

# Гражданско-правовая ответственность Системного оператора

**А.И. Долгополов**, советник по правовым вопросам Председателя правления ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС»

Единая энергетическая система России — сложная технологическая структура, раскинувшаяся на огромной территории. Работоспособность такого объекта, надежный и эффективный контроль над ним невозможно обеспечить без централизованного управления технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей, входящих в его состав и в состав технологически изолированных территориальных электро-энергетических систем. Это управление должно основываться на принципе подчиненности субъектов оперативно-диспетчерского управления нижестоящего уровня оперативным диспетчерским командам и распоряжениям субъектов оперативно-диспетчерского управления вышестоящего уровня. В целях повышения эффективности функционирования электроэнергетики, обеспечения бесперебойного снабжения отраслей экономики и населения электрической и тепловой энергией Правительство Российской Федерации постановлением от 11 июля 2001 г. № 526 одобрило Основные направления реформирования электроэнергетики, которые определили цели, принципы, задачи и направления проводимой реформы. В процессе реформирования электроэнергетики предписано сохранить и укрепить единую систему оперативно-диспетчерского управления отраслью посредством создания Системного оператора.

## Основные задачи Системного оператора

Основными задачами Системного оператора являются управление режимами работы Единой энергетической системы России, составление и исполнение балансов производства и потребления электроэнергии, обеспечение надежности энергосистемы страны и показателей качества электроэнергии. Согласно Основным направлениям реформирования электроэнергетики Системный оператор оказывает всем участникам рынка услуги по управлению режимами работы энергосистемы и организует деятельность по прогнозированию производства и потребления электроэнергии. Поскольку Системный оператор является монополистом, определено, что его деятельность отделяется от других видов коммерческой деятельности. Данный субъект нахо-

В статье характеризуется значение создания Системного оператора для управления Единой энергетической системой России, описывается процедура и нормативно-правовая база создания Системного оператора и его основные функции. Большое внимание автор уделяет особенностям правового положения Системного оператора в соответствии с законодательством РФ, сопоставляя общие и специальные федеральные законы, рассматривая вопросы ответственности Системного оператора и тесно связанные с ними правовые проблемы.

дится под контролем государства, а оплата предоставляемых Системным оператором услуг осуществляется на основе тарифов, регулируемых уполномоченным государственным органом — Федеральной службой по тарифам (ФСТ России).

## Создание Системного оператора

Основными направлениями реформирования электроэнергетики предполагалось, что на начальном этапе реформирования отрасли Системный оператор создается Российским акционерным обществом «ЕЭС России» на базе центрального диспетчерского управления (ЦДУ) и объединенных диспетчерских управлений в качестве дочернего общества со 100-процентным участием в его уставном капитале.

В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации РАО «ЕЭС России» решением от 13.06.2002 г. учредило ОАО «СО–ЦДУ ЕЭС» и распоряжением от 13 июня 2002 г. № 39р утвердило его Устав. 17 июня 2002 г. Общество было зарегистрировано Московской регистрационной палатой. РАО «ЕЭС России» является единственным акционером ОАО «СО–ЦДУ ЕЭС». Правовое положение ОАО «СО–ЦДУ ЕЭС» определяется Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об акционерных обществах», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также Уставом ОАО «СО–ЦДУ ЕЭС».

Согласно гражданскому законодательству и Уставу ОАО «СО–ЦДУ ЕЭС» несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Общество не отвечает по обязательствам Российской Федерации и своего акционера. Акционер Общества не отвечает по обязательствам Общества, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ.

Как было сказано выше, Системный оператор создавался на базе центрального диспетчерского управления, которым является ОАО «ЦДУ ЕЭС России», и объединенных диспетчерских управлений — ОДУ — филиалов РАО «ЕЭС России». В дальнейшем на базе диспетчерских управлений АО-энерго были образованы региональные диспетчерские управления — РДУ. Таким образом, была решена задача создания единой системы оперативно-диспетчерского управления электроэнергетикой.

Федеральными законами от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходной период 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» был закреплён статус Системного оператора как коммерческой организации с долей государства в его уставном капитале после завершения реформирования электроэнергетики, равной 75 % плюс одна голосующая акция.

Одновременно Федеральный закон «Об электроэнергетике» как специальный закон установил ряд особенностей, которые существенным образом выделяют Системный оператор из числа обычных коммерческих организаций.

## Особенности правового положения Системного оператора

Прежде всего Системный оператор несет ограниченную ответственность за действия, повлекшие за собой неблагоприятные последствия для субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии. Причем смысл понятия «ограниченная ответственность» в Федеральном законе «Об электроэнергетике» отличается от ограниченной ответственности, установленной пунктом 1 ст. 547 ГК РФ, согласно которой в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору энергоснабжения сторона, нарушившая обязательство, обязана возместить только причиненный этим реальный ущерб. В силу части 1 п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об электроэнергетике» за убытки, причиненные субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии, ответственность субъектов оперативно-диспетчерского управления, действовавших в пределах своих полномочий, не ограничивается, а вообще исключается. Несмотря на то, что с момента издания данного Федерального закона прошло достаточно много времени, его положения об ограниченной ответственности Системного оператора вызывают неоднозначные толкования.

Это и понятно, ранее ОАО «ЦДУ ЕЭС России», хотя являлось коммерческой организацией — дочерней компанией РАО «ЕЭС России», однако са-

мостоятельно договоры оказания услуг по оперативно-диспетчерскому управлению не заключало, а оперативно-диспетчерское управление в регионах осуществлялось другими организациями. Поэтому ОАО «ЦДУ ЕЭС России» воспринималось как оператор ФОРЭМ, а не как верхний уровень системы оперативно-диспетчерского управления отрасли. Вопрос о том, что ЦДУ может нести ответственность за ненадлежащее выполнение своих основных функций, просто не возникал. Федеральный закон «Об электроэнергетике», с одной стороны, провел границу между гражданско-правовой ответственностью Системного оператора и ответственностью других коммерческих организаций — субъектов электроэнергетики, подчеркнув его особую роль, с другой — продекларировал, что гражданско-правовая ответственность все-таки возможна.

Наиболее распространенное заблуждение относительно ответственности Системного оператора связано с применением второго предложения части первой п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об электроэнергетике»: «убытки, причиненные субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии действиями (бездействием) субъектов оперативно-диспетчерского управления, действовавших в пределах своих полномочий, возмещаются согласно договорам, заключаемым в соответствии с основными положениями функционирования оптового рынка, правилами оптового рынка и основными положениями функционирования розничных рынков». Нередко указанная норма вызывает соблазн установить договорную ответственность Системного оператора, при этом не учитывается, что оплата услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике производится по тарифу, при расчете которого расходы на договорную ответственность не предусматриваются.

Отчасти неправильное толкование указанной нормы связано с недостаточной определенностью понятия «договоры, заключаемые в соответствии с основными положениями функционирования оптового рынка». Несмотря на то, что договор возмездного оказания услуг по оперативно-диспетчер-

скому управлению в электроэнергетике заключается согласно правилам, действующим на оптовом рынке<sup>1</sup>, законодатель в данном случае имел в виду договоры, которые условно можно назвать договорами реализации (приобретения) электроэнергии на оптовом рынке. В определенных случаях (отклонения по инициативе диспетчера) возникающие убытки компенсируются согласно Методике расчета стоимости отклонений объемов фактического производства (потребления) электрической энергии участников оптового рынка от объемов их планового почасового производства (потребления), утвержденной приказом Федеральной службы по тарифам от 24 августа 2004 г. № 44-э/3.

Наступление гражданско-правовой ответственности субъектов оперативно-диспетчерского управления законодатель связывает прежде всего с действиями (бездействием) за пределами полномочий. Учитывая технологические особенности деятельности Системного оператора, такая взаимосвязь представляется оправданной; более того, она продиктована специфическим отличием от других коммерческих организаций в части гражданско-правовой ответственности.

Далее законодатель предпринял попытку установить порядок возмещения убытков: «если в судебном порядке будет доказано, что указанные действия (бездействие) совершены умышленно или по грубой неосторожности». Другими словами, ответственность наступает в случае превышения диспетчером своих полномочий при наличии вины, что вполне корреспондируется с нормами ГК РФ. Следует отметить, что законодатель обоснованно разделяет понятия: «превышение диспетчером своих полномочий» и «наличие вины». В противном случае, несмотря на то, что нормой ст. 18 Федерального закона «Об электроэнергетике» устанавливается презумпция непревышения полномочий, Системному оператору (в силу п. 2 ст. 401 ГК РФ) пришлось бы доказывать в суде, что он действовал в пределах своих полномочий, что привело бы к коллизии норм Федерального закона «Об электроэнергетике» и ГК РФ.

Таким образом, существуют два условия возмещения убытков, причем наличие вины выявляется

Вопрос о том, что ЦДУ может нести ответственность за ненадлежащее выполнение своих основных функций, просто не возникал.

<sup>1</sup> Правила недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861.

после установления факта превышения диспетчером своих полномочий. На практике до обращения в суд с соответствующими исковыми требованиями в первую очередь возникает вопрос, был ли диспетчер вправе (уполномочен) совершать действия (бездействие), которые повлекли убытки субъектов электроэнергетики и потребителей электроэнергии. Получить ответ на этот вопрос нередко бывает затруднительно без привлечения экспертов — специалистов в области электроэнергетики, так как правоотношения между субъектом оперативно-диспетчерского управления и потребителем его услуг носят более сложный характер, чем правоотношения сторон по договору купли-продажи, поставки и др.

Из смысла и структуры нормы статьи 18 Федерального закона «Об электроэнергетике» следует, что в тех случаях, когда некоторым компетентным органом будут оценены действия диспетчера в критической ситуации и будут сделаны выводы, что он действовал профессионально в пределах своих полномочий, отпадет необходимость обращения в суд, так как в силу абзаца первого статьи 18 при таких обстоятельствах субъекты оперативно-диспетчерского управления не несут ответственности.

В настоящее время процедура подтверждения правомерности действий диспетчера в ФЗ «Об электроэнергетике» не установлена, так же как не определено, какой компетентный орган, кроме суда, будет этим заниматься. В результате на суд законом возлагается дополнительная серьезная нагрузка по разрешению узкопрофессиональной проблемы.

Ситуация осложняется тем, что часто в силу технологических особенностей оперативно-диспетчерского управления диспетчер в целях предупреждения (или предотвращения) возможных аварий вынужден принимать решение, которое неизменно приведет к убыткам отдельных субъектов электроэнергетики или потребителей электроэнергии, однако устранил опасность наступления более серьезных последствий. Иначе говоря, умышленные действия могут быть совершены диспетчером в состоянии крайней необходимости. В случае, когда в нормативных документах, регламентирующих его деятельность, окажется пробел, осознанные действия диспетчера будут квалифицированы как умышленное превышение служебных полномочий. Конечно, используя механизм статьи 1067 ГК РФ, судья может освободить субъект оперативно-диспетчерского управления от возмещения вреда полностью или частично, однако для принятия пра-

вильного решения ему понадобится помощь компетентного органа, который не только сможет правильно оценить обстоятельства, в которых действовал диспетчер, но также принять меры для устранения недостатков нормативной базы.

Представляется, что в условиях отсутствия в законе определенности относительно порядка оценки превышения Системным оператором своих полномочий и недостаточной практики применения ст. 18 Федерального закона «Об электроэнергетике» суды, принимая исковые заявления субъектов, понесших убытки, будут назначать экспертизу. Однако возможен и другой вариант, соответствующий действующему законодательству и не нарушающий охраняемые законом интересы физических и юридических лиц, когда суд потребует от истца подтверждения нарушения его прав Системным оператором в виде заключения о том, что действия (бездействие) Системного оператора выходят за пределы его полномочий. Основаниями для возложения на истца бремени доказывания являются презумпция непревышения Системным оператором своих полномочий и императивное условие возмещения Системным оператором убытков, а именно — совершение действий (бездействие) с превышением полномочий. В случае недоказанности наличия этого условия обращение в суд с исковым требованием к Системному оператору теряет смысл. Что касается права субъекта электроэнергетики или потребителя электроэнергии на возмещение понесенных им убытков, то оно будет защищаться в пределах, установленных законодательством об электроэнергетике, в соответствии с основными положениями функционирования оптового рынка, правилами оптового рынка и основными положениями функционирования розничных рынков.

Актуальность проблемы становится очевидной сегодня, когда после майской аварии в Москве из-за сложности возникшей ситуации сделать вывод о правомерности действий Системного оператора силами экспертов, которых может привлечь суд, не представляется возможным. В результате возникает риск вынесения судом неправильного решения.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что правоприменительная практика арбитражных судов поможет ускорить процесс совершенствования законодательства в области электроэнергетики и обеспечить защиту имущественных интересов субъектов электроэнергетики, в том числе Системного оператора, и потребителей электроэнергии, включая рядовых граждан. □