

О. А. ПУГИНА

ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИИ



**Тамбов
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
2014**

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тамбовский государственный технический университет»

О. А. ПУГИНА

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИИ

*Утверждено Учёным советом университета
в качестве учебного пособия для студентов,
обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция»
(профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»),
а также магистрантов, аспирантов и преподавателей вузов*



Тамбов
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
2014

УДК 347(075.8)
ББК Х404.211.11я73
П88

Рецензенты:

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры «Гражданское право и процесс» ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
Л. В. Воробьева

Кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения
Управления сельского хозяйства по Тамбовской области
Т. А. Горюнова

П88 Пугина, О. А. Организационно-правовая структура электроэнергетики в России : учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция» (профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»), а также магистрантов, аспирантов и преподавателей вузов / О. А. Пугина. – Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – 80 с. – 100 экз. – ISBN 978-5-8265-1260-9.

Рассматриваются общие положения российской модели энергетического права, кратко характеризуются его основные институты, опосредующие правовые отношения в сфере электроэнергетики.

Позволяет реализовать компетентностный подход по изучению состава, структуры и тенденций развития правового регулирования отношений в электроэнергетической отрасли, помогает осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2); обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права (ПК-3); принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4); юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6); овладеть навыками подготовки юридических документов (ПК-7).

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция» (профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»), а также магистрантов, аспирантов и преподавателей вузов.

УДК 347(075.8)
ББК Х404.211.11я73

ISBN 978-5-8265-1260-9

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тамбовский государственный технический университет» (ФГБОУ ВПО «ТГТУ»), 2014

ВВЕДЕНИЕ

Выход вопросов энергетики на первый план в наши дни стал, по общему признанию, глобальной тенденцией, характерной для мировой экономики в целом, ибо энергия – это фундамент индустриального общества, неотъемлемая, составная часть его жизнедеятельности. Энергия – одна из основ мироздания, ключевой фактор жизни Земли и человечества. Устойчивое развитие энергетики входит в число наиболее важных, ключевых проблем мировой экономики XXI в., и неудивительно, что интерес политических и деловых кругов всех стран неизменно прикован к ситуации, складывающейся в энергетической сфере. В контексте противоречивой и слабо прогнозируемой ситуации на рынке углеводородного сырья вопросы ресурсного потенциала, ценообразования, стабильности поставок энергоносителей входят в обязательный набор повестки дня целого ряда переговоров, в том числе и на высшем уровне.

Особая ответственность за судьбу мировой экономики ложится на Российскую Федерацию, активно участвующую в международном энергетическом сотрудничестве и вносящую тем самым весомый вклад в обеспечение глобальной энергетической безопасности. В настоящее время наша страна производит 10,5% мировой первичной энергии и экспортирует около половины произведённых энергоносителей. Географическое положение, энергетический потенциал и наличие мощной нефтегазотранспортной системы позволяют России развивать сотрудничество как с традиционными партнёрами на Западе, так и со странами Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона, а также с США и Канадой. Важно, что долгосрочная энергетическая политика Российской Федерации остаётся достаточно устойчивой и предсказуемой.

Продуктом энергетики являются энергия и энергетические услуги, определяющие качество нашей жизни. В условиях рыночной экономики они приобретают свойства товара. Ключевые понятия энергетики вовлечены в правовой лексикон, используются в нормативно-правовых актах всех уровней, в юридической, научной, научно-практической литературе, повседневной правоприменительной деятельности, в том числе в судебной практике. Это свидетельствует о том, что энергия, прежде всего, электрическая энергия, тепловая энергия с самого начала их активного использования изучаются не только физиками, но и юристами, которые задавались вопросом: что же представляет собой энергия с точки зрения права.

Пособие позволяет реализовать компетентностный подход по изучению состава, структуры и тенденций развития правового регулирования отношений в электроэнергетической отрасли, помогает осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2); обеспечивать соблюдение законодательства субъектами права (ПК-3); принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом (ПК-4); юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства (ПК-6); овладеть навыками подготовки юридических документов (ПК-7). Прививает навыки составления договоров между производителями и потребителями электроэнергии; развивает умение решать энергетические споры в досудебном и судебном порядках

1. ВВЕДЕНИЕ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО

1.1. ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА

Понятие, предмет и метод энергетического права

В настоящее время преждевременно говорить об окончательно сформировавшейся системе знаний на уровне учения об энергетическом праве. Вместе с тем, в праве, как в теории, так и особенно на практике, уже имеются не только предпосылки, но и чётко обозначенные цели, тенденции и, главное, потребности и возможные результаты создания такого учения как внутри страны, так и на международной арене. В этом плане заслуживают всяческого внимания и поддержки позиции ведущих учёных не только России, но и стран Содружества Независимых Государств, развитых государств всего земного шара, научно обосновывающих и последовательно отстаивающих наличие в системе права комплексной интегрированной отрасли права – права энергетического.

Энергетическое право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере организации и функционирования топливно-энергетического комплекса и альтернативной энергетики.

Яковлев В. Ф. отмечает: «Энергетическое право – это реальность. Другое дело, какой смысл мы вкладываем в этот термин. Что это – отрасль права или подотрасль законодательства? Думаю, мы можем употребить это словосочетание аналогично тому, как мы говорим о сельскохозяйственном, промышленном, транспортном праве и т.д. Действительно, речь идёт о совокупности норм, законодательных актов, источников права, обеспечивающих регулирование этой важнейшей отрасли экономики». В свою очередь П. Г. Лахно рассматривает энергетическое право в качестве подотрасли предпринимательского права. Попондопуло В. Ф. полагает, что энергетическое право как один из институтов гражданского права регулирует «имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения между лицами, осуществляющими деятельность в сфере энергетики, или с их участием (энергетические отношения), основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников». В то же время О. А. Городов указывает на то, что энергетическое право, как комплексная отрасль, объединяющая в предметной области множество групп отношений, складывающихся в сфере энергетики, тесно взаимодействует с профилирующими и специальными отраслями права, и, прежде всего, с гражданским и административным правом. Исходя из этого, *«энергетическое право – это система правовых норм,*

регулирующих на комплексной основе дозволений, запретов и обязываний, область общественных отношений, складывающихся в связи с производством, преобразованием, передачей, продажей, использованием различных видов энергетических ресурсов, их сбережением, а также обеспечением энергетической безопасности».

В отечественной правовой науке были выдвинуты и сформулированы:

- общая теория и методология энергетического права;
- теоретические понятия и концепции правовых аспектов базовых категорий: энергии, энергетики, особенности правового регулирования предпринимательской деятельности в энергетической сфере (энергетического бизнеса);
- выделены подотрасли энергетического права: правовое регулирование отношений в области генерации, передачи, распределения и потребления электрической энергии;
- правовое регулирование отношений в области нефтяной и газовой промышленности – нефтегазовая отрасль;
- правовое регулирование отношений в области ядерной (атомной) энергетики;
- правовое регулирование в угольной отрасли;
- правовые аспекты использования возобновляемых источников энергии;
- правовое регулирование повышения энергетической эффективности и энергосбережения;
- энергетическое право Европейского Союза, отдельных его стран, развитых стран различных регионов земного шара;
- международное энергетическое право.

Таким образом, на сегодняшний день реальностью является то, что существует и развивается комплексная интегрированная отрасль права, **предметом регулирования** которой являются комплекс общественных отношений в сфере организации и функционировании ТЭК (топливно-энергетического комплекса), которые отличаются:

- 1) однородностью, устойчивостью, повторяемостью;
- 2) государство и общество заинтересовано в придании этим общественным отношениям правовой формы, охране и защите их;
- 3) отличаются способностью к внешнему контролю – судебному, административному со стороны государства.

Методом правового регулирования, позволяющим определить правовое положение субъектов; порядок возникновения субъективных прав и юридических обязанностей; средств обеспечения их; характер санкций является как *императивный, так и диспозитивный*.

Императивный (властный, авторитарный) *метод* основан на подчинённости субъектов общественных отношений; содержит точные предпи-

сания о поведении, действиях субъектов, т.е. не представляет возможности выбора варианта поведения: содержит карательные санкции. Этот метод характерен для уголовного, административного, налогового права, с которым непосредственно взаимосвязано и энергетическое право.

Диспозитивный (автономный) метод предполагает равенство субъектов, возможность выбора варианта поведения или действия в пределах нормы права. Этот метод присущ гражданскому праву, с которым также взаимосвязано энергетическое право в процессе рыночных правовых отношений.

Место энергетического права среди других отраслей права

Регулирование отношений в области энергетики обеспечивают все отрасли права, прежде всего, конституционное право. Конституция РФ устанавливает, что юридическое регулирование в этой сфере должно сочетать в себе подходы, присущие публичному и частному праву (ст. 9, 36; п. «и» ст. 71 Конституции РФ). Исходя из этого, правовое регулирование обеспечивают Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, а также таможенное законодательство Таможенного союза; Кодекс об административных правонарушениях; Уголовный кодекс РФ. Все эти федеральные законы относятся всецело к системе публичного права. В сфере частного права огромна роль Гражданского кодекса РФ, Земельного кодекса РФ.

Таким образом, применительно к энергетическому праву юридические нормы, входящие в комплексные образования, остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях, и на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей. Во вторичную структуру они входят всё время, будучи нормами, например, гражданского, уголовного, административного, трудового права. Так, например, согласно ст. 2 Федерального закона «Об электроэнергетике», законодательство РФ об электроэнергетике основывается на Конституции РФ и состоит из ГК РФ и иных регулирующих отношения в сфере электроэнергетики федеральных законов, а также указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, принимаемых в соответствии с указанными федеральными законами. Исходя из этого, энергетическое право рассматривается как специальная часть публичного права.

Таким образом, с институциональной точки зрения энергетическое право имеет все основания занимать самостоятельное место в качестве комплексной отрасли в рамках российской правовой системы. Нормы, присущие энергетическому праву, регулируют специфические группы отношений в сфере энергетики, составляющие обособленный, но тесно взаимосвязанный с иными отраслями права предмет регулирования. Это касается как гражданско-правового аспекта общественных отношений, связанных с энергетическим ресурсом в форме товара, так и с админист-

ративно-правовым регулированием общественных отношений в энергетической сфере.

Достаточно сказать, что к административным правонарушениям в энергетике (гл. 9 КоАП РФ) отнесены, в частности, повреждение электрических сетей (ст. 9.7 КоАП РФ); нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (ст. 9.8 КоАП РФ); ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов (ст. 9.9 КоАП РФ); повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершённое по неосторожности (ст. 9.10 КоАП РФ); нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки (ст. 9.11 КоАП РФ); непроизводительное расходование энергетических ресурсов (ст. 9.12 КоАП РФ).

Кроме того, энергетическое право связано с административным посредством правил, содержащихся в законодательстве о ценообразовании. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на тепловую и электрическую энергию в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе устанавливать надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, которые могут увеличивать тарифы в рамках, установленных соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Принципы энергетического права

Принципы права – основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе права, выражающие его сущность и функционирование.

Действующие принципы позволяют более точно определить тенденции развития законодательства, уяснить смысл юридических актов, объединить нормы в непротиворечивую систему и стабилизировать конкретные правоотношения, восполнить пробелы в праве и в некоторой совокупности выступить дополнительным критерием при дифференциации отраслей права. Принципы делятся на общеправовые, межотраслевые, отраслевые.

Общеправовые принципы:

принцип демократизма – выражается в законодательном предоставлении возможностей широким слоям населения принимать участие в обсуждении и принятии нормативных актов, влиять на содержание и практику применения уже действующих, реально использовать все формы представительной и непосредственной демократии;

принцип гуманизма – заключается в том, что право закрепляет такие отношения между обществом, государством и индивидом, которые основаны на человеколюбии, уважении личности, создании всех условий для её нормального существования и развития, приоритетности прав и свобод человека (ст. 21 Конституции РФ). Однако, на наш взгляд, гуманизм не ограничивается объявлением человека высшей ценностью. Подлинный гуманизм предполагает доброе и бережное отношение не только к человеку, но и к животному миру, окружающей действительности в целом. Без этого не будет и полноценной ответственной личности. Гуманизм – это не только уважительное отношение к отдельному человеку, но и человечеству в целом. Он состоит не только в предоставлении прав, но и в возложении обязанностей;

принцип законности – означает, что все субъекты общественных отношений – государство, его органы, должностные лица, организации и граждане должны точно и неуклонно соблюдать законы и подзаконные акты, которые, в свою очередь, должны не противоречить друг другу, обеспечивая верховенство закона, соответствовать Конституции и объективным закономерностям общественного развития (ст. 15 Конституции РФ);

принцип равноправия – выражается в законодательном закреплении равенства всех граждан независимо от национальной, половой, религиозной и иной принадлежности, должностного или иного положения. Они должны иметь равные общегражданские права и обязанности, в одинаковой степени отвечать перед законом (ст. 19 Конституции РФ);

принцип справедливости – заключается в том, что при регулировании отношений преимущественно используются средства убеждения в необходимости определённого поведения, при правонарушении поступок человека оценивается в соответствии с моральными воззрениями большинства членов общества, а мера наказания – в соответствии с характером содеянного;

принцип единства прав и обязанностей – состоит в направлении поведения участников регулируемых отношений, с помощью детально сбалансированных, взаимно корреспондирующих прав и обязанностей.

Межотраслевые принципы права:

межотраслевые – исходные положения, которые подчёркивают общность и специфику нескольких смежных отраслей права. А поскольку энергетическое право является комплексной отраслью, то в него интегрируются и принципы взаимодействующих отраслей:

из административного права – принцип субординации;

из уголовного и административного права – принцип личной ответственности;

из процессуальных отраслей права – принцип равенства всех субъектов права перед законом и судом;

из уголовного права – неотвратимость наказания; индивидуализация наказания; экономия уголовной репрессии (наказание должно быть не суровее, чем требуется для достижения его цели) и др.

Отраслевые принципы энергетического права

В статье 6 ФЗ- №35 «Об электроэнергетике» изложены общие принципы организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики. Общими принципами организации экономических отношений и основами государственной политики в сфере электроэнергетики являются:

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации;
- технологическое единство электроэнергетики;
- обеспечение бесперебойного и надёжного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики;
- свобода экономической деятельности в сфере электроэнергетики и единство экономического пространства в сфере обращения электрической энергии с учётом ограничений, установленных федеральными законами;
- соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии; (в ред. федерального закона от 27.07.2010 № 191-ФЗ);
- использование рыночных отношений и конкуренции в качестве одного из основных инструментов формирования устойчивой системы удовлетворения спроса на электрическую энергию при условии обеспечения надлежащего качества и минимизации стоимости электрической энергии;
- обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики, обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов электроэнергетики, необходимого для реализации принципов, установленных настоящей статьёй, при регламентации применения методов государственного регулирования, в том числе за счёт установления их исчерпывающего перечня;
- содействие посредством мер, предусмотренных федеральными законами, развитию российского энергетического машиностроения и приборостроения, электротехнической промышленности и связанных с ними сфер услуг;
- обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, используемого при осуществлении субъектами электроэнергетики видов деятельности, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов) (далее – регулируемый вид деятельности); (в ред. федерального закона от 26.07.2010 № 187-ФЗ);

- обеспечение экологической безопасности электроэнергетики; (абзац введён федеральным законом от 04.11.2007 № 250-ФЗ);
- экономическая обоснованность оплаты мощности генерирующих объектов поставщиков в части обеспечения ими выработки электрической и тепловой энергии (абзац введён федеральным законом от 04.11.2007 № 250-ФЗ).

Основные понятия в электроэнергетике

В соответствии с федеральным законом № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003, в электроэнергетике используются следующие основные понятия:

электроэнергетика – отрасль экономики Российской Федерации, включающая в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам. Электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения;

Единая энергетическая система России – совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

генерация электроэнергии – производство электроэнергии (электрического напряжения и тока) посредством преобразования её из других видов энергии с помощью специальных технических устройств;

потребители электрической энергии – лица, приобретающие электрическую энергию для собственных бытовых и(или) производственных нужд. Энергия является синонимом работы;

потребители мощности – лица, приобретающие мощность, в том числе для собственных бытовых и(или) производственных нужд и(или) для последующей продажи; лица, реализующие электрическую энергию на розничных рынках; лица, реализующие электрическую энергию на территориях, на которых располагаются электроэнергетические системы иностранных государств. Электрическая мощность – физическая величина, характеризующая скорость передачи или преобразования электрической энергии;

оптовый рынок электрической энергии и мощности – сфера обращения особых товаров – электрической энергии и мощности в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных покупателей электрической энергии и мощности, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка. Критерии отнесения производителей и покупателей электрической энергии к категории крупных производителей и крупных покупателей устанавливаются Правительством Российской Федерации;

субъекты оптового рынка – юридические лица, получившие в установленном № 35-ФЗ порядке право участвовать в отношениях, связанных с обращением электрической энергии и(или) мощности на оптовом рынке, в соответствии с утверждаемыми Правительством Российской Федерации правилами оптового рынка;

розничные рынки электрической энергии – сфера обращения электрической энергии вне оптового рынка с участием потребителей электрической энергии;

объекты электросетевого хозяйства – линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование;

услуги по передаче электрической энергии – комплекс организационно и технологически связанных действий, в том числе по оперативно-технологическому управлению, обеспечивающих передачу электрической энергии через технические устройства электрических сетей в соответствии с обязательными требованиями.

оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике – комплекс мер по централизованному управлению технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии;

услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике – оперативно-диспетчерское управление, осуществляемое в целях обеспечения надёжного энергоснабжения и качества электрической энергии, соответствующих обязательным требованиям;

энергосбытовые организации – организации, осуществляющие в качестве основного вида деятельности продажу другим лицам произведённой или приобретённой электрической энергии.

Энергетическое право как наука и учебная дисциплина

Как учебная дисциплина энергетическое право призвано обобщать основы научных знаний в области теории энергетического права, раскрывать особенности правовых норм и институтов энергетического сектора

экономики, изучать практику применения указанных норм и институтов. Накопление эмпирических и теоретических знаний, появление новых нормативных правовых актов в сфере энергетики будут оказывать известное влияние на структуру и содержание энергетического права как учебной дисциплины и в целом на его место в российской правовой системе.

Таким образом, комплексность энергетического права предполагает системное изучение и освоение его основных институтов. Энергетическое право как учебная дисциплина призвана обобщать основы научных знаний в области теории энергетического права, раскрывать особенности правовых норм и институтов, применяемых в сфере регламентации общественных отношений, складывающихся в энергетическом секторе экономики, изучать практику применения указанных норм и институтов, вооружать будущих специалистов необходимыми для самостоятельной работы знаниями и навыками. Ректор Московского института энергобезопасности и энергосбережения В. Д. Толмачев считает, что в современных условиях подготовки кадров для электроэнергетики необходимо создавать и внедрять такие учебные курсы и программы, в ходе изучения которых «специалисты понимают как законы физики, теплотехники, электротехники, так и законы бизнеса». Несомненно, деловая активность в сфере энергетического бизнеса без знания основ права и обширного предметного законодательства ограничена в своей эффективности.

На примере деятельности факультетов и кафедр МИЭЭ можно дать ряд рекомендаций. Во-первых, курс энергетического права должен основываться на логико-семантической группировке правового материала по смежным отраслям электроэнергетики. В данном случае речь идёт о том, что студентам должны быть представлены и систематически раскрыты особенности правовых норм, правовых институтов, законодательных источников в таких сферах, как электроэнергетика, теплоэнергетика, энергосбережение, энергобезопасность. Во-вторых, курс энергетического права должен представлять научно не противоречивое изложение предметной сферы как комплексной отрасли права, имеющей преимущественно материальный, а не процессуальный характер.

1.2. СУБЪЕКТЫ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ КАК УЧАСТНИКИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Понятие субъектов в электроэнергетике

В соответствии с федеральным законом № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003, к субъектам электроэнергетики относятся лица (организации), осуществляющие:

- производство электрической, тепловой энергии и мощности;
- приобретение и продажу электрической энергии и мощности;

- энергоснабжение потребителей, оказание услуг по передаче электрической энергии;
- оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике;
- сбыт электрической энергии (мощности);
- организацию купли-продажи электрической энергии и мощности.

Функционирование энергосистемы Российской Федерации, основано на сочетании действующей под государственным контролем технологической и коммерческой инфраструктуры, с одной стороны, и взаимодействующих между собой, в конкурентной среде организаций, осуществляющих выработку и сбыт электроэнергии (рис. 1).

К организациям технологической инфраструктуры относятся:

- компания, управляющая единой национальной электрической сетью (ОАО «Федеральная сетевая компания»);
- организация, осуществляющая диспетчерское управление (ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы»);
- межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК).

В коммерческую инфраструктуру входит ОАО «Администратор торговой системы» и его дочерняя организация ОАО «Центр финансовых расчётов». Деятельность инфраструктурных организаций, в том числе ценообразование и условия взаимодействия с контрагентами, подлежит государственному регулированию.

Реорганизация ОАО РАО «ЕЭС России» стала логичным завершением реформирования электроэнергетики и создания новой демонаполизированной структуры отрасли. В условиях развития конкурентных отно-

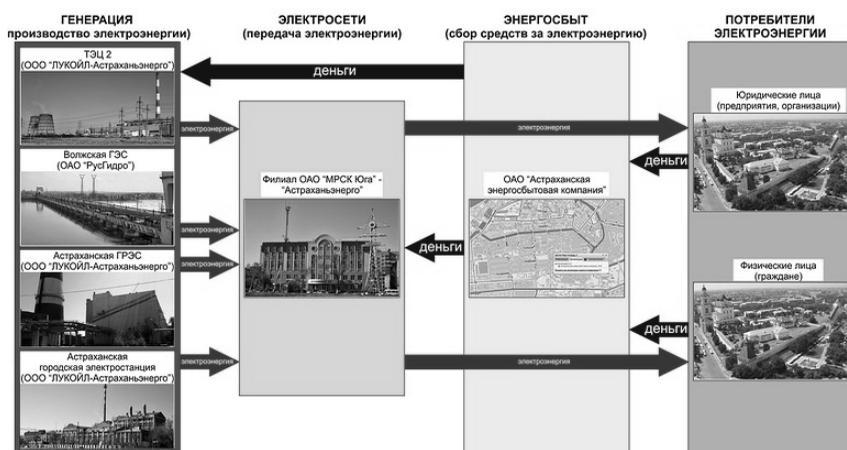


Рис. 1

шений между новыми самостоятельными участниками рынка электроэнергии ОАО РАО «ЕЭС России» прекратило свою деятельность в качестве «государственной монополии».

Генерирующие компании осуществляют выработку и реализацию электроэнергии на оптовом или розничных рынках сбытовым организациям либо крупным конечным потребителям – участникам оптового рынка. Сбытовые организации приобретают электроэнергию на оптовом и розничных рынках и продают её конечным потребителям. Купля и продажа электроэнергии и мощности генерирующими компаниями, сбытовыми организациями, сетевыми организациями и крупными потребителями-участниками оптового рынка электроэнергии и мощности осуществляется в соответствии установленными Постановлением Правительства Российской Федерации № 643 от 24.10.2003 «Правилами работы оптового рынка электроэнергии и мощности» и Договором о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии и мощности. Подписание Договора о присоединении и вступление в саморегулируемую организацию участников оптового рынка электроэнергии и мощности (Некоммерческое партнёрство «Совет рынка») является обязательным условием участия в купле-продаже электроэнергии и мощности на оптовом рынке.

В соответствии с федеральным законом от 26.03.2003 № 36-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный 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» совмещать деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии с даты окончания переходного периода реформирования электроэнергетики (2011 г.) группам лиц и аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрещается.

Таким образом, совмещение в пределах одной ценовой зоны естественно-монопольных видов деятельности с конкурентными не допускается, в то же время в конкурентных видах деятельности объединение разных видов деятельности возможно (например, генерирующая компания может владеть сбытовыми организациями, но не может владеть сетями).

Естественная монополия – официально признанная неизбежная монополия на производство и продажу товаров и услуг, применительно к которым монополизм обусловлен либо естественными правами монополиста, либо соображениями экономической выгоды для всего государства и населения. Так, естественная монополия возникает в тех областях, где действует авторское право, ибо автор является монополистом по закону.

С другой стороны, в интересах государства выгодно иметь единые трубопроводные, энергетические сети, железнодорожные магистрали. Государственная монополия возникает также в тех сферах, где её наличие обусловлено соображениями общественной безопасности.

Аффилированное лицо – физическое или юридическое лицо, способное оказывать влияние на деятельность юридических и(или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Вместе с тем на территориях, не объединённых в ценовые зоны, где условий для создания конкурентного рынка электроэнергии и мощности пока не создано (неценовые зоны и изолированные энергосистемы Дальнего Востока и Севера России) ограничений на совмещение видов деятельности нет, при этом реализация электроэнергии и мощности осуществляется только по устанавливаемым ФСТ тарифам.

Так, в холдинг ОАО «РАО Энергетические системы Востока», действующий на территории Дальневосточного федерального округа, входят генерирующие, сбытовые и сетевые компании. По регулируемым ценам (тарифам) поставляется электроэнергия также в Архангельской и Калининградской областях, Республике Коми, а также (с 2010 г.) в республиках Северного Кавказа.

Виды субъектов электроэнергетики

Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526, 25 июня 2002 г. было создано *ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (ФСК)*, как 100%-ное дочернее зависимое общество ОАО РАО «ЕЭС России». Функции ФСК – управление единой национальной электрической сетью. 12 июля 2013 г. Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы ФСК ЕЭС вошла в тройку лучших компаний средней капитализации. Уставный капитал ОАО «ФСК ЕЭС» составляет 127 млрд. р. В его оплату РАО «ЕЭС России» внесло денежные средства, а также электросетевой комплекс, принадлежавший ОАО РАО «ЕЭС России», включающий 140 подстанций, линии электропередачи протяжённостью более 44 тыс. км, производственные базы, системы технологического управления. Помимо сетевых объектов, принадлежащих холдингу РАО «ЕЭС России», под контроль ФСК переданы также магистральные сети региональных энергокомпаний (АО-энерго), относящиеся (согласно постановлению Правительства РФ от 21.12.2001 г. № 881) к единой национальной (общероссийской) электрической сети.

ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС» (Системный оператор – Центральное диспетчерское управление Единой энергетической системы)

Деятельность по оперативно-диспетчерскому управлению, осуществляемая Системным оператором, считается естественно-монопольной и регулируется в соответствии с законодательством о естественных монополиях, а также ст. 20 и 25 закона «Об электроэнергетике». Функции Системного оператора определены в ст. 14 п. 1 закона «Об электроэнергетике».

ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС» создано 17 июля 2002 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики РФ». Единственным учредителем компании выступило РАО «ЕЭС России». В 2006 году Системный оператор выделен из РАО «ЕЭС России» в самостоятельную компанию, владеющую всей «вертикалью» оперативно-диспетчерского управления, включая региональные диспетчерские управления (РДУ), которые до реформы находились в собственности АО-энерго. Системный оператор осуществляет свою деятельность под контролем уполномоченного Правительством федерального органа исполнительной власти и во взаимодействии с рыночным оператором.

Главная функция Системного оператора – контроль за соблюдением технологических параметров функционирования энергосистемы. Для исполнения этой функции Системный оператор может отдавать обязательные к исполнению команды генерирующим и сетевым компаниям, потребителям с регулируемой нагрузкой. Так же Системный оператор контролирует очередность ремонта генерирующих и сетевых мощностей, осуществляет контроль за исполнением инвестиционных программ генерирующими и сетевыми компаниями. Системный оператор участвует в обеспечении функционирования оптового рынка электроэнергии и мощности: осуществляет актуализацию расчётной модели, на основе которой Коммерческий оператор производит расчёт объёмов и цен торговли на оптовом рынке электроэнергии, проводит конкурентный отбор мощности (КОМ) и обеспечивает функционирование балансирующего рынка – торговли отклонениями от плановых объёмов производства и потребления электроэнергии. 100% голосующих акций ОАО «СО ЕЭС» принадлежит государству.

*Межрегиональные магистральные сетевые компании (ММСК),
межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК)*

Формирование ММСК также началось на федеральном уровне. 29 декабря 2003 г. было подписано распоряжение Правительства № 1939-р о создании семи межрегиональных магистральных сетевых компаний (ММСК): «ММСК «Центр», «ММСК «Северо-Запад», «ММСК «Волга», «ММСК «Юг», «ММСК «Урал», «ММСК «Сибирь», «ММСК «Восток».

ММСК созданы в форме открытых акционерных обществ, учредителями которых выступают Российская Федерация (с долей 85%) и ОАО «ФСК ЕЭС» (15%). В соответствии с законодательством, ФСК контролирует использование и тех магистральных активов, которые не принадлежат ей по праву собственности (например, построенных частными инвесторами).

Основой структуры распределения электроэнергии являются: *межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК)*, формируемые в рамках объединённых энергосистем. В Тамбове действует ОАО «МРСКцентра-Тамбовэнерго». Электронный адрес: tambov@mrsk-1.ru

Администратор торговой системы (АТС)

Некоммерческое партнёрство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии Единой энергетической системы» (НП «АТС») создано 23 ноября 2001 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 526 от 11 июля 2001 г. «О реформировании электроэнергетики РФ». АТС выполняет функции оператора рынка. Главной целью работы НП «АТС» является организация торгов электроэнергией и мощностью в секторе свободной торговли оптового рынка и обеспечение согласованного функционирования свободного и регулируемого его секторов. Статус, организационная форма и полномочия АТС изложены в ст. 33 закона «Об электроэнергетике».

1.3. ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Нормативно-правовые акты как источники правового регулирования в электроэнергетике

Электроэнергетика является важнейшей отраслью экономики России и включает в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.

В Российской Федерации в последние годы, с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., правовому регулированию отношений в области организации и функционирования топливно-энергетического комплекса также уделялось и уделяется значительное внимание. В развитие положений п. «и» ст. 71 Конституции Российской

Федерации, относящей «федеральные энергетические системы» к ведению Российской Федерации, был принят целый ряд законов, регулирующих различные отношения в топливно-энергетическом комплексе страны. Особое место в этом контексте занимает Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении...», поскольку в нём были введены понятия «энергетические ресурсы», «энергетические товары», «энергетические услуги». В частности, энергетический ресурс рассматривается как носитель энергии, которая используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая и др.), Федеральный закон № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003. В настоящее время на различных этапах подготовки находятся проекты Федеральных законов: «О федеральной энергетической политике», «О федеральных энергетических системах», «Об основах государственного регулирования балансов топлива и энергетики в Российской Федерации», «О магистральном трубопроводном транспорте», «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» и др.

Федеральный закон № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 г. устанавливает правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, определяет полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и потребителей электрической и тепловой энергии. Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики, основывается на Конституции РФ и состоит из Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), федеральных законов и подзаконных нормативных актов, принимаемых в соответствии с федеральными законами (ст. 2 Закона об электроэнергетике). ГК РФ регулирует только отношения по договору энергоснабжения и в настоящее время действует с изменениями и дополнениями, внесёнными Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 37-ФЗ, в соответствии с которым предусмотрен приоритет специальных нормативных актов в регулировании отношений по договору снабжения электрической энергией перед ГК РФ.

Нормативно-правовое регулирование функционирования электроэнергетики относится к компетенции федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты, направленные на регулирование отношений в сфере электроэнергетики, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ст. 4 Закона об электроэнергетике).

В настоящее время формирование законодательной основы функционирования оптового и розничных рынков электроэнергии в условиях рыночных отношений практически завершено, но для развёрнутого регулирования отношений в сфере электроэнергетики необходимо ещё принятие целого ряда подзаконных нормативных актов. Важно указать ряд факторов, непосредственно влияющих на развитие законодательства в рассматриваемой сфере отношений. Прежде всего, регулирование правоотношений по снабжению потребителей электрической, тепловой энергией, газом и другими ресурсами через присоединённую сеть осуществляется дифференцированно. Вместе с тем законодательство об электроэнергетике является составной частью *энергетического законодательства*, под которым понимается *совокупность нормативных правовых актов различного уровня, регулирующих общественные отношения, возникающие в области организации и функционирования топливно-энергетического комплекса страны и его взаимоотношений с потребителями и другими организациями*. Это предполагает развитие законодательства об электроэнергетике совместно с нормативно-правовым регулированием иных отраслей ТЭК России, в соответствии с целями и приоритетами, предусмотренными Энергетической стратегией России до 2030 г., утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г., планируется ввести новый вид правового акта – *федеральные нормы и правила в электроэнергетике*.

Кроме того, нормативно-правовое обеспечение функционирования ТЭК требует комплексного регулирования отношений предпринимательскими, экологическими, финансовыми и иными нормами. Расширение международного сотрудничества России в сфере электроэнергетики обуславливает необходимость принятия международно-правовых актов с участием России и развития внутреннего российского законодательства с учётом норм международного права. Приняты и действуют такие международные документы, как Европейская Энергетическая Хартия от 17 декабря 1991 г., Санкт-Петербургская декларация Большой Восьмёрки об энергетической безопасности 2006 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о сотрудничестве в сфере транспортировки нефти на нефтеперерабатывающие предприятия Украины и её транзита по территории Украины от 26.11.2010 г. и др.

Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 39-ФЗ введено лицензирование деятельности субъектов естественных монополий по оказанию услуг по передаче электрической энергии, по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике. Закон об электроэнергетике предусматривает принятие значительного количества постановлений Правительства Российской Федерации, которые должны детализировать соответствующую

щие положения Закона. Правительство Российской Федерации утверждает: правила оптового рынка; основные положения функционирования оптового рынка и основные положения функционирования розничных рынков; правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, услугам по оперативно-диспетчерскому управлению и услугам администратора торговой системы оптового рынка и правила оказания этих услуг; правила заключения и исполнения публичных договоров на оптовом и розничных рынках и др.

Принято Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации, утвердившее Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации и Правила государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации. Федеральная служба по тарифам является федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, является органом государственного энергетического надзора.

Договоры как источники правового регулирования в сфере электроэнергетики

В связи с изменением инфраструктуры рынка электрической энергии, изменилась соответственно и система договорных отношений. В настоящее время в систему входят следующие группы:

- договоры возмездного оказания услуг по оперативно-диспетчерскому управлению;
- договоры оказания услуг по передаче электроэнергии;
- договоры в сфере оптового рынка электроэнергии;
- договоры в сфере розничного рынка электроэнергии.

Классификация договоров осуществляется по группе отношений, которые они регулируют в рассматриваемой сфере. В связи с этим каждая из групп состоит, как правило, из нескольких видов договоров. Договорам внутри каждой группы присущи характерные черты, определённые гражданским законодательством (предмет, существенные условия, сроки и др.). Так, по договору купли-продажи продавец обязуется передать вещь (товар) в собственность покупателю, а покупатель обязуется принять этот

товар и уплатить за него определённую денежную сумму (цену). Близким к договору купли-продажи является договор поставки, оформляющий оптовый оборот, т.е. отношения между профессиональными продавцами и покупателями по возмездному переходу собственности на товары для их последующей перепродажи или профессионального использования. Договоры возмездного оказания услуг предусматривают, что исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определённые действия или осуществить определённую деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. По договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединённую сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим её потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации, энергетических сетей, находящихся в его ведении, и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии. Такие же черты присущи и используемым в электроэнергетике договорам этих видов. В то же время договоры в этой сфере отличаются областью применения, т.е. кругом регулируемых ими отношений, а также составом субъектов. Отдельные специфические черты договоров в электроэнергетике могут устанавливаться нормативными правовыми актами Правительства.

Рассмотрим перечисленные группы договоров подробнее.

Договоры возмездного оказания услуг по оперативно-диспетчерскому управлению

Данную группу образуют договоры, заключаемые в процессе осуществления оперативно-диспетчерского управления, а также доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка. Это инфраструктурные договоры, регулирующие взаимоотношения субъектов в сфере организации централизованного управления технологическими режимами работы объектов электроэнергетики, а также порядок расчётов между ними. Субъектами этих договоров являются: Системный оператор ЕЭС России, администратор торговой системы оптового рынка, иные субъекты оптового рынка электроэнергии. Среди этих договоров можно выделить:

- договоры об оказании услуг по оперативно-диспетчерскому управлению;
- договоры о присоединении к торговой системе оптового рынка;
- договоры страхования субъектов оперативно-диспетчерского управления.

Заключение договоров оказания услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике между субъектами электроэнерге-

тики и Системным оператором Единой энергетической системы России является обязательным для обеих сторон. В соответствии с Законом Системный оператор не вправе отказать в заключении такого договора. Несмотря на это, он не отнесён к категории публичных. В то же время отказ в предоставлении доступа к услугам может быть обжалован в антимонопольном органе и(или) оспорен в суде. Порядок заключения договора установлен Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 г. № 861. Обязательно для субъектов оптового рынка и заключение договора о присоединении к торговой системе оптового рынка электрической энергии (п. 1 ст. 35 Закона). Для договора о присоединении к торговой системе оптового рынка законодательством утверждена стандартная форма. Поэтому его можно отнести к числу договоров присоединения (ст. 428 ГК РФ). В целях защиты имущественных интересов субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии от убытков, причинённых им в результате оперативно-диспетчерского управления, Закон предусматривает обязанность Системного оператора осуществлять страхование риска ответственности субъектов оперативно-диспетчерского управления за причинение в результате их действий (бездействия) ущерба субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии. В силу пункта 1 ст. 935 ГК РФ указанное страхование относится к обязательному.

Договоры оказания услуг по передаче электроэнергии

Договоры этой группы регулируют отношения, связанные с единым технологическим процессом электроснабжения и реализацией электроэнергии (передача электроэнергии). Договор на оказание услуг по передаче должен содержать следующие существенные условия: величину максимальной мощности энергопринимающих устройств по каждой точке присоединения; величину заявленной мощности, в пределах которой сетевая организация принимает на себя обязательства обеспечить передачу электрической энергии в указанных в договоре точках присоединения; ответственность потребителя услуг и сетевой организации за состояние и обслуживание объектов электросетевого хозяйства, в границах балансовой принадлежности сетевой организации и потребителя; обязательства сторон по оборудованию точек присоединения средствами измерения электрической энергии, соответствующими установленным законодательством Российской Федерации требованиям, а также по обеспечению их работоспособности.

Кроме того, Правилами недискриминационного доступа, утверждаемыми постановлением Правительства РФ, определяются основные обязательства сетевой организации и потребителя услуг при исполнении догово-

ра на передачу электрической энергии. По специфике основных условий среди договоров на передачу могут быть выделены следующие группы:

1) договоры «сетевая организация–конечный потребитель».

Договорные отношения с конечными потребителями электроэнергетики получили название «прямые договоры на передачу». Таких договоров очень мало. Это вызвано рядом факторов: большинство потребителей имеют договоры энергоснабжения с гарантирующими поставщиками или энергосбытовыми компаниями; в условиях перекрёстного субсидирования существует сопротивление со стороны гарантирующих поставщиков (энергосбытовых компаний); невозможность расчётов отдельно за услуги по передаче и за потреблённую электроэнергию вследствие отсутствия установленных отдельных тарифов; снижение эффективности воздействия на потребителя-неплательщика со стороны энергосбытовой компании в случае заключения «прямого договора»;

2) договоры «сетевая организация–гарантирующий поставщик (энергосбытовая организация)».

Отличием договоров данной группы состоит в том, что в них предусматриваются не только условия взаимодействия между сетевыми и энергосбытовыми организациями, но и дополнительные условия, описывающие порядок взаимодействия по обслуживанию большой массы мелких и средних потребителей;

3) договоры «сетевая организация–сетевая организация».

Такой тип договоров должен содержать дополнительно перечень объектов электросетевого хозяйства межсетевой координации, в отношении которых необходимо осуществлять совместный мониторинг эксплуатационного состояния, координацию ремонтных работ и прочие мероприятия.

Для ОАО «ФСК ЕЭС» плательщиками по договору являются владельцы присоединённых к ней сетевых объектов, в том числе иные владельцы ЕНЭС, если они самостоятельно оказывают услуги по передаче электрической энергии. Следовательно, территориальные сетевые организации обязаны оплачивать владельцам ЕНЭС, в том числе ОАО «ФСК ЕЭС», их долю услуг по передаче электрической энергии.

Для территориальных сетевых организаций условия взаиморасчётов (направление платежа, размер платежа) по договорам «сетевая организация–сетевая организация» существенным образом зависят от принятой в субъекте РФ модели установления тарифов на услуги по передаче. С 2008 года для всех потребителей, находящихся в субъекте Российской Федерации, стало обязательным установление единых (котловых) тарифов по уровню напряжения.

Оказание услуг по передаче электрической энергии осуществляется на основании договора возмездного оказания услуг. Однако в сфере элек-

троэнергетики у этого договора появляется отличительная черта – он в соответствии с законодательством является публичным: заключение его для сетевой организации обязательно. Кроме того, по общему правилу договор оказания услуг по передаче электроэнергии не может быть заключён ранее, чем договор технологического присоединения к электрическим сетям. Договор об осуществлении технологического присоединения энергопринимающих устройств юридических и физических лиц к электрическим сетям не предусматривает оказание услуг по передаче электрической энергии. Технологическое присоединение носит однократный характер. Договор является договором присоединения, т.е. его условия определяются только одной из сторон – сетевыми компаниями. Процедура технологического присоединения энергопринимающих устройств установлена Постановлением № 861, которое предусматривает существенные условия договора, требования к выдаче индивидуальных технических условий для присоединения к электрическим сетям.

Договоры в сфере оптового рынка электроэнергии

Оптовый рынок – это сфера обращения особого товара, т.е. электрической энергии (мощности). Этот рынок объединяет производителей энергии, её потребителей и энергосбытовые организации. Таким образом, субъектами оптового рынка являются коммерческие юридические лица, осуществляющие куплю-продажу, электрической энергии и(или) предоставляющие услуги на оптовом рынке. Причём, в соответствии с законодательством, для получения организацией статуса субъекта оптового рынка необходимо наличие у организации ряда предпосылок количественного, технического и правового характера. Например, владение энергопринимающим оборудованием, выполнение требований по осуществлению коммерческого учёта потреблённой энергии.

К договорам, регулирующим отношения на оптовом рынке, относятся:

- двусторонние договоры купли-продажи электрической энергии;
- договоры купли-продажи электрической энергии в целях компенсации потерь.

Специфика двусторонних договоров купли-продажи заключается в том, что обязанности сторон определяются, в частности, в соответствии с правилами оптового рынка (ст. 3 Закона). При этом стороны таких договоров свободны в выборе контрагента, определении цены, объёма приобретаемой электроэнергии и иных условий. Вместе с тем в законе установлено, что прямые договоры подлежат регистрации. По общему правилу продавцы и покупатели электроэнергии, заключившие двусторонние договоры купли-продажи, обязаны оплачивать потери электроэнергии в

электрических сетях и стоимость системных ограничений. Для этих целей и заключаются договоры купли-продажи электрической энергии в целях компенсации потерь. Кроме того, Правилами оптового рынка электрической энергии (Постановление Правительства РФ от 24.12.2003 г. № 643) эта группа договоров дополнена:

- договорами купли-продажи электрической энергии, заключаемыми в регулируемом секторе;
- двусторонними договорами купли-продажи электрической энергии, заключаемыми в свободном секторе;
- двусторонними договорами купли-продажи отклонений, заключаемыми в свободном секторе.

Договоры в сфере розничного рынка электроэнергии

В случае, если договор в сфере продажи электроэнергии заключается вне рамок организованной системы договоров на оптовом рынке, считается, что он заключён на розничном рынке. В круг участников отношений, связанных с обращением электроэнергии на розничном рынке, входят потребители электроэнергии и энергосбытовые организации, Гарантирующие поставщики, производители электрической энергии, не имеющие права на участие в оптовом рынке. Данная группа представлена следующими договорами:

- договоры купли-продажи электрической энергии, заключаемые между поставщиком и потребителем;
- договоры купли-продажи электрической энергии, заключаемые между гражданами и Гарантирующим поставщиком;
- договоры энергоснабжения.

Договоры купли-продажи заключаются энергосбытовыми организациями с покупателями, приобретающими электроэнергию для собственного потребления (конечными потребителями). В отличие от оптового рынка, заключение таких договоров на розничном рынке обязательным для продавцов не является. Договор купли-продажи электрической энергии между гражданином и Гарантирующим поставщиком отличается от предшествующего в первую очередь составом сторон. Заключение этого договора для Гарантирующего поставщика является обязательным. Существенная особенность договоров с Гарантирующим поставщиком состоит в государственном регулировании сбытовых надбавок Гарантирующего поставщика, которые включаются в цену на электроэнергию (п. 1 ст. 40 Закона). Отметим, что договор энергоснабжения не полностью вписывается в созданную в результате реформы электроэнергетики структуру

С новой системой не всегда согласуются порядок заключения данного договора, особенности присущего ему способа исполнения обяза-

тельств, его субъектный состав, а также содержание обязанностей энерго-снабжающей организации. По всей видимости, его значение будет снижаться.

Таким образом, новое законодательство, причиной появления которого стала реформа электроэнергетики, установило единую систему договоров в этой сфере. основополагающие принципы создания этой системы уже заложены. На стадии применения новой системы договоров участники рынка неизбежно столкнутся с необходимостью внесения в неё некоторых корректировок. Вместе с тем новая модель договорных отношений в отрасли должна способствовать повышению её эффективности и инвестиционной привлекательности.

Иные источники правового регулирования в сфере электроэнергетики

Энергия относится в своей основе к естественной сфере – она изучается, открывается, преобразуется, используется (потребляется) на основе законов природы, естественных наук. В то же время энергетика как система, реализующая имеющийся потенциал, преобразующая его в энергию, в действие, направленное на достижение желаемого результата, является неотъемлемой составной частью жизнедеятельности общества. Энерго-снабжение является одним из основных условий существования современной цивилизации и поэтому должно обеспечиваться государством.

Во всех странах отношения в сфере энергетики в той или иной степени регулируются государством. Это наглядно продемонстрировала вся история энергетического развития общества, развития человечества, особенно после энергетического кризиса и «арабского нефтяного эмбарго» 1973 г., да и в последующее время. В 1994 году Российская Федерация подписала Договор к Энергетической хартии. В США, было принято значительное количество законов, регулирующих энергетические отношения. Надо сказать, что в индустриально развитых странах – странах-потребителях, да и в странах-производителях энергоресурсов проблемы правового регулирования энергетических отношений получили значительное научное исследование и обоснование, имеют солидную правовую базу. Достаточно констатировать, что в ведущих странах (США, ФРГ, Франция, Япония, Норвегия и др.), международных организациях (Европейский Союз) как в нормотворческом, так и в научном и, что особенно важно, в учебном плане имеются фундаментальные достижения. Например, ENERGY POLICY ACT OF 2005. Conference report. Juli 27, 2005. США; Закон от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности». Законодательство Норвегии по нефти и газу. ЭПИцентр. Москва, 1999; Стуб-

берут Й. А., Аскхейм Л. О., Кокин В. Н. ТЭК Норвегии: состояние и правовое регулирование // Энергетическое право. 2005. № 1. С. 20 – 30 и др.

В учебных планах юридических факультетов университетов и школ бизнеса появились предметы, посвящённые изучению энергетических отношений. Так, например, в США не одно издание выдержал фундаментальный труд, подготовленный учёными под руководством проф. Дж. Хайки и Д. Зилмана «Энергетическое право и политика в XXI веке», в ФРГ – это 2-томный учебник по энергетическому праву «Энергетическое право», целый ряд работ научно-практического и справочного характера. В европейских странах издано значительное количество работ, посвящённых энергетическому праву Европейского Союза. Например, Energy Law and Policy for the 21 Century. The Energy Law Group. James E. Hickey, Jr. Rocky Mountain Mineral Law Foundation. Denver, Colorado. 2000; The Law of Oil and Gas Third Edition Richard W. Hemingway Hornbook series West Publishing Co St. Paul, Minn, 1993. Основные позиции в области энергетики. Комментарий к законодательству энергетики, 2003. Свобода посредством конкуренции. Конкуренция посредством регулирования. Реформа немецкого энергетического права в свете опыта энергетического права США // Энергетическое право. 2005. № 2. С. 11 – 19. В странах Содружества Независимых Государств также активно исследуются правовые проблемы энергетических отношений. Например, Сулейменов М. К. Нефтяное законодательство Республики Казахстан // Нефтегаз, Энергетика, Законодательство. Вып. 3. 2003–2004. С. 151 – 168; Аюбов У. Т. Основные условия правового режима недропользования в Республике Узбекистан // Там же. С. 168 – 172; Мамедов Н. Исполнение судебных и арбитражных решений в Азербайджане. Там же. С. 202 – 206; Сулейменов М. К. Законодательное регулирование участия государств в нефтяных контрактах в Республике Казахстан // Нефтегаз, Энергетика, Законодательство. Вып. 4. С. 23 – 37; Ченцова О. И., Новожилова А. В. Правовые аспекты нефтегазового бизнеса в Казахстане // Там же. С. 37 – 47; Кузнец С.И. Правовые вопросы реализации проектов в СНГ // Там же.

1.4. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКОЙ В РОССИИ

История государственного управления электроэнергетикой. Основные контролирурующие государственные органы

Решением Советом Министров СССР от 14 марта 1969 г. № 195 было создано союзно-республиканское Министерство энергетики и электрификации СССР, которое руководило всеми одноимёнными республикански-

ми министерствами союзных республик СССР (в частности Министерством энергетики и электрификации РСФСР). В его ведении находились государственные энергопредприятия, которые Министерство само строило, развивало и эксплуатировало. Вышестоящим органом являлся Совет министров СССР.

В 1991 году после распада СССР государственные энергетические предприятия были приватизированы и перешли в частную собственность. Союзное Министерство было ликвидировано, республиканское преобразовано в Министерство топлива и энергетики Российской Федерации, позже преобразованное в «Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации» (до 12 мая 2008 г.). После приватизации госпредприятий министерства выполняют функции консультирования, наблюдения и надзора.

Минэнерго России образовано 12 мая 2008 г. Указом Президента РФ № 724 путём разделения Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации. Министерство энергетики Российской Федерации осуществляет разработку и реализацию государственной политики в отрасли и нормативно-правовое регулирование топливно-энергетического комплекса. Министерство энергетики Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о министерстве энергетики Российской Федерации.

Основные контролирующие государственные органы

Роспотребнадзор

- Контроль за исполнением требований по информированию потребителя о классе энергоэффективности товаров при внесении сведений в документацию и маркировании продукции.

Федеральная антимонопольная служба

- Надзор за соблюдением требований о размещении государственного и муниципального заказа на товары, работы и услуги с установленными требованиями энергоэффективности;

- Надзор за соблюдением требований по установке приборов учёта энергоресурсов организациями, которые обязаны предлагать установку счётчиков потребителям (относится к поставщикам энергоресурсов).

Федеральная служба по тарифам

- Установка требований к программам повышения энергоэффективности для организаций с регулируемыми ценами и тарифами;

- Контроль за соблюдением требований к программам повышения энергоэффективности в регулируемых организациях.

Ростехнадзор

- Надзор за соблюдением требований об оснащении зданий и сооружений приборами учёта энергии и энергоресурсов при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте;
- Надзор за соблюдением требований энергоэффективности и оснащённости приборами учёта энергоресурсов нежилых зданий, строений и сооружений;
- Надзор за принятием программ энергосбережения и повышения энергоэффективности организациями с долей участия государства или муниципалитетов более 50%;
- Надзор за проведением обязательных энергетических обследований в установленный срок.

Минрегионразвития

- Выработка государственной политики по нормативно-правовому регулированию энергоэффективности в отношении зданий, строений и сооружений, а также в отношении экономики субъектов Федерации и муниципальных образований;
- Принятие требований энергоэффективности зданий, строений и сооружений;
- Принятие правил определения класса энергоэффективности многоквартирных домов;
- Принятие примерного перечня мероприятий по повышению эффективности использования энергоресурсов в многоквартирных жилых домах;
- Принятие примерного перечня мероприятий повышения энергоэффективности в садовых и дачных товариществах;
- Мониторинг реализации госполитики и нормативно-правового регулирования энергоэффективности в сфере компетенции министерства;
- Организация исполнения федеральных и ведомственных целевых программ повышения энергоэффективности в сфере компетенции Министерства;
- Организация мер господдержки и стимулирования повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства.

Министерство энергетики

- Выработка госполитики и нормативно-правовое регулирование в сфере энергоаудита, учёта используемых энергоресурсов, информационного обеспечения энергосбережения;
- Создание государственной информсистемы обеспечения энергосбережения и повышения энергоэффективности и условий для её функционирования;

- Установление требований к энергетическому паспорту, составляемому по результатам обязательного энергоаудита;
- Принятие порядка заключения договоров на установку, эксплуатацию, замену приборов учёта энергоресурсов;
- Принятие примерной формы предложения на установку приборов учёта;
- Принятие порядка плановой и внеплановой проверки СРО энергоаудиторов;
- Контроль за деятельностью СРО энергоаудиторов;
- Ведение госреестра СРО энергоаудиторов;
- Сбор, систематизация, анализ, использование данных энергетических паспортов;
- Мониторинг и анализ реализации госполитики и нормативно-правового регулирования в сфере деятельности Министерства;
- Организация исполнения целевых федеральных и ведомственных программ повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства;
- Организация мер господдержки и стимулирования повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства.

Минэкономразвития

- Выработка госполитики и нормативно-правовое регулирование повышения энергоэффективности экономики Российской Федерации, а также при размещении государственного и муниципального заказа, обеспечении энергоэффективности в бюджетных организациях и в организациях с регулируемыми видами деятельности;
- Принятие примерных условий энергосервисных договоров, которые могут быть включены в договоры поставки энергоресурсов (кроме газа);
- Принятие порядка снижения потребления энергоресурсов бюджетными учреждениями;
- Принятие примерного перечня мероприятий повышения энергоэффективности при разработке соответствующих региональных и муниципальных программ;
- Мониторинг и анализ реализации госполитики и нормативно-правового регулирования в сфере деятельности Министерства;
- Организация исполнения целевых федеральных, ведомственных и иных программ повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства;
- Организация мер господдержки и стимулирования повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства.

Министерство промышленности и торговли

- Принятие правил определения классов энергоэффективности товаров;
- Принятие нормативных актов, регламентирующих предоставление потребителю информации о классах энергетической эффективности товаров;
- Мониторинг и анализ реализации госполитики и нормативно-правового регулирования в сфере деятельности Министерства;
- Организация исполнения целевых федеральных, ведомственных и иных программ повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства;
- Организация мер господдержки и стимулирования производства и оборота товаров с высокой энергоэффективностью и иные меры повышения энергоэффективности в сфере деятельности Министерства.

Модели государственного и рыночного управления электроэнергетической отраслью

В настоящее время в электроэнергетической отрасли многих стран мира, включая и Россию, происходят существенные структурные изменения, направленные на поиск новых, более эффективных моделей управления отраслью и либерализацию отношений между её экономическими субъектами. Электроэнергетика является жизненно важной отраслью любого государства, обеспечивающей его экономическую безопасность. Поэтому государство независимо от формы управления экономикой (плановой или рыночной), вида собственности и степени дерегулирования рынка участвует в управлении электроэнергетической отраслью.

Существуют следующие модели государственного управления электроэнергетикой, применяемые в разных странах:

Модель прямого государственного управления отраслью и её предприятиями через государственные органы, определяющие стратегии их развития и функционирования, а также направления использования ресурсов и получаемой прибыли. Модель прямого управления электроэнергетикой успешно применялась в СССР, а в настоящее время эффективно используется в КНР, демонстрирующей высокие темпы развития отрасли.

Модель непосредственного государственного управления электроэнергетикой, когда государство владеет отраслью, а управляет ею государственная управляющая компания, обладающая определённой самостоятельностью в принятии оперативных и текущих решений при сохранении за государством приоритета в определении стратегических направлений деятельности отрасли. Примером такой модели управления электр-

троэнергетикой являлась французская система управления отраслью через государственную компанию Electricite de France (EdF), существовавшая до момента продажи государством 12%-ного пакета акций компании в частные руки.

Модель частичного государственного управления электроэнергетикой, когда государство владеет частью собственности отрасли. В этом случае возможность соблюдения государственных интересов не исключается, однако при условии, что государство владеет достаточно высокой долей собственности отрасли. Примером такой смешанной модели управления электроэнергетикой являются формы управления французской компанией EdF и российской акционерной компанией «ЕЭС России» (РАО «ЕЭС России») в момент её образования. Модель частичного государственного управления электроэнергетикой обладает достоинствами предыдущей модели, однако является более подверженной влиянию частных интересов её акционеров, заинтересованных в основном в получении высокой прибыли в течение короткого периода времени.

Модель косвенного государственного управления (регулирования) отраслью, когда собственность её предприятий в основном принадлежит частным лицам. При использовании этой модели государство управляет отраслью посредством установления государственных норм и стандартов, соблюдение которых обязательно всеми предприятиями отрасли, лицензирования, регулирования и надзора за их деятельностью особенно в части антимонопольного поведения предприятий и других мер, направленных на соблюдение государственных и общественных интересов.

Модель государственного регулирования отрасли является наиболее распространенной на либерализованных энергетических рынках и осуществляется, как правило, посредством создания соответствующего независимого государственного органа, статус которого может быть разным в разных странах. Однако во всех случаях его основными функциями являются установление обязательных норм и стандартов надежного энергообеспечения и обеспечение равного доступа производителей и потребителей энергии на энергетические рынки, что объясняется приоритетом надежности энергообеспечения потребителей энергии и наличием естественных монополий в сфере передачи и распределения энергии.

В начале 90-х гг. прошлого столетия во многих странах мира стали предприниматься различные меры по реструктуризации электроэнергетической отрасли, усилению конкуренции в ней и либерализации экономических отношений между генерирующими, сетевыми и распределительными компаниями отрасли. В настоящее время при реструктуризации электроэнергетики в разных странах в основном используются следующие модели организации энергетических рынков:

Модель 1: Монополия на всех уровнях. При этой модели все операции по производству, передаче и распределению электроэнергии осуществляются одной, как правило, вертикально-интегрированной компанией. Эта модель характеризуется отсутствием угроз для экономической безопасности государства, но высокими рисками для экономической деятельности потребителей энергии. Наличие одной независимой интегрированной компании, ответственной за генерирование, транспорт и распределение энергии, позволяет осуществлять согласованное развитие всей технологической инфраструктуры рынка и строительство крупных электроэнергетических объектов (электростанций, линий электропередачи высокого и сверхвысокого напряжения), использовать дешёвые источники энергии, расположенные в разных регионах страны и инвестировать развитие новых энергетических технологий. Поэтому эта модель наиболее удобна при государственной форме собственности экономических субъектов или при высокой степени государственного контроля их деятельности.

Модель 2: Единственный покупатель (закупочное агентство). В отличие от первой эта модель допускает конкуренцию между производителями энергии за право продажи своей энергии и мощности единому покупателю (закупочному агентству), в качестве которого может выступать интегрированная или отдельная независимая компания, имеющая монопольное право её передачи и продажи конечным потребителям энергии. Эта модель характеризуется наличием определённых угроз для экономической безопасности государства, однако при соответствующем законодательном регулировании риски их проявления несущественны, о чём свидетельствует положительный опыт применения этой модели организации энергетического рынка в Японии и Италии. Однако риски для экономической деятельности потребителей энергии при этом, как и в случае использования первой модели, достаточно высокие. Их можно нивелировать посредством заключения контрактных соглашений между потребителями энергии (распределительными компаниями) и независимым покупателем энергии, а также гарантией свободного доступа к транспортным и распределительным сетям. В отличие от первой модели возможность согласованного развития технологической инфраструктуры рынка, строительства крупных электростанций и развития новых энергетических технологий при использовании этой модели ограничена. Эта модель наиболее удобна при смешанной форме собственности экономических субъектов и высоким уровне государственного контроля их экономической деятельности.

Модель 3: Оптовый рынок. В этом случае распределительные компании имеют возможность покупать электроэнергию на конкурентном оптовом рынке или непосредственно у производителей энергии, так как имеется их свободный доступ к транспортной (передающей) сети. Однако

распределительные компании обладают монопольным правом на электроснабжение конечных потребителей. Эта модель организации рынка не исключает также и возможность выхода крупных потребителей или их объединений (сбытовых компаний) на оптовый рынок непосредственно или с заключением контрактных соглашений с независимыми производителями энергии на прямые поставки энергии, которые во многих случаях оказываются более эффективными для её потребителей. Модель оптового рынка требует более развитой системы организации рыночных сделок, что увеличивает экономические угрозы для субъектов энергетического рынка и затраты по его функционированию. Кроме того, уменьшается также и возможность государственного регулирования развития технологической инфраструктуры рынка и новых технологий по производству электрической энергии.

Модель 4: Оптовые и розничные рынки. Эта модель отражает концепцию свободного рынка для всех производителей и потребителей энергии. При использовании этой модели все потребители энергии имеют право выбора своего поставщика и для них имеется открытый доступ как к транспортной (передающей), так и распределительной сети. Эта модель имеет более низкие риски проявления угроз для потребителей и производителей энергии, однако экономическая безопасность государства при этом не обеспечивается.

Анализ рассмотренных моделей организации энергетических рынков показал, что идеальной модели не существует, поскольку все они имеют как достоинства, так и недостатки, связанные с наличием угроз рисков для основных экономических субъектов энергетического рынка.

2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОПЕРАТИВНО-ДИСПЕТЧЕРСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Система и субъекты оперативно-диспетчерского управления

В соответствии с законом «Об электроэнергетике» система оперативно-диспетчерского управления включает в себя комплекс мер по централизованному управлению технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей в пределах ЕЭС России и технологически изолированных территориальных энергетических систем, осуществляемых субъектами оперативно-диспетчерского управления, уполномоченными на осуществление указанных мер в порядке, установленном данным законом. Оперативно-диспетчерская система управления предназначена для принятия мер по обеспечению исполнения обязательств субъектов электроэнергетики по договорам технологического присоединения к электросетям, договорам купли-продажи электроэнергии на оптовом и розничном рынках.

Федеральным законом об электроэнергетике определены следующие субъекты оперативно-диспетчерского управления:

– *системный оператор ЕЭС России* – специализированная организация, осуществляющая единоличное управление технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и уполномоченная на выдачу оперативных диспетчерских команд и распоряжений, обязательных для всех субъектов оперативно-диспетчерского управления, субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой. Системный оператор оказывает на возмездной договорной основе услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике её субъектам;

– *иные субъекты оперативно-диспетчерского управления (организации и физические лица)*, уполномоченные на выдачу оперативных диспетчерских команд и распоряжений, обязательных для субъектов оперативно-диспетчерского управления нижестоящего уровня, субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой в пределах зон диспетчерской ответственности соответствующих субъектов оперативно-диспетчерского управления.

Субъекты оперативно-диспетчерского управления нижестоящего уровня оказывают услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике субъектам оперативно-диспетчерского управления вышестоящего уровня на основе заключаемых между ними договоров.

К *потребителям электрической энергии с управляемой нагрузкой* относится категория потребителей, которая в силу режимов работы (потребления электрической энергии) влияет на её качество, надёжность работы ЕЭС России и оказывает в связи с этим на возмездной договорной основе услуги по обеспечению вывода ЕЭС России из аварийных ситуаций. Указанные потребители могут оказывать и иные согласованные с ними услуги на договорных условиях. Системный оператор является коммерческой организацией – открытым акционерным обществом. Ему запрещается заниматься деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии.

Условием любых действий системного оператора и иных субъектов оперативно-диспетчерского управления является выбор экономически наиболее эффективного решения, которое обеспечивает безопасное и безаварийное функционирование технологической инфраструктуры электроэнергетики и качество электрической энергии, соответствующие требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям, установленным нормативными актами.

Системный оператор представляет собой верхний уровень системы оперативно-диспетчерского управления и в соответствии с ФЗ об электроэнергетике, осуществляет: обеспечение соблюдения установленных параметров надёжности функционирования ЕЭС России и качества электрической энергии; управление технологическими режимами работы объектов электроэнергетики в порядке, устанавливаемом основными положениями функционирования оптового рынка и правилами оптового рынка, утверждаемыми Правительством Российской Федерации; участие в организации деятельности по прогнозированию объёма производства и потребления в сфере электроэнергетики и участие в процессе формирования резерва производственных энергетических мощностей; согласование вывода в ремонт и из эксплуатации объектов электросетевого хозяйства и энергетических объектов по производству электрической и тепловой энергии, а также ввода их после ремонта и в эксплуатацию; выдачу субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии с управляемой нагрузкой обязательных для исполнения оперативных диспетчерских команд и распоряжений, связанных с осуществлением функций системного оператора; разработку оптимальных суточных графиков работы электростанций и электрических сетей ЕЭС России; регулирование частоты электрического тока, обеспечение функционирования системы автоматического регулирования частоты электрического тока и мощности, системной и противоаварийной автоматики; организацию и управление режимами параллельной работы российской электроэнергетической системы и электроэнергетических систем иностранных государств; участие в формировании и выдаче при присоединении субъектов электроэнергетики к ЕНЭС России и территориальным сетям технологических требований, обеспечивающих их работу в составе ЕЭС России.

Специализированные субъекты оперативно-диспетчерского управления нижестоящего уровня по отношению к системному оператору осуществляют оперативно-диспетчерское управление в пределах зон своей диспетчерской ответственности. В пределах таких зон они вправе принимать решения в форме обязательных для исполнения субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии с управляемой нагрузкой оперативных диспетчерских команд и распоряжений, связанных с осуществлением функций по оперативно-диспетчерскому управлению. Оперативные диспетчерские команды и распоряжения субъектов оперативно-диспетчерского управления вышестоящего уровня обязательны для исполнения субъектами оперативно-диспетчерского управления нижестоящего уровня. Однако если такие диспетчерские команды и распоряжения при их исполнении могут создать угрозу жизни людей, сохранности оборудования и т.п., то субъекты электроэнергетики вправе их не исполнять.

Принципы и методы государственного регулирования и контроля в электроэнергетике изложены в ст. 20, а вопросы антимонопольного регулирования и контроля на оптовом и розничном рынках электроэнергии – в ст. 25 ФЗ «Об электроэнергетике».

Гражданско-правовая ответственность субъектов оперативно-диспетчерского управления

Мера гражданско-правовой ответственности и обязанности системного оператора по защите имущественных интересов субъектов электроэнергетики определены в ст. 18 ФЗ «Об электроэнергетике». В соответствии с этой статьей за действия (бездействие), повлекшие за собой неблагоприятные последствия для субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, субъекты оперативно-диспетчерского управления несут ограниченную ответственность в пределах, установленных данным ФЗ. За убытки, причинённые субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии, субъекты оперативно-диспетчерского управления, действовавшие в пределах своих полномочий, ответственность не несут. Такие убытки возмещаются согласно договорам, заключаемым в соответствии с основными положениями функционирования оптового рынка, правилами оптового рынка и основными положениями функционирования розничных рынков. Если же убытки причинены субъектами оперативно-диспетчерского управления, действовавшими с превышением своих полномочий, то они возмещаются в соответствии с гражданским законодательством в порядке, предусматривающем возмещение реального ущерба в полном объёме и упущенной выгоды в случае, если в судебном порядке будет доказано, что указанные действия (бездействие) совершены умышленно или по грубой неосторожности. Для защиты имущественных интересов субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии от указанных выше действий (бездействия) системный оператор

обязан осуществлять страхование риска ответственности субъектов оперативно-диспетчерского управления за причинение ущерба субъектам электроэнергетики и потребителей электрической энергии в соответствии с гражданским законодательством о страховой деятельности.

Предельный объём средств, предназначенных для указанного страхования, определяется в соответствии с федеральными законами и включается в состав платы за услуги по оперативно-диспетчерскому управлению. Эти средства имеют строго целевое назначение и могут расходоваться только на уплату страховой премии в связи с осуществлением страхования риска ответственности за причинение ущерба субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии. Организация, осуществляющая страхование, определяется на основе открытого конкурса.

Для защиты своих имущественных интересов субъекты электроэнергетики и потребители электрической энергии вправе осуществлять дополнительное добровольное страхование своих предпринимательских рисков. Например, страхование риска ответственности может быть полезным при возникновении аварийной ситуации по вине диспетчера энергосистемы за причинение нанесённого его действием (бездействием) ущерба. Имел место случай, когда из-за недобросовестности диспетчера одного из звеньев централизованной системы энергоснабжения и по его вине произошла крупная авария, охватившая северный регион ЕЭС страны.

Организация оперативно-диспетчерского управления

«Правила оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» утверждены Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 854 (в ред. от 03.03.2010 № 117). Оперативно-диспетчерское управление в энергосистемах (Единой энергетической системе России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах) осуществляется посредством централизованного круглосуточного и непрерывного управления взаимосвязанными технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей электрической энергии, образующими в совокупности электроэнергетические режимы соответствующих энергосистем. Субъект оперативно-диспетчерского управления осуществляет управление электроэнергетическим режимом энергосистемы в зоне своей диспетчерской ответственности через один или несколько диспетчерских центров, за каждым из которых закрепляет соответствующую операционную зону (в ред. Постановления Правительства РФ от 06.05.2006 № 273). В случае если субъект оперативно-диспетчерского управления имеет только один диспетчерский центр, то закреплённая за ним операционная зона должна совпадать с зоной диспетчерской ответственности субъекта оперативно-диспетчерского управления. Системный оператор (в техноло-

гически изолированной территориальной электроэнергетической системе – соответствующий субъект оперативно-диспетчерского управления) определяет в зоне своей диспетчерской ответственности структуру диспетчерских центров, включая их уровни и соподчинённость.

Субъект оперативно-диспетчерского управления обязан:

- обеспечить каждый диспетчерский центр оборудованием и помещениями, необходимыми для управления электроэнергетическим режимом энергосистемы в соответствующей операционной зоне;

- обеспечить каждый диспетчерский центр резервными помещениями и оборудованием, необходимыми для осуществления функций диспетчерского центра в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

- обеспечить каждый диспетчерский центр основным и резервным каналами связи с другими диспетчерскими центрами для передачи диспетчерских команд и информации.

Диспетчерские центры при осуществлении своих функций действуют от имени того субъекта оперативно-диспетчерского управления, структурными подразделениями которого они являются. Диспетчеры дают диспетчерские команды от имени диспетчерского центра. Каждый субъект электроэнергетики и потребитель электрической энергии с управляемой нагрузкой определяет работников (дежурных работников), уполномоченных на осуществление в отношении принадлежащего ему оборудования объекта электроэнергетики или энергопринимающей установки: мероприятий, обеспечивающих его эксплуатацию; переключений, пусков и отключений в соответствии с установленным настоящими Правилами порядком; локализации технологических нарушений и восстановления технологического режима работы; подготовки к проведению ремонта.

Управление электроэнергетическим режимом энергосистемы осуществляется посредством диспетчерских команд и распоряжений, а также в случаях, устанавливаемых настоящими Правилами, – путём выдачи разрешений. Каждая диспетчерская команда регистрируется диспетчерским центром с указанием следующих сведений: время, когда даётся команда; требуемое время исполнения команды, если команда касается изменения нагрузки генераторов тепловых электрических станций или энергопринимающих установок потребителей с управляемой нагрузкой; фамилия, инициалы и должность лица, давшего команду; фамилия, инициалы и должность лица, которому адресована команда; содержание команды; наличие подтверждения получения команды. Регистрация диспетчерской команды осуществляется при помощи технических средств. Каждый диспетчерский центр составляет перечень объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой, в отношении которых он осуществляет диспетчерское ведение или диспетчерское управление.

Планирование электроэнергетического режима Единой энергетической системы

Для каждого планируемого периода диспетчерский центр даёт нижестоящим диспетчерским центрам и объектам электроэнергетики, входящим в его операционную зону, диспетчерские распоряжения, определяющие:

- схему электрических соединений объектов электроэнергетики;
- параметры электроэнергетических режимов энергосистемы, которые необходимо поддерживать на протяжении всего интервала планирования;
- указания о способах действий диспетчеров и дежурных работников в планируемых электроэнергетических режимах энергосистемы и возможных режимах, не соответствующих запланированным.

При планировании (прогнозировании) электроэнергетических режимов энергосистемы учитываются следующие данные:

- сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии (мощности), утверждаемый федеральным органом исполнительной власти по тарифам;
- действующие и прогнозируемые тарифы на электрическую и тепловую энергию;
- предоставляемые покупателями электрической энергии сведения о прогнозируемых объёмах потребления, включая заявляемые участниками оптового рынка объёмы планового почасового потребления электрической энергии;
- информация о результатах торговли на оптовом рынке электрической энергии (мощности) (объёмы электрической энергии, определённые в двусторонних договорах купли-продажи электрической энергии, и плановое почасовое производство электрической энергии);
- характеристики готовности оборудования электрических станций к работе и обеспеченности энергоресурсами, а также технико-экономические характеристики оборудования;

При долгосрочном и среднесрочном планировании (прогнозировании) системный оператор и субъекты оперативно-диспетчерского управления в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах осуществляют:

- составление прогнозируемых балансов электрической энергии и мощности на 5 лет с разбивкой по годам;
- расчёт балансов электрической энергии и мощности на предстоящий год, квартал, месяц;
- расчёт долгосрочных и среднесрочных электроэнергетических режимов энергосистемы.

Информация о результатах планирования электроэнергетических режимов энергосистемы подлежит опубликованию соответствующим субъектом оперативно-диспетчерского управления для всеобщего сведения.

При краткосрочном планировании электроэнергетических режимов энергосистемы осуществляется расчёт диспетчерского плана на предстоящие сутки, представляющего собой документ, составленный вышестоящим диспетчерским центром и предназначенный для определения нижестоящим диспетчерским центрам, соответствующим субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии с управляемой нагрузкой планируемых параметров электроэнергетического режима энергосистемы. Диспетчерский план выдаётся каждому диспетчерскому центру и соответствующим субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии с управляемой нагрузкой.

Каждый диспетчерский центр в соответствии с нормативными правовыми актами ежегодно определяет для сетевых организаций требования к местам размещения и объёму ограничений потребления электрической энергии и мощности, вводимых для принятия неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварий. Графики полного или частичного ограничения режима потребления, утверждаемые сетевыми организациями, согласовываются с соответствующими диспетчерскими центрами (п. 31 в ред. Постановления Правительства РФ от 31.08.2006 № 530).

Диспетчеры и дежурные работники обязаны немедленно докладывать в вышестоящий диспетчерский центр обо всех вынужденных (фактических и предполагаемых) отклонениях от заданного диспетчерского плана для принятия решения об изменении диспетчерского плана и о способе дальнейшего управления электроэнергетическим режимом энергосистемы.

Изменения в диспетчерские планы могут быть внесены диспетчерским центром только после их предварительного согласования с вышестоящим диспетчерским центром.

Организации, осуществляющие деятельность по производству электрической энергии, и иные собственники и законные владельцы электростанций поддерживают в надлежащем техническом состоянии принадлежащие им на праве собственности или ином законном основании устройства, воздействующие на энергетическое оборудование электростанций с целью обеспечения устойчивой работы указанного оборудования и энергосистемы в целом, обеспечивают работу таких устройств в соответствии с установленными системным оператором параметрами (абзац введён Постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 117).

При превышении допустимых значений передачи мощности (перегрузке электрической сети) диспетчерские центры, в пределах, закреплённых за ними операционных зон, обязаны устранить его путём введения в действие резервов мощности и(или) изменения схемы электрических со-

единений. В случае сохранения перегрузки электрической сети диспетчерские центры устраняют её путём ограничения или отключения потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 (ред. от 03.03.2010) «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике»).

Системный оператор организует деятельность организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, иных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и территориальных сетевых организаций по регулированию напряжения в контрольных пунктах, в том числе деятельность по установке устройств регулирования реактивной мощности.

В случае возникновения или угрозы возникновения нарушения электроснабжения по причинам, не зависящим от действий субъектов электроэнергетики и вызванным, в том числе, опасными природными явлениями или иными чрезвычайными ситуациями, либо возникновения или угрозы возникновения аварийного электроэнергетического режима, системный оператор вправе принять решение о направлении руководителю штаба по обеспечению безопасности электроснабжения уведомления о необходимости созыва заседания штаба (п. 47.1 введён Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 86).

2.2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОПТОВОГО И РОЗНИЧНОГО РЫНКОВ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ И МОЩНОСТИ

Основные нормативные акты, регулирующие оптовый и розничный рынок электроэнергетики

Законодательство РФ об электроэнергетике состоит из Гражданского Кодекса РФ, Федеральных законов, Постановлений Правительства РФ и иных нормативно-правовых актов (правил, методических указаний), утверждаемых федеральными органами исполнительной власти. Согласно вышеизложенному подходу, нормативно-правовые акты, определяющие основы функционирования оптового и розничных рынков электроэнергетики, представлены в виде иерархической системы.

Гражданский кодекс РФ, часть II, глава 30, параграф 6 определяет базовые правовые нормы в отношениях между поставщиками и потребителями электроэнергии, а именно:

– статья 539 ГК РФ регулирует отношения потребителей электроэнергии и энергоснабжающих организаций посредством договора энергообеспечения;

- договор энергоснабжения предусматривает количество электроэнергии, подаваемой потребителю, а также соблюдение режима электропотребления;
- количество поданной электроэнергии определяет в соответствии с данными учёта о её фактическом потреблении;
- потребитель имеет право изменить количество потребляемой электроэнергии, определённое договором, при условии возмещения расходов, понесённых энергоснабжающей организацией (ст. 541 ГК РФ);
- оплата производится за фактически принятое количество электроэнергии в соответствии с данными учёта, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (ст. 544 ГК РФ).

Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ является основным системообразующим нормативно-правовым документом. В соответствии с ним, экономической и технологической основой функционирования электроэнергетики является система отношений, связанных с производством и оборотом электроэнергии и мощности на оптовом и розничных рынках (ст. 5 № 35-ФЗ).

Оптовый рынок электроэнергии и мощности – сфера обращения особых товаров – электрической энергии и мощности в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных покупателей электрической энергии и мощности, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка.

Розничные рынки электрической энергии – сфера обращения электрической энергии вне оптового рынка с участием потребителей электрической энергии (ст. 3 № 35-ФЗ).

Нормативно-правовой базой функционирования оптового и розничных рынков электроэнергии в развитии данного закона являются «Правила оптового рынка электроэнергии и мощности переходного периода», утверждённые Постановлением Правительства РФ от 24.10.2003 г. № 643 с учётом изменений, внесённых Постановлением Правительства от 31.08.2006 г. № 529, и «Правила функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики», утверждённые Постановлением Правительства РФ от 31.08.2006 г. № 530.

Структура оптового рынка электроэнергии и мощности (ст. 31 № 35-ФЗ).

Структура розничных рынков электроэнергии (ст. 37 № 35-ФЗ).

Особенностями ценообразования на оптовом рынке электроэнергии является действие механизмов определения, складывающихся под воздействием спроса и предложения рыночных цен на электроэнергию и мощ-

ность. Цены покупки и продажи электроэнергии и мощности за расчётный период определяются коммерческим оператором (ОАО «АТС») на основании равновесных цен, которые в свою очередь определяются по результатам отбора ценовых заявок поставщиков и покупателей соответствующей ценовой зоны и прогнозируемого системным оператором спроса на электроэнергию. Одновременно с этим на оптовом рынке электроэнергии действует механизм двусторонних договоров (регулируемых договоров) определения цен на электроэнергию и мощность (ст. 32 № 35-ФЗ).

Особенностями ценообразования на розничных рынках электроэнергии является порядок определения цен на электроэнергию и мощность, продаваемую гарантирующими поставщиками потребителям, исходя из следующих составляющих:

- регулируемые и нерегулируемые цены на электроэнергию и мощность, приобретаемых гарантирующим поставщиком на оптовом рынке;
- сбытовая надбавка гарантирующего поставщика;
- цена на услуги, оказание которых неразрывно связано с электрообеспечением потребителей (ст. 40 № 35-ФЗ).

Нормативно-правовые основы, определяющие участие в процессах ценообразования на оптовом и розничных рынках электроэнергии государственных регулирующих органов исполнительной власти (ФСТ РФ, РЭК субъектов РФ), а также их полномочия установлены *Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» от 14.04.1995 г. № 41-ФЗ*.

В соответствии с данным нормативно-правовым документом ФСТ РФ (Федеральная служба по тарифам):

- устанавливает порядок определения цены на электроэнергию (мощность), продаваемую на оптовом рынке по регулируемым ценам;
- определяет предельные объёмы и порядок продажи по нерегулируемым ценам электроэнергии (мощности) на оптовом рынке;
- устанавливает предельные уровни цен на электроэнергию, продаваемую производителями по нерегулируемым ценам (ст. 5 № 41-ФЗ).

РЭК (региональная энергетическая комиссия) субъектов РФ устанавливает тарифы на электроэнергию, поставляемую энергоснабжающими организациями, за исключением электроэнергии, продаваемой по нерегулируемым ценам (ст. 6 № 41-ФЗ). Дальнейшим развитием нормативно-правой базы по вопросам ценообразования на оптовом и розничных рынках электроэнергии является *Постановление Правительства РФ «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в РФ» от 26.02.2004 г. № 109*.

Данным нормативным документом устанавливается система тарифов (цен), в которую входят регулируемые и свободные (нерегулируемые) цены.

Соответственно к регулируемым ценам на оптовом рынке электроэнергии относятся: цены на электроэнергию (мощность), продаваемую на оптовом рынке по регулируемым договорам в рамках предельных объемов продажи электроэнергии. На розничных рынках электроэнергии относятся: цены на электроэнергию (мощность), поставляемую гарантирующими поставщиками потребителям (за исключением населения) в объемах, соответствующих продаваемым по регулируемым ценам на оптовом рынке объемам электроэнергии (мощности) (раздел II п. 3 ПП РФ № 109).

Из этого следует принципиальный вывод – объемы электроэнергии, поставляемой гарантирующими поставщиками потребителям по регулируемым ценам на розничных рынках, должны быть равны объемам электроэнергии, приобретаемым гарантирующими поставщиками по регулируемым ценам (регулируемым договорам) на оптовом рынке электроэнергии. Данный вывод подтверждается также положениями *«Правил функционирования розничных рынков электроэнергии в переходный период реформирования электроэнергетики (раздел 1 п. 4 ПП РФ № 530)*, устанавливающими соответствие объемов покупки электроэнергии гарантирующими поставщиками по регулируемым ценам объемам продажи электроэнергии на розничных рынках по регулируемым ценам. Продажа остальных объемов электроэнергии на розничных рынках производится по нерегулируемым ценам в соответствии с Правилами функционирования розничных рынков.

К свободным (нерегулируемым) ценам на электрическую энергию и мощность относятся цены, определяемые по результатам конкурентного отбора ценовых заявок или по соглашению сторон на оптовом и розничных рынках электроэнергии (раздел II п. 3 ПП РФ № 109).

Расчет стоимости отклонений производится в соответствии с *Правилами, утвержденными Приказом ФСТ РФ от 21.08.2007 г. № 166-э/1* (раздел V п. 62 ПП РФ № 109).

Взаимодействие субъектов оптового и розничных рынков, условия этого взаимодействия, в том числе по вопросам организации расчетов, определяются Правилами функционирования розничных рынков электроэнергии (раздел I п. 1 ПП РФ № 530).

Особенностью взаимодействия с гарантирующими поставщиками потребителей электроэнергии, владеющих на праве собственности энергопринимающим оборудованием с присоединенной мощностью более 750 кВА, является предусматриваемые в договоре электроснабжения уведомление гарантирующего поставщика о договорных (плановых) почасовых объемах потребления электроэнергии и компенсация стоимости отклонений фактических почасовых объемов от договорных в соответствии с разделом VII Правил функционирования розничных рынков и Правилами, утвержденными Приказом ФСТ РФ от 21.08.2007 г. № 166-э/1.

Соглашением между гарантирующими поставщиками и указанными потребителями может быть предусмотрено заключение гарантирующим поставщиком на оптовом рынке электроэнергии отдельных регулируемых и свободных договоров купли-продажи электроэнергии и мощности для снабжения электроэнергией (мощностью) этих потребителей.

Необходимо также отметить, что в настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.08.2006 г. № 530 подготовлены нормативно-правовые документы, определяющие обязательства сторон по договору энергоснабжения в зависимости от соотношения потребления активной и реактивной мощности.

Порядок расчёта и предельные значения данного соотношения утверждены *Приказом Минпромэнерго РФ от 22.02.2007 г. № 49*.

Методические указания по расчёту повышающих коэффициентов к тарифам на услуги по передаче электрической энергии подготовлены ФСТ РФ.

Особенности правового регулирования оптового рынка электроэнергии и мощности

В настоящее время на территории Российской Федерации действует двухуровневый (оптовый и розничный) рынок электроэнергии и мощности. На оптовом рынке продавцами и покупателями являются генерирующие компании, операторы экспорта/импорта электроэнергии, сбытовые организации, сетевые компании (в части приобретения электроэнергии для покрытия потерь при передаче), крупные потребители. Субъекты оптового рынка могут выступать в роли как продавцов, так и покупателей электроэнергии и мощности. Для получения статуса участника оптового рынка организация должна удовлетворять требованиям, изложенным в утверждённом постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172 Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) и в Договоре о присоединении к торговой системе оптового рынка.

Большая часть генерирующих активов страны сосредоточена в тепловых генерирующих компаниях оптового рынка электроэнергии (ОГК), федеральной гидрогенерирующей компании оптового рынка (ОАО «Русгидро»), 14 территориальных генерирующих компаниях (ТГК) и государственном концерне «Росэнергоатом». Магистральными высоковольтными линиями электропередачи управляет принадлежащая государству Федеральная сетевая компания (ОАО «ФСК»). Государственные пакеты акций межрегиональных распределительных сетевых компаний (МРСК) переданы ОАО «Холдинг МРСК». Диспетчерское управление единой энергосистемой России осуществляет системный оператор (ОАО «СО ЕЭС»). В числе крупных компаний отрасли следует также упомянуть контролируемые государством вертикально-интегрированный холдинг ОАО «РАО

ЭС Востока», объединяющий генерацию, распределение и сбыт электроэнергии дальневосточных регионов, и ОАО «Интер РАО ЕЭС», являющуюся оператором экспорта-импорта электроэнергии, а также владеющую генерирующими активами в России и за рубежом.

Оптовый рынок электроэнергии и мощности функционирует на территории регионов, объединённых в ценовые зоны. В первую ценовую зону входят территории Европейской части России и Урала, во вторую – Сибирь. В неценовых зонах (Архангельская и Калининградская области, Республика Коми, регионы Дальнего Востока), где по технологическим причинам организация рыночных отношений в электроэнергетике пока невозможна, реализация электроэнергии и мощности осуществляется по особым правилам.

Основные принципы функционирования оптового рынка электроэнергии и мощности

На оптовом рынке продаются два товара – электроэнергия и мощность. Мощность – особый товар, покупка которого предоставляет участнику оптового рынка право требования к продавцу мощности, поддержания в готовности генерирующего оборудования для выработки электроэнергии установленного качества в объёме, необходимом для удовлетворения потребности в электрической энергии данного участника. В существующем сегодня виде оптовый рынок электроэнергии функционирует с 1 сентября 2006 г., когда постановлением Правительства Российской Федерации были введены новые правила функционирования оптового рынка электроэнергии (мощности).

Рынок электроэнергии. На оптовом рынке электроэнергии функционируют несколько секторов, различающихся условиями заключения сделок и сроками поставки: сектор регулируемых договоров, сектор свободных договоров, рынок на сутки вперёд, балансирующий рынок. С 2011 года в пределах ценовых зон оптового рынка электроэнергии и мощности регулируемые договоры (РД) заключаются только в отношении объёмов электроэнергии и мощности, предназначенных для поставок населению, приравненным к населению группам потребителей, а также гарантирующим поставщикам, контролируемым МРСК Северного Кавказа. Цены (тарифы) на поставку электрической энергии и мощности по регулируемым договорам рассчитываются по определяемым федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов формулам индексации цен. Объёмы поставки электроэнергии и мощности по РД устанавливаются в рамках формируемого Федеральной службой по тарифам сводного прогнозного баланса производства и поставок электрической энергии таким образом, чтобы для включённого в сводный баланс производителя электроэнергии и мощности поставки по

РД не превышали 35% от полного объёма поставки электрической энергии (мощности) на оптовый рынок, определённого в балансовом решении для соответствующего производителя. Объёмы электроэнергии, не покрываемые регулируемыми договорами, реализуются по нерегулируемым ценам в рамках свободных договоров, рынка на сутки вперёд (РСВ) и балансирующего рынка (БР). В рамках свободных договоров участники рынка самостоятельно определяют контрагентов, цены и объёмы поставки. Рынок на сутки вперёд (РСВ) представляет собой проводимый коммерческим оператором (ОАО «АТС») конкурентный отбор ценовых заявок поставщиков и покупателей за сутки до реальной поставки электроэнергии с определением цен и объёмов поставки на каждый час суток. На РСВ осуществляется маргинальное ценообразование, т.е. цена определяется путём балансирования спроса и предложения и распространяется на всех участников рынка. Цена РСВ определяется для каждого из порядка 8000 узлов обеих ценовых зон. Индексы цен и объёмы торговли РСВ публикуются в ежедневном режиме на сайте ОАО «АТС». Для снижения рисков манипулирования ценами на РСВ введена система стимулирования участников к подаче конкурентных ценовых заявок – в соответствии с правилами торговли, в первую очередь удовлетворяются заявки на поставку электроэнергии с наименьшей ценой.

Объёмы электроэнергии, реализуемой в рамках двусторонних договоров и РСВ, формируют плановое потребление электроэнергии. Однако фактическое потребление неизбежно отличается от планового. Торговля отклонениями от планового производства/потребления осуществляется в режиме реального времени на балансирующем рынке. При этом за каждые 3 часа до часа фактической поставки системный оператор (ОАО «СО ЕЭС») проводит дополнительные конкурентные отборы заявок поставщиков с учётом прогнозного потребления в энергосистеме, экономической эффективности загрузки станций и требований системной надёжности. Отклонения фактического потребления от планового квалифицируются собственными или внешними инициативами. Собственная инициатива возникает по причине действий участника рынка (потребителя или поставщика), внешняя – в результате команд Системного оператора или аварии, приведшей к вынужденному изменению режима производства или потребления электроэнергии. Для определения стоимости отклонений для различных видов инициатив используются расчётные формулы (срезки), рассчитываемые на каждый час суток для каждого узла расчётной модели. Срезки определяются как максимальные (минимальные) значения индикатора БР и цены РСВ, тем самым стимулируя к более точному исполнению планового потребления и производства электроэнергии. На основе стоимости отклонений определяются предварительные требования и предварительные обязательства БР, разница между которыми формирует балансирующий рынок. Отрицательный небаланс распределяется между

участниками пропорционально их собственным инициативам. Положительный небаланс распределяется между поставщиками пропорционально величине исполнения внешних инициатив и потребителями, максимально точно придерживающимися плановое потребление. Таким образом, на БР «штрафуются» участники рынка, допускающие наибольшие отклонения фактических потребления и выработки от плановых по собственной инициативе, и «премируются» участники, придерживающиеся планового потребления и максимально точно выполняющие команды Системного оператора.

Рынок мощности. С 1 июня 2008 г. торговля мощностью осуществляется на основе конкурентного отбора мощности (КОМ), проводимого системным оператором. Участники оптового рынка, прошедшие процедуру допуска к КОМ, получили возможность подавать заявки в объёме, не превышающем максимальную располагаемую мощность, учтённую Федеральной службой по тарифам России в прогнозном балансе на соответствующий период регулирования. Покупатели обязаны оплатить всю мощность, отобранную на КОМ, в их ценовой зоне. Поставщики в каждой ценовой зоне несут солидарную ответственность за исполнение обязательств по предоставлению мощности. Переходный рынок мощности обеспечил возможность реализации части мощности по нерегулируемым ценам, в рамках договоров купли-продажи электроэнергии и мощности (СДЭМ), в том числе на бирже, и купли-продажи мощности по результатам конкурентного отбора. Постановлением Правительства РФ № 89 от 24 февраля 2010 г. утверждены изменения в Правила оптового рынка, обеспечивающие запуск модели долгосрочного рынка мощности (ДРМ). Как и в части торговли электроэнергией, с 2011 г. по регулируемым договорам поставляется мощность только в объёмах, необходимых для поставки населению и приравненным категориям потребителей.

Основные отличия ДРМ от переходного рынка мощности:

- в рамках КОМ мощность отбирается на не год вперёд, а на 4 года (начиная с 2016 г.), что гарантирует оплату мощности поставщику на период строительства новых мощностей;
- ценообразование осуществляется в рамках зон свободного потока (ЗСП), а не ценовых зон, что позволяет формировать локальные ценовые сигналы для покупателей и поставщиков мощности;
- в рамках конкурентного отбора отбирается и оплачивается не вся располагаемая мощность, что способствует усилению конкуренции среди поставщиков мощности;
- в долгосрочный рынок мощности включены договоры о предоставлении мощности, позволяющие обеспечить финансирование инвестиций в новую генерацию.

В долгосрочном рынке конкурентный отбор мощности производится исходя из формируемого Системным оператором прогноза спроса на соответствующий период поставки. В случае превышения фактического спроса на мощность над прогнозным возможно проведение корректирующего конкурентного отбора. В ходе КОМ в первую очередь отбирается мощность, введённая по ДПМ и аналогичным ДПМ договорам с АЭС и ГЭС. Мощность, не прошедшая конкурентный отбор, не оплачивается, за исключением мощности генерирующих объектов, работа которых необходима для поддержания технологических режимов работы энергосистемы или поставок тепловой энергии (вынужденные генераторы). Мощность и электроэнергия вынужденных генераторов оплачивается по тарифу, установленному ФСТ.

В ЗСП, определённых ФАС как зоны с ограниченной конкуренцией, при проведении конкурентного отбора устанавливаются предельные уровни цен на мощность. Распоряжением Правительства РФ от 18 августа 2011 г. № 1461-р на 2012 г. предельные уровни цен на мощность установлены в первой ценовой зоне в размере 118,125 тыс. р./МВт в месяц, во второй – 126,3675 тыс. р./МВт в месяц. При проведении конкурентного отбора мощности на 2012 г. ФАС России установила необходимость применения предельного уровня цен в 24 ЗСП из 27 (кроме ЗСП Центра, Урала и Сибири). Для зон свободного перетока, в которых предельный уровень цен не вводится, продажа мощности, попавшей в 15% наиболее дорогого предложения и при этом отобранной на конкурентном отборе, будет производиться поставщиками либо по тарифу ФСТ, либо по цене, указанной в заявке, в зависимости от того, какая цена окажется ниже. Цена конкурентного отбора в этом случае сформируется либо по самой дорогой заявке из оставшихся 85% предложенной мощности, либо по цене, балансирующей спрос и предложение, если она оказалась ниже цены в самой дорогой из оставшихся заявок. Кроме того, если поставщик владеет большей долей генерации в ЗСП (более 10% установленной мощности в Сибири, более 15% для Европы и Урала), ценовая заявка может быть подана только на объём, не превышающий 10% (15%). Остальная мощность предлагается только по ценопринимающим заявкам.

В числе механизмов реализации мощности ДРМ предусматривает:

- покупку/продажу мощности, отобранной по итогам конкурентного отбора мощности, по договорам купли-продажи мощности, заключённым по итогам конкурентного отбора мощности;
- покупку/продажу мощности по свободным договорам купли-продажи мощности (СДМ), в том числе на бирже;
- покупку/продажу мощности по договорам о предоставлении мощности и по договорам купли-продажи мощности новых атомных станций и гидроэлектростанций, аналогичным ДПМ;

- покупку/продажу мощности генерирующих объектов, отнесённых к генерирующим объектам, поставляющим мощность в вынужденном режиме;
- покупку/продажу мощности по регулируемым договорам (в объёмах поставки населению и приравненным категориям);
- покупку/продажу мощности, генерирующих объектов, определённых по итогам дополнительного отбора инвестиционных проектов, проводимого в случае, когда объём мощности, отобранной по результатам конкурентного отбора мощности, в какой-либо зоне свободного перетока, не обеспечивает удовлетворения спроса на мощность;
- покупка продажа мощности, генерирующих объектов, определённых по результатам конкурсов инвестиционных проектов на формирование перспективного технологического резерва мощностей (механизм гарантирования инвестиций – МГИ).

В декабре 2010 г. завершилась первая кампания по подписанию договоров о предоставлении мощности (ДПМ). Объект тепловой генерации, введённый по договору о предоставлении мощности, получает гарантию оплаты мощности на 10 лет (15 лет для договоров, аналогичных ДПМ, заключаемых с АЭС и ГЭС), обеспечивающую возврат капитальных затрат и оговорённых эксплуатационных расходов. Размеры эксплуатационных и капитальных затрат, используемые при расчёте стоимости мощности по ДПМ, определены в постановлении Правительства Российской Федерации № 238 от 13.04.2010.

Договоры о предоставлении мощности заключены с генерирующими компаниями теплоэнергетики, выделенными из состава РАО «ЕЭС России». Договоры о поставке мощности, аналогичные ДПМ, заключены с ОАО «Русгидро» и ОАО «Концерн Росэнергоатом». В общей сложности заключено 6840 ДПМ и 3616 ДПМ ГЭС/АЭС.

В ноябре 2008 г. Наблюдательным советом НП «Совет рынка» утверждено *Положение о порядке формирования перечня товарных бирж, допущенных к организации биржевой торговли электрической энергией и мощностью на оптовом рынке*, и определении требований к организации биржевой торговли электрической энергией и мощностью на оптовом рынке, являющееся Приложением № 1 к Регламенту регистрации и учёта свободных договоров купли-продажи электрической энергии и мощности (Приложение № 6.4 к договору о присоединении к торговой системе оптового рынка»).

Особенности правового регулирования розничного рынка электроэнергии и мощности

За последний год модель розничного рынка претерпела серьёзные изменения. С принятием 4 ноября 2011 г. Постановления Правительства РФ № 877 на розничном рынке был введён новый принцип определения

фактической мощности и новый принцип формирования одноставочной цены (тарифа), в результате чего были ликвидированы дополнительные источники дохода энергосбытовых компаний. Недоработанность модели породила существенные проблемы для гарантирующих поставщиков (ГП) – необходимость постоянного перевыставления счетов, споры и арбитражные процессы с потребителями по поводу порядка расчёта и применения нерегулируемых цен. Новый порядок учёта мощности в расчёте цены для потребителей первой ценовой категории, введённый ПП РФ № 877, в основе которого заложен остаточный принцип, стал причиной волатильности и непрогнозируемости цен на электроэнергию для всех категорий потребителей, особенно одноставочной. Построение долгосрочных отношений с потребителем стало затруднительным. Энергосбытовая компания должна достаточно точно знать прогноз цены на электроэнергию, чтобы сформировать предложения для потребителя хотя бы на год, но в условиях действия новых правил что-либо спрогнозировать стало невозможно – разброс цен от месяца к месяцу составляет 10...20%. 4 мая 2012 г. Постановлением Правительства РФ № 442 была утверждена новая редакция *Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии*. Правила, утверждённые ПП РФ № 442, сохранили для потребителей первой ценовой категории прежний порядок расчёта цены по остаточному принципу. Цена для потребителей-одноставочников больше не зависит от их графика потребления и усилий по энергосбережению, а полностью определяется поведением других участников рынка.

Таким образом, новая нормативно-правовая база, с одной стороны, лишает сбытовые компании последних инструментов долгосрочной работы с клиентами, а с другой стороны – не создаёт стимулов для потребителя к повышению энергоэффективности.

Постановлением Правительства РФ № 442 были уточнены *Правила ограничения режима потребления электрической энергии*, однако эффективные инструменты решения проблемы неплатежей на рознице так и не были разработаны. Надо понимать, что наличие «неотключаемых» неплательщиков в настоящее время зависит не от прозрачности правил отключения, а от выдаваемых прокуратурой предписаний о неотключении значимых для региона объектов, несмотря на крупные суммы задолженности.

И сегодня, в условиях растущих неплатежей потребителей, гарантирующий поставщик оказывается перед необходимостью участвовать в предлагаемой НП «Совет рынка» системе финансовых гарантий на оптовом рынке. Предполагается, что система фингарантий станет механизмом, обеспечивающим исполнение обязательств по оплате электрической энергии покупателями – субъектами оптового рынка. Но долги сбытов на опте – это следствие, а не причина. Первопричина – это растущая задолженность потребителей на розничном рынке электроэнергии и потеря кредитоспо-

способности некоторых сбытовых компаний после принятия новых правил розничных рынков. На середину 2012 г. задолженность потребителей на розничном рынке электроэнергии достигла отметки в 130 млрд р. В этой связи необходимо реализовать целый комплекс мер по улучшению платёжной дисциплины и оздоровлению ситуации на розничных рынках, включая введение системы банковских и бюджетных гарантий, ужесточение требований по соблюдению правил ограничения потребления и, главное, неукоснительное отключение потребителей-неплательщиков. Также в настоящее время отсутствует понимание, что для гарантирующих поставщиков участие в системе фингарантий на оптовом рынке связано с дополнительными расходами, которые не предусмотрены в существующей сбытовой надбавке. Необходимо пересматривать принципы формирования расходов гарантирующего поставщика и включать в сбытовую надбавку нормированные расходы на фингарантии. Вопрос сбытовой надбавки является не менее острым для гарантирующих поставщиков, чем неплатежи потребителей. В настоящее время сбытовая надбавка гарантирующих поставщиков с учётом ежегодных ограничений на повышение регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике обеспечивает примерно 60% необходимых для нормального функционирования средств. Ликвидировать недофинансирование в сложившейся ситуации можно путём пересмотра основных принципов формирования сбытовой надбавки. Как показывает анализ, ликвидация дополнительного дохода гарантирующих поставщиков с 1 апреля 2012 г. при отсутствии новой методики сбытовой надбавки привели к резкому снижению доходов энергосбытовых компаний. Выпадающие доходы гарантирующих поставщиков по прогнозу НП ГП и ЭСК в 2012 г. составят более 35 млрд. р. Такие существенные убытки субъектов рынка электроэнергии – серьёзный повод задуматься о необходимости внесения дальнейших изменений в модель розницы и скорейшего решения её проблем.

2.3. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Предмет и субъекты энергетического спора

Уровень сложности решаемых задач и высокие темпы проводимых реформ в электроэнергетике не позволили обеспечить достаточную проработку некоторых аспектов организации и функционирования ЕЭС России, в том числе, обеспечение эффективного правового регулирования, как деятельности субъектов электроэнергетики, так и их отношений с потребителями электроэнергии. Не случайно и учёными, и практиками всё

чаще обращается внимание на несовершенство ряда положений и конструкций действующего в сфере электроэнергетики законодательства, отсутствие устоявшихся подходов в судебной практике, недостаточность специальных доктринальных разработок посвящённых юридической регламентации отношений в сфере электроэнергетики. Существенное усложнение экономических и организационных отношений в российской электроэнергетике, связанное с формированием конкурентной среды, дальнейшее развитие оптового рынка электроэнергии и мощности и розничного рынка электроэнергии неизбежно предполагают не только принципиальное увеличение количества споров между субъектами отрасли и споров с участием потребителей электроэнергии, но и возрастание их юридической сложности.

Предметом споров, возникающих в сфере электроэнергетики, является содержание договора энергоснабжения. Например, из имущественных прав на электроэнергию, из подходов к ней как к услуге, экономическому благу и как к обязательству. Отнесение к услугам имеет процессуальное значение, которое проявляется, в частности, в специфике резолютивной части судебного решения, напрямую влияющего на порядок принудительного исполнения последнего. Сторонами споров являются субъекты электроэнергетики, структуры оптового и розничного рынков.

*Обзор судебной практики по рассмотрению споров,
вытекающих из договора энергоснабжения*

В соответствии с п. 3.3 плана работы XIV арбитражного апелляционного суда на I полугодие 2012 г. проанализирована судебная практика по рассмотрению споров, вытекающих из договора энергоснабжения. Правовой базой для решения экономических споров в сфере энергоснабжения являются нормы параграфа 6 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). К отношениям по договору энергоснабжения, не урегулированным настоящим Кодексом, применяются законы и иные правовые акты об энергоснабжении, а также обязательные правила, принятые в соответствии с ними. Договоры энергоснабжения и разрешение споров, связанных с заключением, изменением и прекращением правоотношений по данным договорам, приобретают в последнее время всё большую актуальность. Количество споров указанной категории постоянно растёт.

Сторонами договора энергоснабжения (договора купли-продажи (поставки) электрической энергии) являются поставщик и покупатель (потребитель). В качестве поставщика, как правило, выступают: энергосбытовые организации, гарантирующие поставщики (ст. 3 Федерального за

кона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Порядок присвоения статуса гарантирующего поставщика регламентируется разделом II Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 г. № 530. Подпунктом «г» п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 1242 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования розничных рынков электрической энергии» внесено изменение в наименование Правил, именуемых в данное время как Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии.

Если в качестве продавца выступает гарантирующий поставщик, договор энергоснабжения (договор купли-продажи (поставки) электрической энергии) является публичным договором (п. 5 ст. 38 Закона об электроэнергетике и п. 5, 61 Основных положений). Во всех остальных случаях продавцы свободны в заключение договора (п. 8 Основных положений). В качестве покупателя выступают лица, приобретающие электрическую и тепловую энергию для собственных бытовых и(или) производственных нужд (ст. 3 Закона об электроэнергетике и п. 2 Основных положений). При уклонении от заключения договора стороны, для которой его заключение является обязательным, другая сторона вправе обратиться в суд с иском о понуждении к заключению договора (п. 4 ст. 445 ГК РФ).

Основания для обращения с иском о понуждении заключить договор отсутствуют, если ответчик известил истца об акцепте оферты на иных условиях. При этом направление ответчиком протокола разногласий по условиям договора, предложенного истцом, с пропуском установленного законом 30-дневного срока не может быть расценено как уклонение от заключения договора.

Особенности рассмотрения арбитражными судами России отдельных видов споров в энергетике с участием Ростехнадзора



Споры с участием Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору достаточно многообразны, что обусловлено широкими полномочиями данного государственного органа.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 401 (ред. от 11.10.2012 г.) «О Федеральной службе по экологическо-

му, технологическому и атомному надзору» Ростехнадзор является уполномоченным органом в области промышленной безопасности, органом государственного энергетического надзора, органом государственного строительного надзора. В соответствии со ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2012; далее – АПК РФ) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. Основным критерием споров, подведомственных арбитражным судам, является характер или предмет спора, что означает, что спор должен носить экономический характер и должен быть связан с предпринимательской деятельностью. Особенности арбитражного процесса определяются особенностями объекта защиты – нарушенных или оспариваемых прав предпринимателей как особых гражданских прав, (см. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; далее – ФЗ № 116). Очевидно, что споры, возникающие из административных и иных публичных отношений, стали неотъемлемой частью судопроизводства. И данным спорам присуще неравноправное положение участников в этих правоотношениях, поскольку с одной стороны в них выступает орган (должностное лицо), наделённый властными полномочиями, с другой стороны – организация, не наделённая такими полномочиями. При этом суд осуществляет специфическую функцию, состоящую не только в разрешении спора, но также и в производстве судебного контроля над законностью действий органов государственной власти и местного самоуправления и должностных лиц.

Ряд споров, рассматриваемых арбитражными судами, связан с проведением Ростехнадзором проверок в ходе строительства энергетических объектов. Предметом рассмотрения арбитражных судов являются также споры в связи с эксплуатацией энергоустановок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки. Следует отметить, что при рассмотрении дела судами также проверяется процедура привлечения общества к административной ответственности при составлении протокола рассмотрения административного дела. Предметом рассмотрения арбитражных судов являются также споры, связанные с необходимостью иметь лицензию на осуществление деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов в соответствии с требованиями вышеупомянутого ФЗ № 116.

Пример. Арбитражным судом Республики Коми было рассмотрено дело по заявлению Печорского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору к ОАО «ТГК № 9» о привлечении общества к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ в связи с тем, что в ходе проверки, проведённой в октябре 2010 г., должностными лицами Печорского управления установлено, что общество осуществляло в период с 20.09.2010 по 25.10.2010 гг. деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов в структурном подразделении «Сыктывкарские тепловые сети» при отсутствии лицензии на осуществление указанной деятельности (см. решение Арбитражного суда Республики Коми от 17.01.2011 г. по делу № А29-9551/2010).

Согласно п. 1 ст. 9 ФЗ № 116 организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. ОАО «Территориальная генерирующая компания № 9» осуществляет деятельность по эксплуатации в структурном подразделении «Сыктывкарские тепловые сети» – филиале ОАО «ТГК № 9» взрывоопасных производственных объектов, расположенных в городе Сыктывкаре, в том числе системы теплоснабжения тепловых сетей, группы котельных тепловых сетей, площадки хранения мазутного топлива.

В период проведения проверки лицензии у общества не было. Вместе с тем суд, рассмотрев дело, установил, что общество обратилось за получением необходимой лицензии более чем за 45 дней до истечения прежней лицензии. После получения уведомления Ростехнадзора об отказе в предоставлении лицензии общество предприняло меры к устранению замечаний и повторно обратилось за получением лицензии до истечения срока действующей лицензии. На момент рассмотрения дела в арбитражном суде лицензия обществу была выдана; доказательства повторности совершения аналогичного административного правонарушения суду не представлены.

При таких обстоятельствах суд применил положения ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которой при малозначительности совершённого административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В соответствии с п. 17, Постановления пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10, (ред. от 10.11.2011 г.), «О некоторых вопросах, возникших в судебной

практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», суд, установив, при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности, малозначительность правонарушения и, руководствуясь, ч. 2 ст. 206 АПК РФ и ст. 2.9 КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, освобождая от административной ответственности, в связи с малозначительностью, правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чём указывается в резолютивной части решения. Учитывая вышеизложенные обстоятельства, суд освободил общество от административной ответственности с объявлением ему устного замечания.

Следует также отметить, что, если малозначительность правонарушения будет установлена в ходе рассмотрения дела об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности, суд, руководствуясь ч. 2 ст. 211 АПК РФ и ст. 2.9 КоАП РФ, принимает решение о признании незаконным этого постановления и о его отмене.

Необходимо обратить внимание, что требования, касающиеся эксплуатации энергетического объекта, установлены также нормами Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) «Об охране атмосферного воздуха» (далее – ФЗ № 96), а также Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 25.06.2012 г.) «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ № 7), в соответствии с которыми предусмотрены правила о предельно допустимых выбросах вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, установлены нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Соответствующие споры между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, и Ростехнадзором также рассматриваются арбитражными судами.

Итак, правовой анализ приведённых примеров показывает, что споры с участием Ростехнадзора отличаются не только по предмету спора, но и по субъектному составу, так как могут затрагивать как собственника энергетического объекта, так и лицо, осуществляющее определённые работы, оказывающее определённые услуги. Характерной тенденцией рассмотрения данных споров является проверка соблюдения государственным органом процедуры составления протокола об административном правонарушении, а также принципа презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, закреплённого Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 12.11.2012 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Формы защиты прав при возникновении споров в электроэнергетике

К таким формам относятся: 1) судебная форма (суды общей юрисдикции, арбитражные суды, третейские суды); 2) нотариальная форма; 3) административная форма (уполномоченные государственные органы). К уполномоченным государственным органам относятся Министерство энергетики и Федеральная служба по тарифам (ФСТ). При анализе нормативных актов, на основе которых действуют данные органы, делается вывод, что компетенция Министерства энергетики крайне узка, а круг субъектов, участвующих в рассмотрении споров, весьма ограничен – ФСК, собственники, законные владельцы электросетевого хозяйства, входящего в Единую Национальную Энергетическую Систему. Поэтому в судебной практике не были обнаружены случаи разрешения споров на этом уровне. Кроме органов государственной защиты, существует и такой способ защиты прав, как самозащита, т.е. законная защита самим субъектом нарушенных прав: 1) разрешение споров в добровольном досудебном порядке (переговоры, медиация); 2) разрешение споров в обязательном досудебном порядке (разрешение споров субъектами коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и мощности).

Медиация (от лат. *mediare* – посредничать) – форма внесудебного разрешения споров в помощь третьей нейтральной беспристрастной стороны. Переговоры и медиация доступны и высокоэффективны и полагают, что использование медиации в качестве внутренней структурной модели урегулирования споров позволит любой организации функционировать и разрешать конфликтные ситуации быстрее и эффективней. Система Конфликтной комиссии оптового рынка, а также Наблюдательного совета оптового рынка схожа с устройством судебной системы и фактически дублирует её на уровне саморегулируемой организации. И не соответствует потребностям электроэнергетической отрасли, поскольку лишь увеличивает количество инстанций до судебного разбирательства.

По факту отключения (в связи с односторонним отказом энергоснабжающей организации или с неуплатой по выставленному потребителю счёту, который, по мнению последнего, является необоснованным) безусловно возможно доказать незаконность действий энергоснабжающей организации и взыскать убытки. Однако такое взыскание может продолжаться не один месяц, да и сам факт отключения может принести значительные убытки потребителю. Изучение существующих классификаций исков позволяет прийти к выводу, что защита потребителя посредством подачи иска, направленного на защиту его нарушенных прав, невозможна.

Категория *превентивного иска* впервые в отечественной науке была предложена Э. М. Мурадян. Её суть состоит в том, что законодательство содержит нормы, предполагающие защиту не только нарушенного права, но и права, которому только угрожает нарушение, например, ст. 12 ГК РФ, п. 2 ст. 73 СК РФ, п. 4 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ, ч.1 ст. 46 ГПК РФ, ст. 1065 ГК РФ. Изучение действующего законодательства и доктринальных положений позволяет сделать вывод о невозможности защиты прав и законных интересов потребителя путём подачи иска о защите уже реально нарушенного права, поскольку таковой подаётся после нарушения права. Следовательно, защита прав и законных интересов должна в такой ситуации осуществляться посредством подачи превентивного иска. Предметом превентивного иска в данной ситуации может являться требование о запрете прекращения поставки электрической энергии. В рамках такого требования суд должен установить факт угрозы (отсутствия угрозы) нарушения субъективного права, либо угрозы (отсутствия угрозы) нарушения законного интереса лица, т.е. рассмотреть вопрос, связанный с отказом энерго-снабжающей организации в одностороннем порядке от исполнения договора или с разногласиями о количестве потребленной энергии. Поэтому аргументируется необходимость закрепления по спорам, возникающим в сфере электроэнергетики, возможности подачи превентивного иска.

Третейский энергетический суд. Итоги и перспективы

Отдельно следует сказать о *третейских судах в энергетической сфере*. Создание таких судов весьма актуально, поскольку это разгрузит судебную систему и обеспечит профессионализацию арбитров, так как является возможность включить в их состав не юристов, а специалистов. Статьями 46 и 47 Конституции Российской Федерации каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод. Никто не может быть лишён права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. В соответствии с п. 1 ст. 11 Гражданского Кодекса Российской Федерации защита нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляется судом общей юрисдикции, арбитражным судом или третейским судом. Таким образом, действующим законодательством третейские суды отнесены к числу юрисдикционных органов, т.е. органов, разрешающих в пределах своей компетенции споры, возникающие из гражданско-правовых отношений. основополагающей характеристикой третейского суда является то, что он выступает одной из форм негосударственного или альтернативного разрешения споров. Из самого названия «третейский» следует, что это суд третьего по отно-

шению к спорящим человека (или группой лиц), который избирается самими спорящими сторонами. Третейский суд для России не является чем-то новомодным, принесённым с Запада. Он существовал в нашей стране в течение длительного времени. Из письменных памятников отечественной истории следует, что уже в XIV – XVI веках наши предки «судились перед третьим».

Преимущества разбирательства споров третейским судом перед арбитражными судами видятся в следующем: во-первых, эта процедура осуществляется в сроки более короткие по сравнению с процедурой в государственном суде. Рассмотрение дел назначается в срок, не превышающий 20 – 30 дней, и решение по ним принимается в одной инстанции, нет институтов пересмотра решений в порядке апелляции, кассации, надзора. *Во-вторых*, в третейском суде размер третейского сбора меньше, чем госпошлина в арбитражном суде, что имеет существенное значение для сторон. *В-третьих*, смысл третейского судопроизводства в том, что участники сами избирают судей, что позволяет разрешать споры с максимальным учётом интересов всех сторон. Этот метод позволяет участвовать в качестве третейских судей не только юристов, но и специалистов из различных областей экономики.

В-четвёртых, есть возможность сравнительно простого исполнения решения суда на территории другого государства, что особенно важно для участников внешнеэкономических связей. Это обусловлено тем, что Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (Нью-Йорк, 1958 г.), которая ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 10 августа 1960 г., также принята в 133 государствах мира. Решения же арбитражных судов исполняются на территориях 8 государств – участников СНГ в соответствии с соглашением от 06.05.98 г. «О порядке взаимного исполнения решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов на территориях государств – участников сотрудничества». *В-пятых*, конфиденциальность третейского разбирательства, т.е. рассмотрение дел в третейском суде является закрытым, а предоставление информации о деле третьим лицам, в том числе компетентному суду, возможно только с согласия обеих сторон. *В-шестых*, цель деятельности третейского суда – организация эффективной защиты нарушенных прав и законных интересов хозяйствующих субъектов наряду с сохранением партнёрских отношений между сторонами.

В Республике Татарстан уже семь лет осуществляет свою деятельность Третейский энергетический суд, созданный в форме автономной некоммерческой организации. По итогам 7 лет в Третейский энергетический суд поступило 615 исковых заявлений на общую сумму 1 674 млн. р.,

в том числе в 2004 г. – 98 на сумму 67 млн. р., в 2005 г. – 100 на сумму 56 млн. р., в 2006 г. – 76 на сумму 147 млн. р., в 2007 г. – 78 на сумму 60 млн. р., в 2008 г. – 124 на сумму 231 млн. р., 06.10. 2009 г. – 228 на сумму 1 161 млн. р.

В настоящее время третейская оговорка используется на 75 предприятиях, общее количество договоров с третейской оговоркой составляет более 30 тыс. В 2006 году после изучения результатов деятельности Третейский энергетический суд включён в список членов Российского центра содействия третейскому разбирательству г. Москва. Также Третейский энергетический суд успешно прошёл в РЦСТР сертификацию в связи с чем суду выдан сертификат, подтверждающий, что процедура разрешения споров, установленная его Положением и Регламентом, признана соответствующей требованиям, предъявляемым к ней нормами действующего законодательства РФ, международных соглашений и сложившейся практике альтернативного разрешения споров.

Таким образом, Третейский энергетический суд является одним из немногих в Российской Федерации стабильно функционирующим сертифицированным судом. В марте 2007 г. в г. Набережные Челны открыто подразделение суда – «Набережночелнинский арбитраж». Подразделение позволило предпринимателям закамской зоны защищать свои права и интересы не совершая длительных поездок в г. Казань. В целях создания в Третейском энергетическом суде центра разрешения споров, предлагающий сторонам различные варианты урегулирования конфликтов, подготовлены и утверждены документы по проведению примирительных процедур (медиации), в которой нейтральная третья сторона без проведения судебной процедуры помогает сторонам восстановить возможность договариваться и подписать соглашение для разрешения конфликта. В 2006 году ТЭС совместно с ГУП «Татарстанский центр научно-технической информации» и Татарстанским отделением Кафедры ЮНЕСКО по интеллектуальной собственности КГУ им. В. И. Ульянова-Ленина на базе Третейского энергетического суда создана Арбитражная коллегия, специализирующаяся по спорам в области интеллектуальной собственности. Благодаря активному и взаимовыгодному сотрудничеству суда с хозяйствующими субъектами Третейский энергетический суд занимает достойное место не только среди Третейских судов нашей республики и Российской Федерации, но самое главное – приобрёл доверие хозяйствующих субъектов по рассмотрению возникающих между ними споров.

В завершение хотелось бы сказать, о том, что развитие третейских судов и иных альтернативных способов разрешения хозяйственных споров является критерием здоровья экономики, важным условием снижения уровня конфликтности в предпринимательской среде, способствует нала-

живанию цивилизованных отношений в сфере бизнеса, формированию принципов деловой этики и добросовестной конкуренции.

Деятельность Федеральной антимонопольной службы в отношении субъектов электроэнергетики

Сферы электро- и теплоснабжения относятся к тем, где наиболее часто выявляются нарушения антимонопольного законодательства – 1/3 от общего количества нарушений. От общего числа устранённых нарушений это составляет только 1,2%. По нашим оценкам, примерно 1/4 от всех нарушений непосредственно затрагивает интересы населения. Нарушения касаются, в частности, веерных отключений, снижения объёмов поставляемых энергоресурсов, навязывание невыгодных условий договоров, взимание завышенной платы за присоединение энергооборудования и др. Последнее нарушение, а также нарушения, связанные с неверным применением ставок тарифов по различным категориям потребителей, усугубляют негативное восприятие населением роста цен (тарифов) на услуги ЖКХ. Что касается нарушений законных прав и интересов других участников рынка, то происходит изменение тенденции. Ранее преимущественно речь шла об ущемлении интересов контрагентов энергетиков, что не удивительно в условиях монопольной, вертикально-интегрированной структуры рынка электроэнергетики, когда потребители не могут выбрать себе поставщика. В последнее время в условиях формирования конкурентных отношений всё чаще предметом нарушения антимонопольного законодательства становятся вопросы ограничения доступа на рынок, совершение противоправных действий в отношении конкурентов. Так, имеют место ограничения выхода организаций с розничного на оптовый рынок, препятствование деятельности конкурирующим энергоснабжающим организациям (ЭСО), ограничения на участие потребителей и ЭСО в секторе свободной торговли.

Антимонопольный контроль за оптовым рынком электроэнергии

Оптовый рынок электроэнергии делится на 4 основные части (сегмента): рынок долгосрочных договоров, рынок на сутки вперёд – спотрынок, балансирующий рынок, рынок финансовых контрактов.

1. *Рынок долгосрочных договоров.* На нём будет «расторговываться» большая часть производимой электроэнергии. Суть рынка заключается в том, что производитель и потребитель договариваются напрямую об объёмах, цене, сроках и прочих условиях поставки электроэнергии. При этом цена договора будет так или иначе ориентирована на цену спотрынка.

Такие договоры выгодны крупным потребителям и электростанциям с ровным графиком нагрузки – производства соответственно.

2. *Спотовый рынок.* На этом рынке будут проходить торги на поставку электроэнергии на сутки вперёд. Здесь будет формироваться цена электроэнергии в зависимости от ограничений по перетокам, сетевых потерь и других параметров. (ССТ – сектор свободной торговли). В соответствии с правилами ССТ, цена электроэнергии формируется в каждом узле (точке поставки) соответственно поставщика или потребителя. Цены определяются по результатам торгов, ежедневно проводимых администратором торговой системы (АТС). Покупатели и продавцы подают заявки с указанием объёма и цены электроэнергии, которые они готовы купить или продать в каждый час следующих суток. Точка пересечения ценовых заявок потребителей и производителей и есть цена электроэнергии на данный час в данном узле.

Спотовый рынок – предмет постоянного контроля со стороны антимонопольного органа. Именно на этом сегменте будет формироваться базовая рыночная цена электроэнергии. Цена спотового рынка будет ориентиром для остальных сегментов – прежде всего, сегмента долгосрочных договоров и рынка финансовых контрактов.

3. *Балансирующий рынок.* Это рынок «онлайн», на котором торгуются заявки на текущее производство или потребление за час вперёд. На торги здесь будут выставляться объёмы отклонений фактического производства/потребления от запланированного по результатам торгов на спотовом рынке. На балансирующем рынке будут торговаться объёмы электроэнергии, которые необходимы для рынка, но не были приобретены за день до этого на споте или незаконтрактованы в долгосрочных договорах. Как правило, эти объёмы являются результатом неточного прогнозирования своего производства/потребления субъектами рынка при продаже/покупке энергии на спотовом рынке. Этот рынок – предмет особого контроля со стороны антимонопольного органа. Здесь, так же, как и на спотовом рынке, определяется цена электроэнергии – но уже не на сутки вперёд, а на текущий день, за час до фактического производства или потребления. Поэтому на балансирующем рынке возможны злоупотребления со стороны производителей электроэнергии исключительным положением, основная цель которого – манипуляция ценой.

4. *Рынок финансовых инструментов.* На рынке будут торговаться стандартные финансовые контракты на поставку электроэнергии в отсутствие привязки к пропускной способности сети и другим физическим ограничениям. Основная цель данного сегмента – создать инструмент для хеджирования (страхования) рисков изменения цен на спотовом и балансирующих рынках.

Задача антимонопольного контроля – прежде всего не допустить манипулирования ценами, не «заглушая» при этом ценовые сигналы рынка.

Порядок антимонопольного контроля

Учитывая специфику рынка электроэнергии, необходим особый подход к его антимонопольному регулированию. В разработанных ФАС России проектах правил антимонопольного контроля предусмотрена специальная процедура контроля во время торгов электроэнергией. Заранее, до торгов, на основе информации, предоставленной сетевой компанией и центральным диспетчерским управлением, формируется базовый сценарий (прогноз объёма производства потребления и возможности перетоков электроэнергии). На основе него выделяются зоны свободного перетока электроэнергии, которые будут являться своеобразными границами рынка. Для каждой зоны будут определены электростанции, которые могут занять исключительное положение при актуализации сценария. Такие станции заранее уведомляются о возможности занять исключительное положение и предостерегаются от манипулирования ценами. Каждой такой станции ежегодно устанавливается предельный ценовой уровень заявки, выше которой она может подавать цены, когда занимает исключительное положение. Во время торгов АТС просматривает заявки станций, занимающих исключительное положение. Если заявка одной из таких станций выше установленного для неё предельного ценового уровня, такая заявка автоматически «срезается» до этого уровня. Только после такой процедуры торги будут считаться состоявшимися. Если после торгов обнаружится аномально высокий рост цены в каком-либо из узлов энергосистемы, это будет поводом для антимонопольного расследования. Причиной этому может быть неточное прогнозирование исключительного положения или согласованные действия нескольких станций.

Таким образом, задачи ФАС России по недопущению ценовых нарушений в условиях рыночного ценообразования становится одной из основных.

К потенциально конкурентным видам деятельности относятся производство и купля-продажа электроэнергии, к естественно монопольным – оказание услуг по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению. В соответствии с данной нормой, направленной на развитие конкуренции, все компании, совмещающие указанные виды деятельности, должны их разделить. Этот тезис и заложен в основу структуры рынка электроэнергии.

Как известно, на рынке функционируют 3 типа субъектов: производители электроэнергии, которые делятся, в свою очередь, на ОГК и ТГК, потребители электроэнергии и инфраструктурные организации.

Задачей Федеральной антимонопольной службы в России является ограничение возможности вертикальной интеграции по топливу в виде образования топливно-генерирующих компаний. Очевидна тенденция поставщиков топлива – «Газпрома» и «СУЭК» – выстроить компании такого рода. Потенциально это может привести к ограничению конкуренции на рынке электроэнергии и топлива. Вертикально интегрированные электроэнергетические компании будут стремиться использовать своё доминирующее положение на топливном рынке для оказания давления на своих конкурентов. При этом необходимо обеспечить равный (по ценам, объёмам и условиям) доступ к топливу, производимому такими компаниями, и не допустить монополизацию ими рынка электроэнергии.

Как известно к *потребителям* электроэнергии относятся :

- энергосбытовые компании, обеспечивающие одного или нескольких крупных потребителей энергии. К данному виду потребителей относятся крупные потребители, которые самостоятельно, без посредничества энергосбытовых компаний, вышли на оптовый рынок;

- гарантирующие поставщики или энергосбытовые компании, точки поставки которых расположены по периметру территории – т.е. компании, снабжающие энергией потребителей, точки поставки которых не соответствуют правилам оптового рынка. В настоящее время пример таких компаний – АО Энерго.

Инфраструктуру электроэнергетики можно разделить на технологическую и рыночную. К технологической инфраструктуре относят естественно монопольные виды деятельности в электроэнергетике – услуги по передаче электрической энергии, оперативно-диспетчерское управление, к рыночной инфраструктуре – деятельность по организации торгов электроэнергией. Технологическую инфраструктуру обеспечивают сетевые компании и субъекты ОДУ (оперативно-диспетчерского управления) соответственно, рыночную – НП «Администратор торговой системы» (НП АТС).

В целях развития рынка электроэнергии необходимо юридическое отделение системы диспетчерского управления (СОЦДУ) от производителей и покупателей электроэнергии. Законодательством предусмотрено увеличение доли государства в СОЦДУ. Прямой контроль со стороны государства обеспечит реальную независимость СОЦДУ, что позволит избежать конфликта интересов. Задача ФАС России: в целях недопущения соглашений и согласованных действий СОЦДУ с участниками рынка следует разработать систему контроля принятия решений диспетчерами и повысить прозрачность работы субъектов ОДУ. Основы взаимодействия заложены в Постановлении о «Порядке антимонопольного контроля

на оптовом рынке электроэнергии» и соглашениях между ФАС России и НП АТС.

В правилах розничного рынка переходного периода допускается существование 3 видов продавцов на розничном рынке – гарантирующих поставщиков, энергосбытовых организаций, а также перепродавцов электроэнергии.

Гарантирующий поставщик (сокращённо ГП) электрической энергии – коммерческая организация, обязанная в соответствии с Федеральным законом от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающим приобрести электрическую энергию. Статус гарантирующего поставщика распространяется на определённую территорию, согласно реестру.

Энергосбыт – деятельность по продаже электрической и тепловой энергии потребителям (в значении «сбыт (продажа) энергии»). Термином «энергосбыт» также обозначают энергосбытовые организации, осуществляющие в качестве основного вида деятельности продажу произведённой или приобретённой электрической энергии.

Задача ФАС России на переходный период: создать условия для конкуренции за рынок сбыта. Необходимо не допустить на время переходного периода необоснованного поглощения или «перехвата» рынка сбыта у ОПП со стороны «большого» гарантирующего поставщика – АО энерго. Надо сохранить на переходный период перепродавцов, чтобы у них была возможность стать полноценными гарантирующими поставщиками – участниками оптового рынка. В результате будет обеспечена конкуренция за рынок сбыта: потребители получают возможность сравнивать эффективность работы гарантирующих поставщиков (своего и обслуживающего соседнюю территорию) и впоследствии опосредованно влиять на выбор гарантирующего поставщика по конкурсу. Распределительные сети по форме собственности можно разделить на 3 вида: сети АО энерго, муниципальные или государственные сети, частные сети. Муниципальные перепродавцы электроэнергии должны отделить сетевой бизнес от сбытового, в противном случае их ждёт принудительная реорганизация.

Целевая модель розничного рынка должна быть основана на конкуренции энергоснабжающих организаций. Необходимо построить модель рынка, предполагающую конкуренцию не только за рынки сбыта, но и конкуренцию за потребителя. В целевой модели потребитель должен иметь возможность выбирать энергоснабжающую организацию. Задача

ФАС России в стратегической перспективе: создать условия для конкуренции за потребителя. Необходимо преодолеть технические и технологические барьеры на пути организации такой конкуренции.

2.4. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Понятие энергетической безопасности. Российское и европейское понимание

В России определение энергетической безопасности можно найти в новой Энергетической стратегии, принятой распоряжением Правительства в ноябре 2009 г. *Энергетическая безопасность определяется как «состояние защищённости страны, её граждан, общества, государства, экономики от угроз надёжному топливо- и энергообеспечению».* Энергетическая безопасность в соответствии с новой Энергетической стратегией имеет следующие элементы: *ресурсная достаточность, экономическая доступность, экологическая и технологическая допустимость.*

В разделе V. 2 Энергетической стратегии России на период до 2030 г. сказано, что «ресурсная достаточность определяет физические возможности бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения, экономическая доступность – рентабельность такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен, экологическая и технологическая допустимость – возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов, в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов».

В соответствии с новой Энергетической стратегией целью государственной энергетической политики в области энергетической безопасности должно являться улучшение следующих базовых характеристик:

- способности ТЭК обеспечивать экономически обоснованный внутренний спрос энергоносителями соответствующего качества и приемлемой стоимости;

- способности потребительского сектора экономики эффективно использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на своё энергообеспечение;

- устойчивости энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам, а также его способности минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов.

Устойчивость энергоснабжения в европейском понимании имеет два неотъемлемых компонента – технический и коммерческий. Технический компонент состоит из физической доступности ресурсов и непрерывности энергетических потоков. Коммерческий компонент предполагает приемлемость цен на энергию. Поэтому, являясь частью политики устойчивого развития ЕС, она предполагает стабильность в качестве одного из центральных элементов. Сравнение подходов к определению «надёжность поставок энергоресурсов» в России и к ЕС и его центральным элементам, воспринятым политической и правовой доктринами с обеих сторон от границы, приводит к важнейшему заключению: общее понимание устойчивости энергоснабжения в значительной степени одинаково для России и европейских стран! Концепция предусматривает два неотъемлемых компонента: физическая возможность обеспечения и экономическая доступность энергоресурсов. Существует также третий – не ключевой, но очень важный компонент, который включает экологические интересы. Критическое отличие состоит в фактических обстоятельствах: Российская Федерация является экспортёром энергии, а ЕС – импортёром. Эти фактические обстоятельства определяют разницу в подходах. Устойчивость энергоснабжения ЕС в значительной степени зависит от внешних источников энергии, включая Россию. Поэтому энергетическая безопасность ЕС должна в значительной степени учитывать зарубежный (или даже импортный) фактор. То же верно для энергетической политики России в целом – она также должна быть в значительной степени интернационально ориентирована. Очевидно, что международная торговля нефтью и газом является значительным источником дохода для российской экономики. Однако касательно энергетической безопасности, как она определена в Энергетической стратегии, такая безопасность может быть достигнута посредством внутренних энергоресурсов и внутренних рынков энергетики. Необходимо также принимать во внимание различия между разными сегментами энергетического сектора, например устойчивость энергоснабжения в газовом секторе предполагает один ряд обстоятельств (недостаток внутренних ресурсов, зависимость от импорта, один господствующий внешний поставщик для определённых географических областей, сравнительно дорогие альтернативные технологии, и т.д.), а в секторе электроэнергетики – другой ряд обстоятельств (невозможность хранения электричества и постоянная необходимость регулировать спрос и поставки, существование значительных внутренних мощностей, разнообразие альтернативных технологий и т.д.).

Правовые основы взаимосвязи электроэнергетической и национальной безопасности

В конце XX в. круг проблем, относящихся к национальной безопасности, значительно расширился. Долгое время под национальной безопасностью понимали государственную безопасность, защиту страны от внешних и внутренних посягательств на её государственное устройство, политический и национальный суверенитет и незыблемость государственной границы. Энергетика – это сфера социально-экономической жизни страны, в которой ярко проявляются проблемы национальной безопасности. Поэтому энергетическая безопасность является важной составляющей национальной безопасности. Начавшийся в последнее время подъём промышленного производства вызвал дополнительный спрос на энергоносители, к чему топливно-энергетический комплекс оказался практически не готов, вследствие чего по этим и другим причинам возникла угроза как энергетической так и экономической, а, следовательно, и национальной безопасности.

Понятие «национальная безопасность» можно подвергнуть анализу с точки зрения различных наук. Если рассматривать термин «нация» как государство, то получается что «национальная безопасность» тождественна «государственной безопасности». Такое объяснение неверно, поскольку национальная безопасность подразумевает единую составляющую безопасность личности, общества и государства. Кроме этого, уже существуют действующие нормативные акты, где термин «нация» значит-ся как этнос. Примером может послужить Указ Президента РФ «Концепция государственной национальной политики РФ». Поэтому рассматривать другое значение вряд ли логично. В рамки национальной безопасности входят те общественные отношения, которые в данный исторический момент затрагивают национальные интересы России и закреплены в «Концепции национальной безопасности».

В обеспечении национальной безопасности России чрезвычайно высока роль энергетики. В литературе выделяется три группы причин это утверждать. Во-первых, энергетика является важным фактором производства и жизнеобеспечения современного общества. Вторая группа причин определяется местом топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в экономике, а третья связана с большой значимостью устойчивого и эффективного функционирования и развития энергетики для обеспечения большинства компонентов национальной безопасности – экономических, финансовых, внешнеэкономических, технологических, социальных и др.

Причины и предпосылки разработки Проекта Конвенции по обеспечению энергетической безопасности

В сентябре 2010 г. в Секретариат Энергетической хартии, Европейскую экономическую комиссию ООН и ряд других организаций был направлен подготовленный группой российских экспертов проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности (далее – проект Конвенции). Разработка проекта Конвенции российскими экспертами была обусловлена целым рядом причин. Российская Федерация является крупнейшим игроком на мировом энергетическом рынке, прочно занимая первое место в мире по добыче и экспорту газа и являясь ключевым производителем и экспортёром нефти.

В то же время характер международно-правового регулирования торговли и транзита энергоресурсов из России, а также трансграничных инвестиций в российскую энергетику (а равно и инвестиций из России в энергетику других стран) не соответствует современным условиям. В 1994 году Российская Федерация подписала Договор к Энергетической хартии (далее – ДЭХ), который был призван, на тот момент, служить международно-правовой основой для энергетического сотрудничества Востока и Запада. Тем не менее, дальнейшее развитие международных отношений, прежде всего, отношений между Россией и Европейским союзом, продемонстрировало неадекватность ДЭХ в качестве правовой основы для международной торговли и инвестиций. Более того, подписавшие ДЭХ Россия и государства – члены Европейского союза всё более и более разошлись в подходах к регулированию энергетики.

Договор к Энергетической хартии был подписан в тот момент, когда страны, возникшие в результате распада Советского Союза, исключительно образом нуждались в иностранном капитале для восстановления экономики и строительства новых политических институтов. Базовая схема ДЭХ, предусматривающая весьма либеральные правила для иностранных инвестиций деятельности и для транзита энергоресурсов, может быть охарактеризована как «инвестиции для Востока в обмен на надёжность поставок для Запада». Единый правовой режим для торговли, инвестиций, транзита и разрешения споров в энергетическом секторе планировалось установить на пространстве от Португалии на западе и до Казахстана и Азербайджана на востоке. Тем не менее, идея единого правового пространства так и не была реализована на практике. Недоставало одного существенного элемента – ратификации ДЭХ Российской Федерацией, которая в последние 40 лет являлась крупнейшим единственным поставщиком энергии в Европу, а в настоящее время является ключевым элементом в транзитной цепи по транспортировке природного газа и нефти

из Центральной Азии. Виной тому экономические и политические условия, которые значительно изменялись с 1994 г. Российский бизнес, в особенности нефтегазовый бизнес, не особо нуждался в иностранных инвестициях до конца первого десятилетия нового века. И даже, наоборот, российский бизнес охотно инвестировал в зарубежные активы, включая покупку энергетических активов на территории Европейского союза. В-третьих, экономический рост шёл рука об руку с усилением политической роли федерального Правительства России, и ростом подконтрольных государству лидеров российской экономики («Газпром», «Роснефть», Сбербанк, ВТБ, «Аэрофлот»). В то же время Европейский союз принял первую и вторую «газовые директивы», направленные на либерализацию газового рынка в Европе. Имплементация и применение положений первой «газовой директивы» не являлись болезненными для «Газпрома» или для его европейских дочерних структур. Однако вторая «газовая директива» уже включала в себя положения о разделении вертикально интегрированных компаний, которые представляли определённую угрозу для «Газпрома».

В апреле 2008 г., когда цены на нефть были близки к пиковым отметкам, два Федеральных закона были приняты российским парламентом. Это Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», последний из которых внёс существенные изменения в законодательство о недрах. Достаточно будет отметить, что вышеуказанными Законами были наложены существенные ограничения на иностранные инвестиции в разведку и добычу нефти и газа в России. Они также закрыли доступ для российских компаний, контроль над которыми не находится в руках государства (т.е. де-факто для всех компаний, кроме «Газпрома», «Роснефти» и их дочерних компаний), к получению лицензий на пользование участками недр на континентальном шельфе Российской Федерации. В апреле 2009 г. на официальном сайте Президента России был опубликован документ под названием «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы).» Большая часть основных принципов, содержащихся в данном документе, была заимствована из текста ДЭХ. Вместе с тем международная энергетическая

безопасность возглавляла этот список. И российское понимание энергетической безопасности, отражённое в «Концептуальном подходе» включило как «безопасность предложения (поставок)», так и «безопасность спроса (прозрачный и предсказуемый сбыт)». В июле 2009 г. Европейским союзом был принят так называемый Третий пакет директив и регламентов, направленных на дальнейшую либерализацию газового и электроэнергетического рынков. Радикальные положения об имущественном разделении вертикально интегрированных компаний и положения о третьих странах, содержащиеся в третьей «газовой директиве», были восприняты «Газпромом» как потенциально направленные против его интересов. Более того, в конце 2010 г. правительство Литвы продемонстрировало своё желание применить указанные положения на практике и лишить «Газпром» контроля над местными газотранспортными активами. Третья «газовая директива» наряду с делом «ЮКОСА», по сей день являющимся предметом рассмотрения в ряде иностранных судов и международных арбитражей, могла послужить поводом для российского Правительства к выходу из процесса Энергетической хартии. Приведённые выше факты наглядно демонстрируют, что на данном этапе формальные позиции сторон касательно регулятивной базы для международной торговли в энергетической сфере имеют кардинальные отличия. Европа продолжила движение к полной либерализации энергетических рынков, в то же время не исключая возможности применения неблагоприятных мер к иностранным компаниям. Россия, в свою очередь, поддерживает крупнейшие национальные компании в части монополии на экспорт природного газа и устанавливает ограниченный доступ в энергетическую сферу для иностранных инвесторов.

В действительности в настоящее время сложилось два регулятивных пространства, разделённых границей между Россией и Евросоюзом и транзитными территориями Украины и Белоруссии. При этом ДЭХ применяется только в западном регулятивном пространстве. Проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности явился своего рода попыткой навести мосты между этими двумя регулятивными пространствами.

Работа по энергосбережению и повышению энергоэффективности во всех отраслях народного хозяйства активизировалась за последние несколько лет. Вместе с тем, не преодолен ряд негативных тенденций в развитии ТЭК страны и регионов, таких как:

- дефицит топливно-энергетических ресурсов в ряде регионов РФ;
- недостаточная эффективность и недофинансирование топливно-добывающих отраслей;
- высокий износ (более 60%) энергетического оборудования;

– отсутствие положительных сдвигов в области энергосбережения: кампания обязательных энергетических обследований (261-ФЗ) практически не реализована;

– недостаточная диверсификация структуры топливно-энергетических ресурсов (на долю газа приходится 50...70%);

– до настоящего времени не утверждена Доктрина энергетической безопасности.

Энергетическая и экологическая безопасность являются составными элементами национальной безопасности РФ. В «Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.», утверждённой Указом Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537, рассмотрены основные факторы обеспечения национальной безопасности. Очень симптоматичным является включение в Стратегию национальной безопасности пункта «Повышение качества жизни граждан».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблем энергетической отрасли накопилось немало не только в России, но и во всём мире. Они носят комплексный характер и для их решения всем странам необходимо координировать свои усилия.

В России вероятность рисков, связанных с человеческим фактором, в 100 раз выше. Очевидно, что ТЭК необходимо защищать от некомпетентности персонала. В качестве залога успешности образования отмечены такие факторы, как мотивация, нарастающая сложность заданий, высокое качество работы преподавателей и индивидуальный подход. Но, конечно, только лишь человеческим фактором не исчерпываются все проблемы энергетического комплекса. К другим причинам относятся действия отраслевых конкурентов, международных террористов и внутренних инсайдеров.

Энергетика меняется. Но куда она движется – пока вопрос. Ясно то, что в ближайшем будущем традиционные энергоресурсы будут играть в ней уже далеко не первостепенную роль. При этом ставится под сомнение роль газа в энергосистеме, в том числе и российского. Такая позиция основана на новой модели энергетических рынков. Планом до 2030 г. предусмотрено решение двух ключевых проблем мирового энергетического комплекса: сокращение масштабов энергетической бедности и увеличение доли возобновляемых источников энергии.



Изучение организационно-правовой структуры электроэнергетики в России призвано обобщить основы научных знаний в области теории энергетического права, раскрыть особенности правовых норм и институтов энергетического сектора экономики, изучить практику применения указанных норм и институтов. Накопление эмпирических и теоретических знаний, появление новых нормативных правовых актов в сфере энергетики будут оказывать известное влияние на структуру и содержание данной учебной дисциплины.

Ректор Московского института энергобезопасности и энергосбережения В. Д. Толмачев считает, что в современных условиях подготовки кадров для электроэнергетики необходимо создавать и внедрять такие учебные курсы и программы, в ходе изучения которых «специалисты понимают как законы физики, теплотехники, электротехники, так и законы бизнеса». Несомненно, деловая активность в сфере энергетического бизнеса без знания основ права и обширного предметного законодательства ограничена в своей эффективности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Вершинин, А. П.** Энергетическое право / А. П. Вершинин // Учебно-практический курс. – Санкт-Петербург, 2007.
2. **Витрянский, В. В.** Договор энергоснабжения и структура договорных связей по реализации и приобретению энергии / В. В. Витрянский // Хозяйство и право. – 2005. – № 3.
3. **Городов, О. А.** Договоры в сфере электроэнергетики / О. А. Городов. – Москва, 2007.
4. **Городов, О. А.** Введение в энергетическое право : учебное пособие / О. А. Городов. – Москва, 2012.
5. **Диденко, Е. А.** О необходимости учреждения системы специализированных судов / Е. А. Диденко // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России. – Саратов, 2009.
6. **Жанэ, А. Д.** Закон об электроэнергетике. Постатейный комментарий к Федеральному закону / А. Д. Жанэ. – Москва, 2005.
7. **Загайнова, С. К.** О государственно-правовой политике интеграции медиации в российскую правовую культуру / С. К. Загайнова // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России. – Саратов, 2009.
8. **Курочкин, С. А.** О некоторых вопросах развития альтернативных способов разрешения правовых конфликтов в Российской Федерации / С. А. Курочкин // Третейский суд. – 2009. – № 3.
9. **Мурадян, Э. М.** Арбитражный процесс / Э. М. Мурадян. – Москва, 2012.
10. **Мурадян, Э. М.** Превентивные иски / Э. М. Мурадян // Государство и право. – 2011. – № 4.
11. **Свирков, С. А.** Договорные обязательства в электроэнергетике / С. А. Свирков. – Москва : Статут, 2006.
12. **Тарасов, И. Н.** Процессуальные особенности разрешения споров, возникающих в сфере электроэнергетики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тарасов И. Н. – Екатеринбург, 2010.
13. Энергетика и право / под ред. П. Г. Лахно. – Москва, 2008.
14. **Ярков, В. В.** О проекте положения о порядке досудебного урегулирования споров (на примере оптового рынка электрической энергии и мощности) / В. В. Ярков // Третейский суд. – 2009. – № 3.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ВВЕДЕНИЕ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО	5
1.1. Энергетическое право как комплексная отрасль права	5
1.2. Субъекты электроэнергетики как участники энергетических отношений	13
1.3. Источники правового регулирования в сфере электроэнергетики	18
1.4. Государственно-правовое управление электроэнергетикой в России	28
2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	36
2.1. Правовые основы оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике	36
2.2. Правовые основы функционирования оптового и розничного рынков электроэнергии и мощности	43
2.3. Процессуальные особенности разрешения споров в сфере электроэнергетики	54
2.4. Энергетическая безопасность как составляющая национальной безопасности России	69
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	76
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	78

Учебное издание

ПУГИНА Ольга Андреевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор И. В. К а л и с т р а т о в а

Инженер по компьютерному макетированию М. Н. Р ы ж к о в а

ISBN 978-5-8265-1260-9



Подписано в печать 24.03.2014
Формат 60 × 84/16. 4,65 усл. печ. л.
Тираж 100 экз. Заказ № 137

Издательско-полиграфический центр
ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
392000, Тамбов, ул. Советская, 106, к. 14.
Тел./факс (4752) 63-81-08, 63-81-33.
E-mail: izdatelstvo@admin.tstu.ru