

# Правовое регулирование реформы электроэнергетики в России

**И.В. Редькин**, кандидат юридических наук, ст. научный сотрудник Института государства и права РАН, председатель Третейского суда НП «АТС»

Либерализация электроэнергетики – процесс, который начался по всему миру в конце XX в. и в настоящее время охватывает уже более чем 100 государств. Россия в XXI в. тоже приступила к поиску современных путей развития электроэнергетики. Перед нами стоит задача смены парадигмы регулирования одной из важнейших в смысле жизнеобеспечения отраслей экономики. Учитывая новизну и масштаб юридических проблем в рамках реформы, поле для деятельности в этом направлении представляется весьма обширным.

## Реформа правовой базы в сфере электроэнергетики

В связи с тем что преобразования в электроэнергетике осуществляются правовыми методами, изменение правовой базы является основным компонентом реформы. Именно здесь происходит программирование новой модели регулирования и определяются новые правила поведения на электроэнергетическом рынке. От качества правового регулирования напрямую зависят ход и результат самой реформы.

В ходе реформы меняется идеологический базис регулирования электроэнергетики. В странах, проводящих реформы электроэнергетики, общим направлением либерализации рынка электроэнергии является дерегулирование, которое состоит в снижении степени государственного вмешательства и изменении методов государственного регулирования данной сферы<sup>1</sup>. Это достигается путем снижения степени прямого регулирования и перехода преимущественно к кос-

<sup>1</sup> Обычно под либерализацией рынка понимается открытие рынка для конкуренции путем снятия ограничений на цены и барьеров для входа на рынок и для доступа к его инфраструктуре.

Статья посвящена ключевым аспектам современной реформы электроэнергетики в России. Рассматривая реформу электроэнергетики концептуально, автор выделяет четыре уровня происходящих изменений: реформу правовой базы; реформу институциональной структуры рынка; реформу отношений собственности; реформу государственного управления. Автор дает в целом положительную оценку новому законодательству России в сфере электроэнергетики. Тем не менее выделяются основные актуальные проблемы реформы электроэнергетики, которые, по мнению автора, необходимо решать с учетом положительного опыта других государств.

венным методам воздействия, не нарушающим действие конкурентных рыночных механизмов<sup>2</sup>.

Так, например, государства — члены Международного энергетического агентства (МЭА) начали открывать электроэнергетические рынки для конкуренции в начале 1990-х годов. Некоторые из них не стали вводить полномасштабную конкуренцию во всех секторах рынка и ограничились установлением конкуренции на оптовых рынках. Крупные производители энергии начали напрямую и свободно продавать энергию крупным (энергоемким) покупателям. Однако большинство государств установили полную конкуренцию независимо от размеров производителей и потребителей. После нескольких лет реформ  $\frac{2}{3}$  государств — членов МЭА получили в качестве результата устойчивый рост рынков<sup>3</sup>.

В новых условиях государства видят свою основную роль в создании рыночных правил и гарантировании справедливой конкуренции. При этом в ходе дерегулирования происходят отказ от прямого регулирования цен и запуск рыночных механизмов регулирования цен. Отказ от регулирования цен требует соответствующего усиления ответственности государства за качество конкуренции на вновь создаваемом рынке. В противном случае потребители (прежде всего население) могут пострадать в будущем от манипуляций ценами на жизненно важные товары (например, на электрическую энергию, услуги ЖКХ и т.п.).

Популярный ныне тезис о том, что Россия при переходе к рынку должна полностью отказаться от государственного регулирования экономики, неверен по своей сути и не основан на международном опыте либерализации рынков. По крайней ме-

Популярный ныне тезис о том, что Россия при переходе к рынку должна полностью отказаться от государственного регулирования экономики, неверен по своей сути и не основан на международном опыте либерализации рынков.

ре в период становления новых товарных рынков их государственное регулирование (в формах, сопоставимых с рыночной средой) необходимо. На этом этапе слабый уровень развития коммерческой инфраструктуры и механизмов саморегулирования (на создание которых потребуются десятки лет) не позволяют надеяться на образование высокоорганизованного рынка.

В рамках российской правовой доктрины важно определить должное соотношение между административным и гражданско-правовым регулированием в этой сфере. Перекус в сторону административного регулирования создает неоправданные препятствия и барьеры для входа на рынок и конкуренции. Исключение административного регулирования и переход к частно-правовым методам

регулирования не позволяют обеспечить защиту общественных интересов и могут привести к злоупотреблению частными интересами субъектов энергорынка.

Поскольку предметом правового регулирования является комплекс отношений рыночного плана, то преобладающим должен выступать, конечно, гражданско-правовой метод регулирования.

### Появление нового законодательства об электроэнергетике

В ходе реформы появилось новое законодательство об электроэнергетике: Федеральный закон «Об электроэнергетике»<sup>4</sup>, Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...»<sup>5</sup> и другие федеральные законы. До начала реформы данная сфера регулировалась в основном актами Правительства РФ и ведомственными нормативными правовыми актами.

<sup>2</sup> Прямое регулирование в данном случае означает принятие уполномоченным органом государства экономических решений за самих субъектов рынка (например, ценовых решений). Косвенные методы государственного регулирования оказывают влияние на поведение экономических агентов, но позволяют им самостоятельно принимать решения.

<sup>3</sup> См. подробнее: Key energy trends in the IEA & Worldwide. Prep. by the IEA's Statistics Division. 1999.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике».

В связи с этим можно отметить, что в системе российского права начал оформляться новый институт законодательства, призванный регулировать комплекс предметно однородных отношений, связанных в большей степени не с производством, а с оборотом электрической энергии.

Несколько шире стал предмет регулирования, в том числе за счет включения в сферу регулирования новых рыночных отношений (организация оптового и розничных рынков). Отдельная глава Федерального закона «Об электроэнергетике» посвящена оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике. Причем ранее данные отношения вообще не регулировались на уровне нормативных правовых актов.

Положения новых законов отличаются новизной содержания. Множество правовых норм не имеет связи со старым законодательством в сфере электроэнергетики. Вводится целый ряд новых правовых терминов: «гарантирующий поставщик», «энергосбытовая организация», «территориальная сетевая организация» и др.

Развитие понятийного аппарата в этой сфере регулирования крайне необходимо. Вместе с тем отдельные новые термины не основаны на Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ), хотя применяются к гражданско-правовым отношениям. Например, ГК РФ оперирует понятием «энергоснабжающая организация», а Федеральный закон «Об электроэнергетике» не знает такого понятия и вводит другой термин — «энергосбытовая организация». На практике встает справедливый вопрос: это одно и то же? Если нет, то каковы различия? Федеральные законы и подзаконные акты пока не дают на него ответ.

В числе основных недостатков нового законодательства можно указать на декларативность многих его положений. Использование норм-деклараций вместо норм-правил снижает регулятивный

потенциал данного законодательства и способствует созданию дефицита нормативно-правового регулирования, который остро ощущается в ходе настоящей реформы. Спрос на понятные правила поведения в сфере электроэнергетики со стороны субъектов отрасли сегодня явно превышает предложение со стороны государства. И в качественном, и в количественном отношении нормативные правовые акты не создают целостных рамок регулирования реформы.

В связи с реформой электроэнергетики юридических вопросов появилось больше, чем ответов. Государственные органы вынуждены в таких условиях восполнять пробелы квазирегулирующими инструментами (письмами, разъяснениями и т.д.), но это не решает задачи регулирования по существу.

С юридико-технической точки зрения можно отметить высокую степень использования бланкетных норм, содержащих отсылку к иным правовым актам и нормам. Так, многие нормы Федерального закона «Об электроэнергетике» не являются нормами прямого действия, и их реализация возможна только в случае принятия подзаконных актов Правительства Российской Федерации, а также ведомственных правовых актов<sup>6</sup>. В общей сложности для реализации данного Федерального закона требуется принятие более 40 нормативных правовых актов.

Само по себе использование бланкетной техники не свидетельствует о низком качестве закона. Однако проблема состоит в том, что Федеральный закон «Об электроэнергетике» содержит ссылки на нормы, принятие которых осуществляется гораздо позднее, чем сам закон. В этом случае получается, что норма, вводя некое общее правило, которое должно получить детальное развитие в подзаконном акте, не может исполняться субъектами из-за отсутствия механизма его реализации.

По прошествии трех лет со дня принятия Федерального закона «Об электроэнергетике» так

В числе основных недостатков нового законодательства можно указать на декларативность многих его положений... И в качественном, и в количественном отношении нормативные правовые акты не создают целостных рамок регулирования реформы.

<sup>6</sup> Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 г. № 865-р утвержден План мероприятий по реформированию электроэнергетики, большинство пунктов в котором предусматривают разработку подзаконных нормативных правовых актов.

и не разработаны многие предусмотренные им важнейшие нормативные правовые акты. Достаточно указать на Основные положения функционирования оптового рынка, которые должны утверждаться Правительством РФ (их не следует путать с Правилами оптового рынка, предусмотренными статьей 30 Федерального закона «Об электроэнергетике»).

Еще одной особенностью нормативных правовых актов в этой сфере является обилие технических норм. С одной стороны, это объясняется предметом регулирования: сфера электроэнергетики является сложной технологической системой. С другой — такое законодательство трудно воспринимается судами, что усложняет защиту нарушенных прав в данной сфере.

Переходный период реформирования электроэнергетики сопряжен с дополнительными сложностями ввиду одновременного существования новых и старых правовых норм, что неизбежно порождает правовые коллизии.

Несмотря на указанные недостатки, появление нового массива правовых норм, посвященных электроэнергетике, является весьма позитивным фактором.

### Договорное регулирование в электроэнергетике

Реформа правовой базы в сфере электроэнергетики призвана решить также и более частные юридические задачи: устранение противоречий и восполнение пробелов в праве; появление саморегулируемой среды; усиление роли договора...

В ходе реформы формируется новая система договоров как на оптовом, так и на розничных рынках электрической энергии. К сожалению, законы и подзаконные акты не содержат полноценной модели построения системы договоров в этой важной сфере, где требуется унификация договоров на территории всей страны.

На протяжении последних лет система договоров в электроэнергетике складывается стихийно. Низкая организованность рынка оборачивается для его участников высокими транзакционными издержками, связанными с заключением и исполнением сделок, дополнительными рисками.

В современный переходный период можно отметить следующие общие тенденции развития договорной среды в электроэнергетике.

Договорное регулирование все больше соответствует матрице отношений в отрасли (производство, транспорт энергии и др.). В период регулируемого рынка ФОРЭМ договоры не отражали реального содержания регулируемых отношений, например, в части регулирования сетевого компонента.

Происходит усложнение договорных связей вследствие появления нового и более многочисленного субъектного состава, образующего технологическую и коммерческую инфраструктуру рынка электроэнергии. Смешанные договоры, регулирующие всю технологическую цепочку отношений, уступают место однопредметным договорам, регулирующим одну технологическую или коммерческую функцию (передача электроэнергии, купля-продажа и др.).

Следует понимать, что сфера электроэнергетики в силу фактора публичности должна функционировать только в режиме организованного рынка. Индивидуальное регулирование на уровне договоров призвано в этой сфере создавать высокоорганизованную экономическую среду. Организованный рынок отличается от более примитивного стихийного рынка по многим параметрам: унифицированностью процедуры заключения и стандартностью условий сделок, быстротой заключения и гарантированностью исполнения сделок, информационной прозрачностью и пресечением недобросовестных форм поведения и др.

Динамика развития законодательства об электроэнергетике соответствует общей закономерности развития модели регулирования рыночных отношений в России.

Опыт развития систем регулирования в «опережающих» сферах (например, финансовые рынки) показывает,

что система законодательства прошла три фазы своего эволюционного развития.

Первая фаза, которую условно можно назвать фазой «кризисного законодательства», — это «сырое» законодательство, цель которого — стабилизировать ситуацию в новых экономических условиях.

Динамика развития законодательства об электроэнергетике соответствует общей закономерности развития модели регулирования рыночных отношений в России.

Вторая фаза — законодательство переходного периода (имеется в виду переход к состоянию рынка). И третья фаза — полноценное рыночное законодательство. Это объективный процесс роста всех компонентов регулирования и регулируемой среды.

Например, на фондовом рынке такое развитие законодательства прошло всего за 10 лет:

- начало 1990 годов — законодательство первой волны (кризисное регулирование);
- 1994–1996 годы — законодательство второй волны (переходное регулирование);
- конец 1990-х годов — вполне качественное рыночное законодательство третьей волны.

Сфера электроэнергетики в плане регулирования значительно сложнее. Здесь процессы регулирования объективно ограничены физическими свойствами электроэнергии как специфического товара и технологическими особенностями ее потребления. В целом экономическая среда, где присутствует технологическая инфраструктура (электроэнергетика, ЖКХ, железнодорожный транспорт), является более инерционной и менее поддается изменениям.

В настоящий момент электроэнергетика регулируется на уровне законодательства переходного периода. Восхождение к качественно новой модели рыночного регулирования — это уже задача законодательства третьей волны (законодательства пост-переходного периода).

## Реформа институциональной структуры рынка электроэнергии

Согласно мировой практике реформа электроэнергетики осуществляется по одной и той же модели: организационное разделение потенциально конкурентных видов бизнеса (производство и сбыт электроэнергии) и естественно-монопольных (передача электроэнергии и технологическое диспетчирование). Цель структурной реформы в электро-

энергетике — создать предпосылки для конкурентного рынка. Достижение этой цели возможно при выполнении двух основных условий: обеспечения независимости инфраструктуры рынка и свободного доступа к ней всех участников рынка.

В ходе реформы происходит кардинальное изменение институциональной структуры отрасли. В первую очередь речь идет о создании новых, ориентированных на рынок институтов:

- энергогенерирующих компаний (производство электроэнергии)<sup>7</sup>;
- энергосбытовых компаний (купля-продажа электроэнергии);
- Федеральной сетевой компании и территориальных электросетевых компаний (передача электроэнергии);
- Системного оператора (технологическое диспетчирование);
- Администратора торговой системы (коммерческая инфраструктура оптового рынка).

Старая структура отрасли ликвидируется, за исключением изолированных энергосистем, где сохраняется вертикальная интеграция. Трансформации подлежат региональные энергоснабжающие организации (АО-энерго). В ходе преобразований они разрушаются как вертикально интегрированные компании, объединяющие генерацию, сетевую деятельность и сбыт. Из состава их имущества выделяются и передаются отдельным юридическим лицам энергетические сети и генерирующие мощности. В отдельные юридические лица выделяется сбытовой компонент. Затем оболочку АО-энерго используют для создания управляющих компаний либо иных прогрессивных институтов будущего рынка. Могут быть и иные варианты «распаковки» АО-энерго. Далее осуществляются многочисленные укрупнения и слияния компаний на межрегиональной основе, но в рамках установленной законом диверсификации бизнеса<sup>8</sup>.

РАО «ЕЭС России» в переходный период превращается в большей степени в финансовый хол-

<sup>7</sup> В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2003 г. № 1254-р на базе электростанций созданы шесть тепловых оптовых генерирующих компаний и одна гидрогенерирующая оптовая компания.

<sup>8</sup> Так, на базе сетевых активов создаются семь межрегиональных магистральных сетевых компаний (единая национальная электрическая сеть) и четыре межрегиональные распределительные сетевые компании (распределительные сети) (см.: О ходе реформирования электроэнергетики РФ в 2005 году // Информационный бюллетень РАО «ЕЭС России»).

динг, т.е. компанию, основным видом деятельности которой является не производство энергии и энергетические услуги, а управление реформой через владение контрольными пакетами акций вновь создаваемых институтов энергетического рынка. Ориентировочно к 2009 г. после окончания преобразований в электроэнергетике РАО «ЕЭС России» прекращает свое существование как энергетический холдинг<sup>9</sup>.

После разделения РАО «ЕЭС России» и ликвидации его как энергохолдинга произойдет децентрализация управления отраслью. В связи с этим возникают определенные риски данной реформы.

В советское время электроэнергетика была централизована на технологическом и административном уровнях. Затем административный ресурс был заменен на корпоративную интеграцию в рамках группы компаний холдинга — РАО «ЕЭС России».

Децентрализация в рамках реформы порождает проблему согласования интересов и действий множества субъектов, ранее вертикально интегрированных и централизованных в единую систему при помощи корпоративного ресурса РАО «ЕЭС России».

В связи с этим в ходе реформы должна произойти замена вертикальной интеграции бизнеса в рамках единой корпоративной структуры на горизонтальную интеграцию на уровне договоров. Весьма сложно увязать тысячи субъектов в одну организованную систему с иерархией и соподчиненностью, поскольку гражданское право является децентрализованной моделью регулирования по своей сути. Вместе с тем технологическая и коммерческая инфраструктура требует централизации для обеспечения процесса исполнения сделок. Другие отношения в рамках производства и распределения электроэнергии могут быть децентрализованы.

В связи с этим в ходе реформы должна произойти замена вертикальной интеграции бизнеса в рамках единой корпоративной структуры на горизонтальную интеграцию на уровне договоров.

Помимо технологической сетевой инфраструктуры, обеспечивающей физическую доставку товара, не меньшее значение имеет качество правового регулирования коммерческой инфраструктуры, функция которой состоит в заключении сделок и обеспечении передачи прав на электроэнергию.

В этой сфере должны быть организованы как оптовые, так и розничные рынки. Нужна развитая коммерческая инфраструктура, отвечающая принципам конкуренции, информационной прозрачности, доступности. Нельзя полагаться на то,

что организованные рынки появятся автоматически. Стихийное создание таких рынков и зависимость от субъектов инфраструктуры означают в конечном счете отсутствие реальной конкуренции и существенное

удорожание электроэнергии за счет неэффективного распределения ресурсов.

В качестве основного элемента коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергии в 2001 г. было создано НП «Администратор торговой системы» (далее — АТС). В переходный период через АТС будет продаваться по свободным ценам электроэнергия, объем которой не превышает 15 % установленной (рабочей) мощности поставщика (на каждый час и в каждой точке поставки)<sup>10</sup>. АТС был задуман как инструмент организованной торговли внебиржевого типа. Вместе с тем его правовой статус закреплен Федеральным законом «Об электроэнергетике» весьма поверхностно и не подпадает под действие Закон Российской Федерации «О товарных биржах и биржевой торговле»<sup>11</sup>. Другой актуальный вопрос — качество конкуренции на этой площадке с учетом того, что в составе учредителей преобладают аффилированные между собой субъекты.

Помимо рынка, где заключаются договоры купли-продажи на сутки вперед (так называемый рынок спот), существуют еще и долгосрочные двусторонние договоры (прямые договоры) между произ-

<sup>9</sup> См.: Стратегия РАО «ЕЭС России» на 2003–2008 годы «5+5».

<sup>10</sup> Правила оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода (п. 6) (утверждены постановлением Правительства РФ от 24 октября 2003 г. № 643).

<sup>11</sup> Закон Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле».

водителями и крупными потребителями. Этот рыночный инструмент является одним из факторов стабильности цен на свободном рынке. Для крупных потребителей электроэнергии важно создать правовую базу для прямых долгосрочных договоров, обеспечивающих стабильность и предсказуемость цены на электроэнергию. Именно поэтому страны с либеральным рынком электроэнергии отдают большую долю энергии на рынок прямых контрактов. Так, в Англии и на скандинавском рынке «NORD POOL» по прямым договорам продается более 50 % электроэнергии.

Очевидно, что качество коммерческой инфраструктуры в жизнеобеспечивающих сферах имеет первостепенное значение. Для создания конкурентной среды принципиально важно, чтобы технологическая и коммерческая инфраструктура будущего рынка была независимой от субъектов рынка, обладающих рыночной властью. Только в этом случае она сможет обеспечить честную конкуренцию, работая на условиях свободного (недискриминационного) доступа. В любом случае нельзя создавать ее по принципу «темного ящика», находящегося под влиянием субъектов естественных монополий и крупных игроков рынка.

## Реформа отношений собственности

Исторически электроэнергетика создавалась в начале XX в. во всех странах как отрасль с высоким государственным присутствием и контролем. Основное внимание регулирования было сосредоточено на таких характеристиках, как надежность поставок электроэнергии и безопасность.

В 1990-х годах в связи с необходимостью развития и обновления фондов повсеместно начался процесс приватизации электроэнергетических объектов и либерализации (дерегулирования) отрасли. Приоритеты регулирования были изменены в пользу конкуренции и привлечения частного

капитала в электроэнергетику. Аналогичные процессы происходят сейчас в России, где электроэнергетика также остро нуждается в обновлении фондов и развитии.

Российское законодательство о реформе предусматривает сегментирование собственности на объекты электроэнергетики. Так, частная собственность возобладает в потенциально конкурентных секторах электроэнергетики (производство электроэнергии и сбыт). Технологическая инфраструктура (энергетические сети и диспетчерские пункты), относящаяся к естественной монополии, переходит преимущественно в федеральную собственность<sup>12</sup>. Это соответствует международной практике, так как большинство государств сохранили публичную собственность на объекты технологической инфраструктуры в этой сфере. Так, в государствах – членах Европейского союза в электроэнергетическом секторе используется как государственная, так и частная собственность. В большинстве стран технологическая инфраструктура (сети) находится в государственной собственности. В компаниях, занятых производством и продажей электроэнергии, наблюдается тенденция к преобладанию частной собственности<sup>13</sup>.

На этом уровне реформы приняты отдельные меры по урегулированию конфликта интересов, стимулирующие компании к разделению естественно-монопольной и конкурентной деятельности. Согласно статье 6 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» с 1 апреля 2006 г. не допускается одновременно иметь на праве собственности имущество, используемое при осуществлении деятельности по передаче электроэнергии и оперативно-диспетчерскому управлению, и имущество, используемое для производства и купли-продажи электроэнергии. Данное правило не распространяется на субъектов в технологически изолированных энергосистемах, деятельность для собственных производственных нужд, а также гарантирующих поставщиков.

<sup>12</sup> Статья 8 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» предусматривает, что Российская Федерация после окончания переходного периода реформирования электроэнергетики увеличивает долю своего участия в уставных капиталах Федеральной сетевой компании и Системного оператора до уровня не менее чем 75 % плюс одна голосующая акция.

<sup>13</sup> См.: Сравнение электроэнергетических рынков ЕС и СНГ. Отчет. Совместная группа ЭЭС СНГ – Евроэлектрик. 2005 г.

## Реформа государственного управления электроэнергетикой

Реформа государственного управления электроэнергетикой является составной частью проводимой в стране административной реформы. На этом уровне происходит распределение полномочий по государственному регулированию и контролю в сфере электроэнергетики. Существующая организационно-административная модель регулирования основана на Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Учитывая важность вопроса административно-управления реформой электроэнергетики, полагаем, что эта тема должна быть предметом отдельного более глубокого исследования.

### Проблемы и риски реформы электроэнергетики

Отдельные проблемы, возникающие в процессе реформы электроэнергетики являются концептуальными и требуют обсуждения.

#### **Соотношение частных и публичных интересов в ходе правового регулирования электроэнергетики**

Реформа электроэнергетики – процесс, который затрагивает интересы каждого гражданина и каждой компании в России, и, следовательно, не может быть частным коммерческим проектом отдельных компаний. В данном случае объективно очень высок социально-публичный элемент. Может ли государство гарантировать качество проводимой реформы и ее соответствие общим интересам?

Инфраструктурные отрасли, к которым относятся и электроэнергетика, представляют сферу обеспечения жизненно важных интересов страны. Именно они во многом определяют качество жизни граждан (ЖКХ, электроэнергетика, газоснабжение, транспорт, связь и др.). Следовательно, поми-

мо экономических целей, должны быть социальные цели регулирования и инструменты их реализации. Экономические реформы должны сопровождаться решением задач социального блока. В современный период социальные цели регулирования экономических отношений часто игнорируются.

Перекрестное субсидирование, имеющееся в электроэнергетике, тоже решает социальные задачи. Однако ущербность данного метода состоит в том, что социальная проблема перекладывается государством на хозяйствующего субъекта, вынужденного субсидировать социально приоритетного потребителя, что несов-

местимо с принципами рыночного регулирования. Следовательно, необходимо избирать способы социальной защиты, не возлагающие бремена на частный сектор, например, адресные субсидии, которые применяются в странах с развитой экономикой. Учет социальных аспектов регулирования призван компенсировать диспропорции в уровнях потребления товаров и услуг и преследует неэкономические цели: социальная стабильность, подержание приемлемого уровня качества жизни.

Сегодня очевидно, что у нас еще не сложилось понимание публичной роли электроэнергетики как инфраструктурной и жизнеобеспечивающей отрасли для всей экономики страны. Новая модель регулирования не содержит конкретных публичных обязательств энергокомпаний перед потребителями и государством. Например, в зарубежных странах такие компании имеют целый набор публичных обязательств, включая обязательство поставки (supply service obligation).

Это не было принципиально в прежней модели регулирования отрасли, так как она была основана на прямом управлении отраслью со стороны государства как собственника основных энергетических активов. В связи с этим публичные интересы учитывались через механизм управления государственной собственностью и прямое регулирование цены на электроэнергию. Когда производство электроэнергии и сбыт будут в большей части рынка контролироваться частными собственниками в условиях полного дерегулирования цены, вопросы согласования частных и публичных интересов перестают носить чисто теоретический характер.

В связи с этим в ходе реформы должна произойти замена вертикальной интеграции бизнеса в рамках единой корпоративной структуры на горизонтальную интеграцию на уровне договоров.



Либерализация и сокращение административно-правового регулирования ставят на повестку дня поиск новых правовых инструментов обеспечения «общих» интересов. Усиление гражданско-правового регулирования не решает вопрос обеспечения защиты публичных интересов, так как в этой проблеме присутствует социальная составляющая. Необходимо понимать, что существенное повышение цены на электроэнергию может сделать ее недоступным товаром для части населения, а свобода договора в чистом виде может привести к дискриминации потребителей, в первую очередь населения, со стороны экономически сильных субъектов электроэнергетики. Прогнозируемое нарастание дефицита мощности в стране может быть использовано для энергошантажа как элемента недобросовестной коммерческой политики в новых условиях. При этом стимулы к развитию электроэнергетики исчезают. Ответы на данный вопрос должны быть найдены на начальном этапе проводимой реформы.

Внимательное отношение государства к публичным интересам в электроэнергетике является составной частью правового регулирования в развитых странах.

Например, в США в 1935 г. был принят закон о публичных коммунальных компаниях (Public Utility Holding Act). Этот закон в основном регулирует структуру акционерного капитала компаний, обслуживающих коммунальные нужды (в том числе компаний, осуществляющих такие виды деятельности, как производство, передача, сбыт электрической и тепловой энергии). В нем, в частности, предусмотрено, что если какая-либо компания владеет более чем 10 % капитала компании, обслуживающей коммунальные нужды, то она подлежит регистрации и аналогичному контролю со стороны государства. Контролируются очень многие параметры деятельности, например: (а) запрещается совмещать регулируемые виды деятельности с другими; (б) запрещается перекрестное владение акциями определенных компаний, которые осуществляют виды деятельности, порождающие конфликты интересов; (в) контролируются аффилированные связи (более 5 % акционерного капитала), сделки по продаже активов, займы и сомнительные сделки.

Такое регулирование позволяет существенным образом снизить риски ценовых сговоров на рынке и вообще манипуляций различного рода.

Полагаем, что было бы легкомысленно осуществлять реформы жизнеобеспечивающих инфраструктурных отраслей (электроэнергетика, ЖКХ, общественный транспорт и др.) без понятной публичной доктрины их регулирования. Дело не в том, что нужно повышать административную составляющую регулирования с ее типичным набором регулирующих инструментов (лицензирование, ценовое регулирование и т.п.). Важно, чтобы регулирование электроэнергетики осуществлялось с учетом общих интересов потребителей как одной из сторон рыночных отношений. В противном случае, на новом «свободном» рынке потребитель может оказаться один на один с крупными монополиями в условиях отсутствия реальной конкуренции и необходимой информации, то есть в условиях полного воспроизведения советской модели диктата производителя. Последствия такого «рынка» должны быть всем понятны.

#### **Адекватные правовые механизмы регулирования**

Институциональные (структурные) преобразования в электроэнергетике не поддержаны адекватными правовыми механизмами регулирования.

Задача «открытия» соответствующих рынков для конкуренции не обеспечена системой регулирования. Логика авторов реформы состоит в кардинальном снижении уровня государственного регулирования и снятии ответственности государства в сфере ценообразования (конечная цена товара не регулируется). При этом в новом отраслевом законодательстве постпереходного периода не заложен формат управления ценой и многими другими процессами в этих жизненно важных сферах экономики. С этим связаны основные риски данной реформы.

Необходимо обеспечить структурные реформы адекватными правовыми механизмами. В противном случае реформы не будут иметь динамики, и после совершения структурных преобразований не произойдет переход на новое качество работы отрасли. Сегодня это заметно на примере электроэнергетики и железнодорожного транспорта. Качественный переход к новому состоянию, несмотря на структурные преобразования, в этих отраслях в настоящее время еще не состоялся.

Очевидно, что структурные реформы поставлены впереди реформы самой системы регули-

рования, поэтому модели регулирования формируются на ходу путем принятия, как правило, временных и запоздалых компенсирующих решений. Качество такой реформы вызывает справедливые нарекания.

В докладе ОЭСР «Реформа регулирования в России – создание правил рынка» отмечается, что необходимо подготовить российскую систему регулирования к появлению новых рынков в железнодорожном и электроэнергетическом секторах. Авторы доклада подчеркивают, что «Россия совершит дорогостоящую ошибку, если она двинется вперед, не до конца подготовившись, в надежде на то, что ошибки или неопределенности можно будет исправлять на ходу. Слишком много реформ в странах ОЭСР потерпели крах из-за плохо сконструированных систем регулирования»<sup>14</sup>.

### Качество конкуренции на рынке электроэнергии

Основными движущими мотивами происходящих по всему миру реформ электроэнергетической отрасли являются внедрение рыночной конкуренции и привлечение инвестиций для развития.

Вопросы качества конкуренции на новом рынке имеют первостепенное значение. К сожалению, приватизация объектов энергетики и последующее перераспределение собственности в этой сфере происходили в условиях крайне слабого государственного регулирования структуры капитала в отраслях монополий. Это привело к созданию сверхмонополий в этом секторе экономики, сложность реформирования которых прямо пропорциональна степени их экономического и социального могущества.

Можно указать на следующие негативные тенденции и риски, связанные с низким качеством конкурентной среды:

- вытеснение независимых субъектов с рынка с использованием правовых средств, в том числе создание новых барьеров входа на рынок;
- дискриминация доступа к инфраструктуре;
- риск монополизации розничных рынков гарантируемыми поставщиками.

В Федеральном законе «Об электроэнергетике» запланирована региональная монополия на розничных рынках в виде гарантирующего поставщика, который обязан обслуживать население. Внешне демократические процедуры конкурсного отбора гарантирующего поставщика не снимают проблемы монополизма, а, напротив, делают ее еще более легальной. По сути, розничную монополию АО-энерго заменили на монополию гарантирующего поставщика. Уже сейчас ясно, что это будет энергосбыт, выделенный из АО-энерго в ходе реформирования.

Кто сможет конкурировать с такой организацией, имеющей информационные базы потребителей, кадры, опыт работы, поддержку со стороны монополий? Кроме того, наличие распределительных сетей у такой организации (разрешенное законодательством) порождает серьезный конфликт интересов и создает еще одно неоспоримое конкурентное преимущество, в том числе эффект «последней мили».

Регулирование сбытовой надбавки для гарантирующего поставщика, как это предусмотрено законом, не является гарантией защиты потребителя, так как государство при этом не регулирует конечную цену. В этом случае гарантирующий поставщик может закупать электроэнергию у аффилированных компаний по «свободным» ценам, а монопольную ренту получать в другой форме.

К сожалению, указанные вопросы даже не обсуждаются в ходе проектирования и осуществления реформы. Возникает вопрос: следовало ли проводить реформу, основной целью которой декларируется создание конкурентного рынка, если в ходе нее правовыми средствами обеспечивается консервация старой монопольной системы, но только в рамках уже новой институциональной структуры рынка?

В связи с этим, исходя из опыта регулирования Швеции, можно предложить отдельные модели государственной поддержки конкуренции.

Во-первых, в отдельных секторах шведской экономики используется *асимметричное регулирование*. К доминирующим на таких рынках компаниям предъявляются более жесткие требования (асимметричность регулирования). Таким обра-

<sup>14</sup> Доклад Специальной группы по политике в области регулирования ОЭСР «Реформа регулирования в России – создание правил рынка». 14–15 марта 2005 г.

зом, новые и мелкие операторы получают преимущество в конкуренции с более крупными и доминирующими компаниями. Это создает общую линию на развитие конкуренции в дерегулируемом секторе.

В России в электроэнергетике происходит все наоборот: к новым независимым компаниям предъявляют повышенные требования (например, по приборам учета), которые не предъявляются к доминирующим компаниям.

Во-вторых, в Швеции применяется *метод информационной прозрачности цен*. Шведская энергетическая администрация (STEM) требует от сбытовых компаний публикации цен на электрическую энергию на сайте этого государственного органа. При этом происходит ранжирование компаний по уровню цены от самой дешевой до самой дорогой. Потребитель, имея возможность сравнить информацию, представленную на сайте регулятора, может выбрать компанию с наименьшей ценой. Тем самым обеспечивается качество конкуренции на розничном рынке электроэнергии за счет информационной прозрачности ценообразования.

### Защита потребителей на рынке электроэнергии

Один из важнейших вопросов данного блока – защита потребителей – должен быть приоритетным с точки зрения государственного регулирования.

Сегодня новая модель регулирования электроэнергетики создается не в пользу потребителей. Об этом свидетельствуют следующие тенденции нового законодательства об электроэнергетике:

- снижение стандартов ответственности субъектов рынка перед потребителями;
- переложение рисков на потребителей;
- отсутствие симметрии в правах и обязанностях потребителей и субъектов рынка;
- нехватка механизмов защиты от ценовых манипуляций в ходе полного дерегулирования рынка.

В новой системе защита потребителей (особенно неквалифицированных – населения) должна происходить уже не за счет низкой цены, как это было ранее, а в большей степени за счет повышения качества институциональной среды (конкуренция; информационная прозрачность; защита потребителя от дискриминации и др.), а также за счет качества товаров и услуг (путем внедрения принципа универсального обслуживания).

В существующей модели происходит переложение рисков на потребителей и юридически ограничены возможности защиты их интересов.

При отсутствии прочной правовой базы защита потребителей в судах не дает результата. Сегодня во многих социально важных сферах экономики у потребителей практически («де факто») отсутствует такой важнейший инструмент защиты их справедливых интересов, как судебная защита. Так, например, за последние годы была создана легальная возможность для ущемления интересов потребителей электроэнергии за счет снижения стандарта ответственности субъектов электроэнергетики. Тем самым риски нежелательных последствий сегодня переложены на потребителей, что противоречит принципам ведения предпринимательской деятельности<sup>15</sup>.

Например, авария в энергосистеме Москвы летом 2005 г. на подстанции Чагино или действия РАО «ЕЭС России» по отключению платежеспособных потребителей зимой 2005/2006 г. Кто компенсировал потребителям ущерб и снижение качества жизни?

Реформы, проводимые без социальных (компенсирующих) и юридических (защитных) механизмов, направлены в конечном счете на снижение качества жизни населения.

Отсутствие нормативно-правовых мер и требований по защите потребителей не позволяет последним эффективно отстаивать свои интересы в судебных и иных инстанциях и дает неоправданную свободу действий монополиям и вообще производителям товаров (услуг).

Государство должно стимулировать электроэнергетическую отрасль – работать на потребителя как положительными методами (публичными обязательствами, информационной прозрачностью

<sup>15</sup> Согласно статье 2 ГК РФ одним из признаков предпринимательской деятельности является риск.

среды, управлением ценой, мониторингом издержек), так и методами контроля и санкций.

При разработке новой модели регулирования в инфраструктурных общественных секторах России (ЖКХ, электроэнергетика, транспорт) следует принять во внимание опыт регулирования ряда потребительских рынков Европы, основанный на концепции регулирования услуг общего экономического интереса или общего экономического значения<sup>16</sup>. В перечень таких услуг в соответствии с практикой ЕС включены: газо- и электроснабжение, водоснабжение, транспорт, канализация, сбор и утилизация отходов, телекоммуникационные услуги, местные транспортные услуги и т.п.

Во Франции к услугам общего значения отнесены: газо- и электроснабжение, воздушное сообщение, национальное телевидение, услуги речных и морских портов, услуги телекоммуникационных сетей, услуги по трудоустройству, сбор и утилизация отходов, услуги по надзору за загрязнениями, почтовые услуги, услуги по пенсионному обеспечению.

В сфере электроэнергетики в странах Европейского союза с 1 июля 2004 г. регулирование осуществляется в соответствии с Директивой Еврокомиссии по электроэнергии 2003/54/ЕС<sup>17</sup>, содержащей комплекс важных регулирующих положений, основанных на концепции универсального обслуживания. Согласно указанной Директиве регулирование электроэнергетики осуществляется на следующих принципах универсального обслуживания: безопасности и бесперебойности снабжения; качестве и доступной цене; охране окружающей среды. Директива обязывает европейские страны обеспечивать высокий уровень защиты потребителей электроэнергии, в том числе такими мерами, как прозрачность и недискриминационность договорных условий; наличие у потребителей необходимой

информации; доступные механизмы разрешения споров. В соответствии с Директивой в компетенцию регулирующего органа входит прежде всего функция мониторинга параметров качества и доступности услуг: качество снабжения, прозрачность деятельности компаний, уровень качества конкуренции...

Другая Директива Еврокомиссии 2005/89/ЕС касается мер обеспечения безопасности поставок электроэнергии и инвестиций в инфраструктуру<sup>18</sup>. В частности, данная Директива обязывает государства – члены ЕС принимать меры, направленные на обеспечение высокого уровня безопасности и надежности поставок электроэнергии. В числе таких мер, помимо необходимой правовой базы, предусмотрены следующие: наличие адекватного уровня мощности для обеспечения баланса между предложением и спросом на электроэнергию; достаточный уровень инвестиций в развитие инфраструктуры, обеспечивающей транспорт энергии.

Полагаем, что для России учет этих факторов также актуален в целях совершенствования национальной концепции государственного регулирования электроэнергетики. □

<sup>16</sup> Термин «услуги общего экономического интереса» используется в статьях 16 и 86 (2) Договора об учреждении ЕС. В 2003 г. в Европейском союзе по результатам издания «Зеленой Книги по услугам общего значения» была инициирована дискуссия о механизмах государственного регулирования и функционировании услуг общего значения.

<sup>17</sup> Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.

<sup>18</sup> Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment.