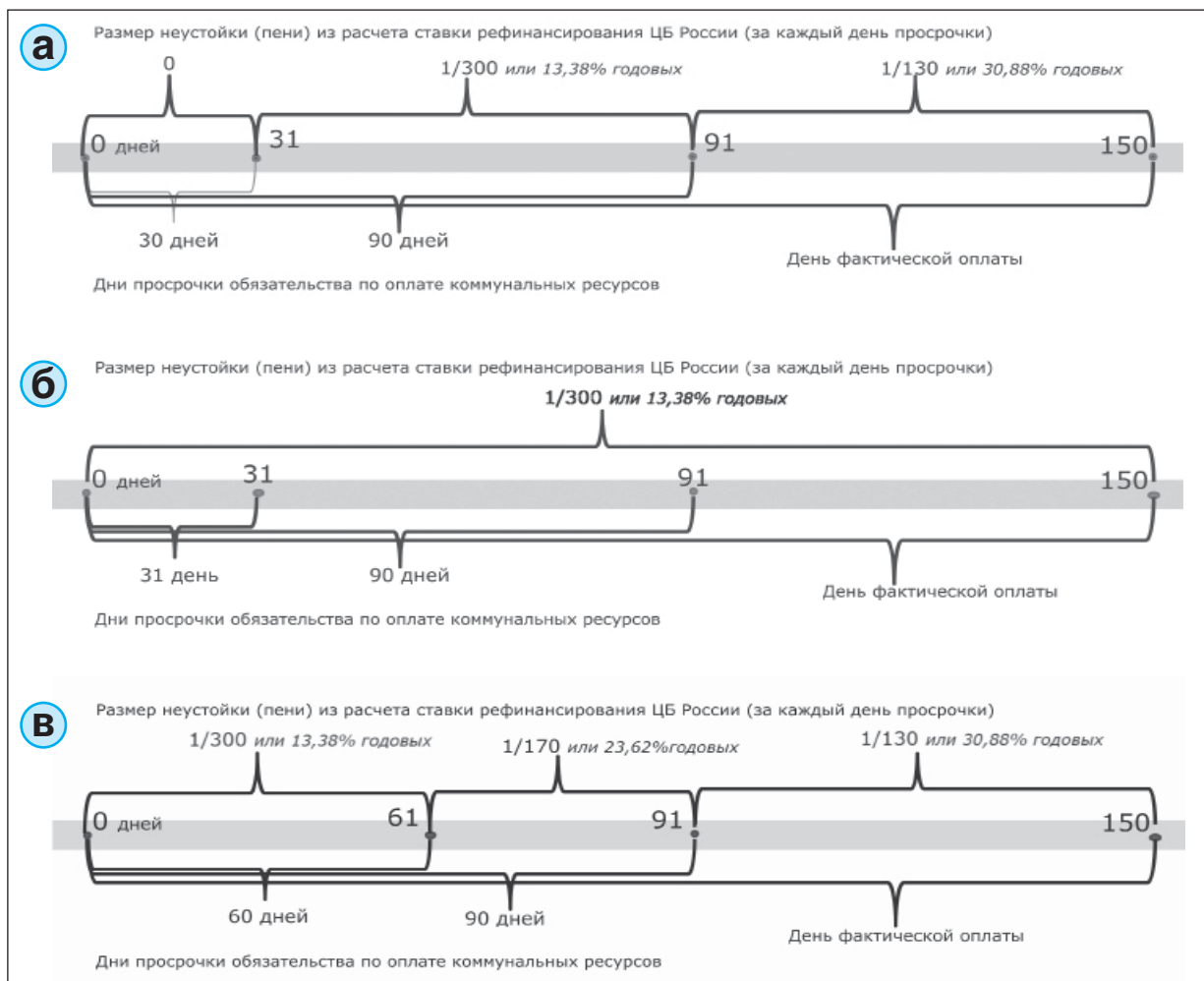


Рис. 2. Размер и сроки исчисления законной неустойки (пеней) за несвоевременную оплату электрической энергии (услуг по передаче)

ты вступления закона в силу. Это подтверждается многочисленной судебной практикой, сформированной в т. ч. на стадиях производства в апелляционных инстанциях. При этом суды при строгом отношении к лицу, допустившему просрочку, исходят де-факто из формулировки самого закона («в связи с укреплением платежной дисциплины...»), его целевого назначения, ужесточающего ответственность за просрочку, фактически возлагающего на потребителя обязанность по доказыванию существенно-

сти оснований и причин несвоевременной оплаты, в т. ч. при заявлении о снижении неустойки по ст. 333 ГК РФ.

Пример

В качестве общего примера подхода судов процитируем постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2016 по делу № А38-8521/2015*.

«Частью 2 ст. 37 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» определена ответственность потребителя за нарушение срока вне-

* Требование по делу: о взыскании задолженности по оплате электрической энергии, неустойки на сумму долга.

сения платы, в соответствии с которой потребитель или покупатель электрической энергии, несвоевременно и (или) не полностью оплатившие электрическую энергию гарантирующему поставщику, обязаны уплатить ему пени в размере 1/130 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день фактической оплаты, от не выплаченной в срок суммы за каждый день просрочки начиная со следующего дня после дня наступления установленного срока оплаты по день фактической оплаты.

Названные изменения внесены в статью Федерального закона от 03.11.2015 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов», вступили в силу с 05.12.2015.

В соответствии с п. 2 ст. 422 ГК РФ, если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила, иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

В силу п. 1 ст. 8 Федерального закона № 307-ФЗ действие положений Федерального закона «Об электроэнергетике» (в редакции настоящего Федерального закона) распространяется на отношения, возникшие из заключенных до дня вступления в силу названного Закона договоров купли-продажи (поставки) электрической энергии (мощности) и договоров энергоснабжения.

По смыслу ст. 330 ГК РФ истец вправе требовать присуждения неустойки по день фактического исполнения обязательства. Аналогичная норма изложена в ст. 37 Федерального закона «Об электроэнергетике». Следовательно, в связи с несвоевременным внесением платы за электрическую энергию на него возлагается ответственность, установленная законом. Указанная правовая позиция изложена в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса РФ об от-

ветственности за нарушение обязательств».

В силу изложенного с ответчика обоснованно взыскана неустойка, начисленная на сумму долга 10 653 186 руб. 46 коп. исходя из 1/130 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день фактической оплаты, от невыплаченной в срок суммы за каждый день просрочки начиная с 21.12.2015 и по день фактической уплаты долга.

В суде первой инстанции ответчик заявлял ходатайство об уменьшении размера неустойки.

В силу п. 1 ст. 333 ГК РФ суд вправе уменьшить неустойку, если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства.

В соответствии с п. 2 ст. 333 ГК РФ уменьшение неустойки, определенной договором и подлежащей уплате лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность, допускается в исключительных случаях, если будет доказано, что взыскание неустойки в предусмотренном договором размере может привести к получению кредитором необоснованной выгоды.

Согласно разъяснениям, данным Пленумом Верховного Суда РФ в п. 73 постановления от 24.03.2016 № 7, бремя доказывания несоразмерности неустойки и необоснованности выгоды кредитора возлагается на ответчика. Несоразмерность и необоснованность выгоды могут выражаться, в частности, в том, что возможный размер убытков кредитора, которые могли возникнуть вследствие нарушения обязательства, значительно ниже начисленной неустойки (ч. 1 ст. 65 АПК РФ).

Более того, согласно п. 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 при оценке соразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства необходимо учитывать, что никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного поведения, а также что неправомерное пользование чужими денежными средствами не должно быть более выгодным для должника, чем условия правомерного пользования (пп. 3, 4 ст. 1 ГК РФ).

Таким образом, принимая во внимание отсутствие доказательств оплаты электрической энергии на день вынесения решения в полном объеме, а так-

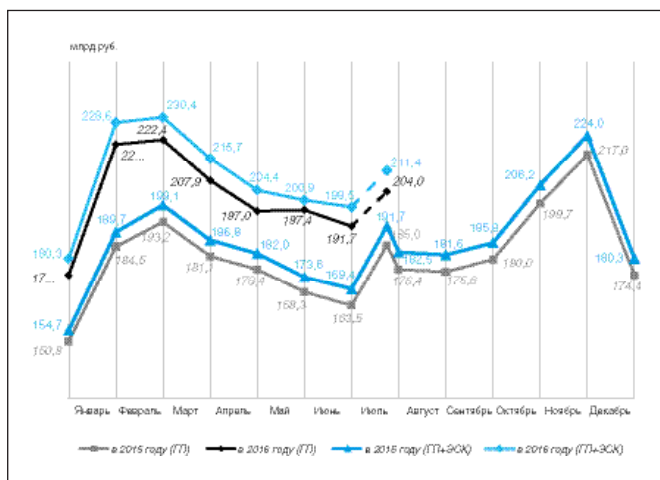


Рис. 3. Динамика задолженности на РРЭ в 2015–2016 гг. (данные АО «ЦФР»)

же доказательств, свидетельствующих о том, что подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения своего обязательства, суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения ходатайства ответчика».

Перспективы

Так что в итоге?

Если вернуться к ранее описанным причинам просрочек оплаты, то с учетом изложенного можно сделать следующие выводы.

Группы потребителей, несвоевременно оплачивающие энергоресурсы по причине 1 (слабая платежная дисциплина) и причине 2 (извлечение дополнительной выгоды из неплатежей с оплатой в дальнейшем), примут во внимание возросшие риски неизбежности применения к ним значительно повышенных сумм неустойки – скорее всего, будут более аккуратны и станут своевременно осуществлять оплату. Следовательно, для повышения дисциплины платежей применение со стороны ресурсоснабжающих организаций и УО к данным потребителям

требований по оплате повышенной неустойки целесообразно и в будущем должно привести к улучшению платежей.

Очевидно, что применение неустойки к неплательщикам по причине 4 (злостное неисполнение обязательств, умышленное удержание денежных средств без цели оплаты в будущем) абсолютно бессмысленно, за исключением банкротов (в ряде случаев), в целях увеличения процентной доли кредитора в общей массе требований. Погашение долга маловероятно, в то время как начисление неустойки сформирует «бумажный» актив, который не только искажает реальную величину активов, но еще и подлежит учету и налогообложению.

Применение повышенной неустойки к потребителям, не платящим по причине 3 (трудное финансовое положение), скорее нецелесообразно: это только увеличит финансовое бремя для них. Как результат возможен переход к неплатежам по причине 4 – и, помимо безнадежного долга по неустойке, в разряд безнадежного перейдет еще и основной долг.

Время покажет, как применение Закона № 307-ФЗ скажется на статистике улучшения платежей. Если в качестве индикатора взять, например, данные с сайта Ассоциации «НП «Совет рынка»» в разделе* комментариев платежных результатов и динамики снижения задолженности на ОРЭМ и розничных рынках по состоянию на 31 июля 2016 г., то пока особых улучшений не заметно (рис. 3). Впрочем, очевидно, что планируемая на конец июля 2016 г. задолженность потребителей на розничном рынке электроэнергии в размере 211 млрд руб. невольно указывает на то, что любые нормы законодательства, позволяющие совершать действия, направленные на ее уменьшение, должны быть использованы.

* www.np-sr.ru/presscenter/video/SR_OV048337