

Московское отделение
Ассоциации юристов России

Ответственные редакторы:
Седова Ж.И., Спиридонов А.А., Кравченко Д.В.

КОНСТИТУЦИЯ. ПРАВО. ЧЕТВЕРТЫЙ ЭНЕРГОПЕРЕХОД

Сборник статей

Москва,
ЛУМ,
2021

УДК 620.9:340(082)
ББК 67.4я43+31.1я43
К65

К65 Конституция. Право. Четвертый энергопереход. Сборник статей. Ответственные редакторы: Седова Ж.И., Спиридонов А.А., Кравченко Д.В., — Москва, ЛУМ, 2021 — 184 с.

ISBN 978-5-6043304-8-7

Настоящий сборник стал результатом заседания Комиссии по энергетическому праву Московского регионального отделения Ассоциации юристов России, проведенного в декабре 2020 года в рамках секции Юридической недели 2020 «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки». Заседание проходило по теме «Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право» с участием представителей двух министерств Правительства РФ, представителей науки, энергетических организаций и организаций энергетического рынка, ведущих юридических компаний.

Сборник будет полезен в качестве рекомендательного материала при развитии и использовании альтернативных источников энергии. Выводы, обозначенные в статьях экспертов, окажут помощь при разработке нормативно-правовой базы и содействие в решении многих вопросов энергетического перехода. Сборник рекомендован для работников энергетической сферы, государственных служащих, ученых и преподавателей, а также будет интересен всем, кто занимается вопросами производства энергии, энергопотребления, энергосбережения и охраны окружающей среды.

ISBN 978-5-6043304-8-7

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Заместителя директора Департамента регуляторной политики Правительства РФ Спиридонова А.А.	5
Вступительное слово Председателя Комиссии по энергетическому праву Московского отделения Ассоциации юристов России Седовой Ж.И.	7
Пахомов А.А. Правовые аспекты энергоперехода в России. Тезисы выступления на конференции «Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право»	9
Седова Ж.И. Правовые вопросы принятия решений о выводе электроэнергетических объектов из эксплуатации и принцип баланса публичных и частных интересов	13
Веселов Ф.В. Энергетический переход: как правильно войти и успешно пройти?	22
Символоков О.А. Выделенная генерация: состояние и перспективы законодательного регулирования	38
Кравченко Д.В., Кожура Р.В. Конституционный принцип свободы экономической деятельности и уголовные риски энергетической отрасли	48
Семенович К.С. Регуляторный контракт в энергетике, как новый способ государственного регулирования цен (тарифов). Правовые аспекты	56

Семенович Кристина Сергеевна
директор Центра энергетического права
Санкт-Петербургского Государственного Университета,
кандидат юридических наук

Регуляторный контракт в энергетике, как новый способ государственного регулирувания цен (тарифов). Правовые аспекты

Новый этап трансформации мировой энергетической системы – четвертый энергетический переход, заключающийся в активном использовании альтернативных источников энергии и вытеснении ископаемых видов топлива, большей части населения Земли напоминает научно-фантастические задумки о звездолетах, бороздящих космическое пространство со скоростью света. Но и государственный план электрификации России (ГОЭЛРО 1920) был охарактеризован Гербертом Уэллсом «утопической идеей коммунистов»¹⁷, а Единая энергетическая система России, начало функционирования которой обусловлено стремительной реализацией плана ГОЭЛРО, сегодня включает 846 электростанций мощностью свыше 5 МВт каждая¹⁸.

Огромное влияние на развитие энергетики оказывает целый ряд факторов, в том числе распределенная генерация, цифровизация экономики, декарбонизация энергетики и промышленности, внедрение систем хранения энергии, конечно, энергосбережение и повышение энергоэффективности. Меняющаяся структура энергопотребления требует изменений в экономической, политической, социальной политике государства. В целях адаптации страны к бу-

¹⁷ Герберт Джордж Уэллс. Россия во мгле. Эксмо. 2015. 208 с.

¹⁸ Единая энергетическая система России – Системный оператор Единой энергетической системы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.so-ups.ru/functioning/ees/ees-2020/> (дата обращения 24.12.2020).

дущим преобразованиям экономических отношений в энергетике предпринимается ряд мер, направленных на внедрение новых форматов взаимодействия бизнеса и власти, в частности, в сферах, подлежащих государственному регулированию.

К регулируемым видам деятельности в энергетике относятся виды деятельности, реализуемые субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение¹⁹. Указанные виды деятельности выполняются в отсутствие конкуренции в связи с технологическими особенностями производства и их высокой социальной значимостью, а государство все время находится в поиске баланса: с одной стороны, необходимо оградить потребителей услуг естественных монополий от злоупотреблений хозяйствующих субъектов, с другой – нужно создать благоприятные условия для развития инфраструктуры, привлечения инвестиций, поддержания хозяйственной деятельности субъекта естественной монополии. И механизмом сохранения баланса в топливно-энергетическом комплексе выступает эффективное и стабильное тарифо- и ценообразование. Одним из нововведений в свете преобразований в энергетике является перспективный способ долгосрочного регулирования цен (тарифов) в энергетической отрасли – соглашение об осуществлении регулируемых видов деятельности, иначе, регуляторный контракт.

Формирование нормативно-правового регулирования регуляторных контрактов в энергетике не завершено. Согласно проекту Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»²⁰, подготовленному ФАС России в 2018 году, но не внесенному в Государственную Думу РФ, по регуляторному кон-

¹⁹ Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁰ Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=94795> (дата обращения 24.12.2020).

тракту, заключаемому между регулируемой организацией и регулирующим органом, регулируемая организация осуществляет эксплуатацию, строительство, реконструкцию и модернизацию объектов сетевой инфраструктуры, а также иного имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности, в соответствии с плановыми значениями показателей надежности, качества, энергетической эффективности, утвержденными инвестиционной и производственной программами, а регулирующий орган обеспечивает условия для осуществления деятельности, в том числе, учитывает при установлении тарифов для регулируемой организации долгосрочные параметры регулирования тарифов и расходы на выполнение мероприятий, предусмотренных производственными и инвестиционными программами хозяйствующего субъекта.

Еще в сентябре 2019 года в отсутствие законодательного регулирования в Ростовской и Тюменской областях между органами исполнительной власти регионов, ФАС России и дочерними компаниями ПАО «Газпром» подписаны первые регуляторные контракты в сфере газоснабжения. В сентябре 2020 года четырнадцатый регуляторный контракт заключен в Татарстане. Основной задачей заключенных регуляторных контрактов является усовершенствование процедуры газификации, соглашения, потенциально, могут быть подписаны во всех регионах, где есть система газоснабжения. Практическая реализация заключения и исполнения таких соглашений во многом результат деятельности ФАС России. В соответствии с договоренностями, достигнутыми в ходе совещания 20.08.2020 в Минэкономразвития России с представителями ФАС России, антимонопольным органом, с целью сохранения практики заключения регуляторных контрактов в газовой сфере, подготовлен проект Постановления Правительства РФ «О признании утратившими силу абзаца второго пункта 3 и пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 702»²¹, исключающий установленный Поста-

²¹ Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#nра=94795> (дата обращения 24.12.2020).

новлением Правительства РФ от 16.05.2020 № 702 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам развития газификации субъектов Российской Федерации»²² запрет федеральному органу исполнительной власти в области регулирования тарифов учитывать расходы, связанные со строительством объектов газотранспортных и газораспределительных сетей, а также расходы на реализацию межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций при установлении регулируемых тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

Заключение и исполнение регуляторных контрактов в сфере газоснабжения, предполагающих установление долгосрочных тарифов на срок не менее 5 лет, направлено на распределение дополнительных средств от тарифной выручки, полученных за счет сокращения операционных затрат, на газификацию городов и поселков. Соглашения призваны мотивировать компании к эффективной деятельности, к получению дополнительного источника за счет экономии для строительства газопроводов и в конечном счете ориентированы на повышение капитализации газоснабжающих организаций. Регуляторный контракт – важная часть процедуры обновления газовой отрасли.

В электроэнергетике возможность заключения регуляторного контракта предусмотрена с августа 2019 года Федеральным законом от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике»²³, дополнившим Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²⁴ статьей 23.4, содержащей, фактически, бланкетную норму, отсылающую к под-

²² Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#nра=94795> (дата обращения 24.12.2020).

²³ Федеральный закон от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике».

²⁴ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

законному акту Правительства РФ, регламентирующему порядок заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности и перечень существенных условий таких соглашений. Несмотря на то, что принятие Постановления Правительства РФ по информации ФАС России ожидалось²⁵ в первом полугодии 2020 года, до настоящего времени оно не принято.

Соглашения могут заключаться между ФАС России и ПАО «ФСК ЕЭС», между регулирующими органами субъектов РФ и территориальными сетевыми организациями, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов. При этом, с 01.01.2023 тарифы для территориальных сетевых организаций устанавливаются только в форме долгосрочных цен (тарифов) на такие услуги со сроком действия не менее чем пять лет.

В соответствии с проектом Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»²⁶ (далее – Проект), к существенным условиям регуляторного контракта в электроэнергетике отнесены:

- срок действия, который не может быть менее 5 лет;
- применяемый в отношении сетевой организации долгосрочный метод регулирования тарифов;
- долгосрочные параметры регулирования сетевой организации;

²⁵ ФАС России / Дмитрий Васильев: Регуляторные соглашения – революция в сфере электроэнергетики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/28609> (дата обращения 24.12.2020).

²⁶ Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99657> (дата обращения 24.12.2020).

- обязательство сетевой организации по достижению плановых значений показателей надежности и качества, энергетической эффективности;

- обязательство сетевой организации по исполнению инвестиционной программы;

- порядок осуществления контроля за выполнением сетевой организацией ремонтной и инвестиционной программы;

- обязательства регулирующего органа в части компенсации межтарифной разницы из бюджета субъекта Российской Федерации, сохранения экономии;

- особенности распределения исключаемых экономически обоснованных доходов и расходов, учитываемых экономически обоснованных расходов;

- ответственность сторон за нарушение условий регуляторного контракта.

Проект предусматривает внесение изменений в законодательство, регулирующее вопросы ценообразования на рынках электроэнергии и заключения соглашений об осуществлении регулируемых видов деятельности.

Посредством введения института регуляторного контракта в электроэнергетику законодателем определены ключевые направления тарифной политики в отношении сетевых организаций, раскрывающиеся в долгосрочности и необходимости достижения сетевыми организациями параметров долгосрочного периода регулирования. Как видится, для потребителей реализация регуляторных контрактов будет способствовать сдерживанию роста цен (тарифов) в пределах, установленных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, исключению экономически обоснованных проектов, повышению открытости принимаемых тарифных решений и к снижению и прекращению перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе.

В электроэнергетике отсутствие достаточной нормативно-правовой базы для заключения регуляторных контрактов препятствует практической реализации предложенного инструмента. По свидетельству сетевых организаций, обсуждается возможность заключения соглашений до принятия соответствующего Постановления Правительства РФ, но с условием о приведении согласован-

ных долгосрочных параметров регулирования в соответствии с положениями вновь принятых нормативно-правовых актов. Складывающаяся правовая неопределенность невыгодна.

Библиографический список

1. Герберт Джордж Уэллс. Россия во мгле. Эксмо. 2015. 208 с.
2. Единая энергетическая система России / Системный оператор Единой энергетической системы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.so-ups.ru/functioning/ees/ees-2020/> (дата обращения 24.12.2020).
3. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=94795> (дата обращения 24.12.2020).
5. Проект Постановления Правительства РФ «О признании утратившими силу абзаца второго пункта 3 и пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 702» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/Projects/List?type=Grid#nra=108306> (дата обращения 24.12.2020).
6. Постановление Правительства РФ от 16.05.2020 № 702 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам развития газификации субъектов Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике».
8. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».
9. ФАС России / Дмитрий Васильев: Регуляторные соглашения – революция в сфере электроэнергетики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/28609> (дата обращения 24.12.2020).

10. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=99657> (дата обращения 24.12.2020).