

## **Развитие правового регулирования в области электроэнергетики после вступления России в ВТО.**

Добрый день уважаемые дамы и господа!

Пошло чуть более года с момента, когда Россия стала членом ВТО, а также начала действовать Евразийская экономическая комиссия, являющаяся органом управления Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России.

Несмотря на то, что один год срок небольшой, бесследно он не прошел ни для России и российского бизнеса, ни для электроэнергетики, являющейся бесспорно системообразующей отраслью экономики России.

Один из важнейших уроков первого года -

ни бизнес, ни общество, ни государство пока не в полной мере информированы о том, как эффективно реагировать на процессы и явления, вызванные развитием интеграционных процессов.

Как нам надо меняться самим? Что мы ждем от государства как от главного регулятора?

В силу единства энергетической системы Российской Федерации вся совокупность объектов электросетевого хозяйства, формирующая технологическую основу функционирования электроэнергетики, представляет собой единый электросетевой комплекс, который по сути является кровеносной системой для экономики России.

Закрепляя особый статус и значение электросетевого комплекса Федеральный закон «Об электроэнергетике» определил, что обеспечение нормального функционирования этого комплекса является необходимым условием соблюдения закрепленных в указанном федеральном законе принципов организации экономических отношений в сфере электроэнергетики:

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации;
- технологическое единство электроэнергетики;

- обеспечение бесперебойного и надежного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей;
- свобода экономической деятельности в сфере электроэнергетики и единство экономического пространства в сфере обращения электрической энергии;
- соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии;
- обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики.

Кроме того, в законе закреплено, что за счет функционирования объектов электросетевого хозяйства (прежде всего- единой национальной электрической сети) обеспечивается не только устойчивое снабжение электрической энергией потребителей, функционирование оптового рынка, но и параллельная работа российской электроэнергетической системы и электроэнергетических систем иностранных государств.

Таким образом, в силу истории своего возникновения, развития, особенности технологического построения российский сетевой комплекс всегда являлся участником как интеграционных, так и дезинтеграционных процессов, местом столкновения различных интересов: экономических и политических, частных и общественных, государственных и межгосударственных.

Все вышесказанное определяет повышенную степень значимости правового регулирования отношений, складывающихся в сфере функционирования электросетевого комплекса Российской Федерации.

Законодательство об электроэнергетике является молодым, но динамично развивающимся. Всего 10 лет назад в 2003г. появился первый за всю историю существования электроэнергетики федеральный закон, но уже сегодня подводя итоги прошедшим инфраструктурным реформам и анализируя опыт правоприменения мы понимаем каким хотим видеть законодательство в будущем.

В настоящее время Закон об электроэнергетике представляет собой системообразующую нормативную основу правовой регламентации отношений в отрасли, в нем уделено значительное внимание вопросам регулирования отношений с участием сетевых организаций. Основные нормы закона в этой части получили развитие на подзаконном уровне.

Вместе с тем многолетняя практика применения закона и принятых на его основе нормативных документов, свидетельствует о том, что правовое регулирование в сфере функционирования электросетевого комплекса характеризуется недостаточной системностью и наличием существенных пробелов и противоречий.

Это стало следствием того, что закон «Об электроэнергетике» изначально разрабатывался как документ, обеспечивающий реформирование электроэнергетической отрасли и основная направленность закрепленных в нем правовых предписаний была predetermineden необходимостью формирования организационных основ работы рынков электрической энергии, а также системы экономических взаимоотношений участников таких рынков. При этом правовая основа сфер технического, строительного регулирования, безопасной эксплуатации представляет из себя сложную систему новых и устаревших правовых актов.

В результате в настоящее время в рамках правовой регламентации отношений, касающихся функционирования электросетевого комплекса, наметился ряд следующих негативных тенденций.

Имеющие определяющее значение для нормального функционирования электросетевого комплекса отношения, связанные с обеспечением его развития, а также формированием и реализацией сетевыми организациями технической политики в части строительства (реконструкции), технического перевооружения и эксплуатации объектов электросетевого хозяйства не получили необходимой нормативной правовой основы и не урегулированы должным образом на законодательном уровне. Нормативно-технические документы, которые в

настоящее время определяют содержание требований к указанным процессам, не учитывают реалии развития науки и техники и не способны обеспечить необходимое качество технического регулирования в сфере функционирования электросетевого комплекса.

Фрагментарный характер правового регулирования соответствующих отношений и наличие в нем пробелов привели к тому, что не сформировано эффективной системы планирования развития электросетевого комплекса, обеспечивающей перспективные потребности промышленности и населения.

Не удалось пока создать и правовую основу эффективного и действенного аудита, контроля и надзора в сфере электроэнергетики.

Описанная проблематика правового регулирования отношений в сфере функционирования электросетевого комплекса свидетельствует о том, что нормы, закрепленные в настоящее время в законе об электроэнергетике и подзаконных актах, не образуют стройную, эффективную, понятную для восприятия систему отраслевого регулирования.

При этом выделяется целый комплекс отношений, нуждающихся в правовой регламентации и систематизации, которые, вполне обоснованно, могут быть идентифицированы как отдельный, специфический вид отношений и соответственно самостоятельный предмет правового регулирования.

Что же дальше?

С одной стороны - передача электроэнергии от Владивостока до Algarvy это реальность, а с другой - правовые и экономические трансграничные барьеры являются существенным препятствием.

С одной стороны участие России в международных организациях и соглашениях открывает новые горизонты и перспективы для бизнеса и межгосударственного сотрудничества, а с другой система международных и национальных норм создает сложную, противоречивую систему регулирования, порождающую неуверенное и опасливое поведение всех участников процесса на пути развития и интеграции.

Не приведут ли интеграционные процессы нас в тупик? Не станут ли тормозом в развитии?

Наши исследования, проведенные совместно с крупнейшими исследовательскими институтами в области права дают оптимистичные ответы на эти вопросы.

Размышляя над развитием правового регулирования мы пришли к выводу, что:

- наднациональные правовые акты должны обеспечить сближение национальных регулятивных и контрольных экономико-правовых систем на основе единых «библейских» принципах таких, как «добросовестность разумность», «свобода выбора», «объединение усилий и взаимопомощь» и т.д.

- а национальные правовые акты должны обеспечить практическое функционирование этих принципов через построение взаимосвязанной системы государственных, общественных и частных норм и правил, обеспечивающих реализацию национальных принципов и приоритетов, баланс частных, общественных и государственных интересов.

По нашему мнению такая конструкция позволила бы создать понятную, эффективную правовую основу для реализации самых смелых интеграционных планов.

Проводя сравнительно-правовое исследование систем отраслевого регулирования России и европейских стран было выявлено, что в отличие от России практически во всех странах Европейского континента существует развитая система технических норм и правил, устанавливаемых не государственными, а общественными и частными правовыми актами (стандартами и сетевыми кодексами) (Великобритания, Германия, Чехия, Венгрия, Италия и другие страны).

Сфера и предмет регулирования сетевых кодексов являются весьма обширными: установление требований к инвестиционному планированию, присоединению к сетям, управлению перегрузками, размещению резервов,

регулированию частоты и напряжения, диспетчерскому управлению, противоаварийному управлению и правилам работы при возникновении аварийных ситуаций, текущим операционным правилам работы.

Так, в Великобритании, сетевой кодекс, утверждаемый Национальной электросетевой компанией по согласованию с регулятором, состоит из пяти входящих в него блоков (кодексов), в том числе:

- кодекса планирования;
- балансирующего кодекса;
- кодекса текущих операционных правил работы;
- условий для технологического присоединения;
- общих условий взаимодействия при управлении.

В Италии сетевой кодекс устанавливает прозрачные и недискриминационные нормы, регулирующие:

- доступ к сети и техническое регулирование условий;
- развитие, управление и эксплуатацию сети;
- предоставление диспетчерских услуг;
- предоставление услуг измерений и урегулирование финансовых санкций, связанных с услугами измерения;
- безопасность национальной электроэнергетической системы.

Итальянский сетевой кодекс утверждается национальной сетевой компанией в соответствии с критериями, которыми устанавливаются декретом Премьер-министра страны.

Аналогичные комплексные требования установлены кодексами магистральных и распределительных сетей в Германии, а также сетевыми кодексами других западноевропейских стран. Указанная система нормативно-технических требований отличается высоким качеством, комплексностью разрабатываемых документов и наличием процедуры их постоянного пересмотра и доработки.

В качестве несомненного преимущества иностранных сетевых кодексов следует упомянуть форму их принятия: сетевые кодексы разрабатываются

компаниями, которые непосредственно занимаются управлением национальной электроэнергетической системой, обладая наивысшей компетенцией в этом вопросе, и либо впоследствии утверждаются государственным органом, либо разрабатываются в соответствии с установленными государством критериями.

Предпосылки для создания аналогичных документов отраслевого регулирования в России сложились давно.

Это прежде всего, с одной стороны, желание специалистов и потребителей услуг иметь комплексный регулятивный документ, а с другой - стремление государства создать систему правового регулирования, способную не только соответствовать уровню развития производственно-экономических отношений, но и создавать перспективные условия для развития и обновления.

Так же в России возник и развивается институт саморегулируемых организаций (тип общественных объединений, имеющих право издавать документы, содержащие регулятивные предписания). Так, в соответствии с законом «Об электроэнергетике» общественная организация в форме некоммерческого партнерства «Совет рынка» устанавливает стандарты поведения на оптовом рынке электроэнергии и мощности. А акционерное общество «Системный оператор» (100% акций находится в собственности государства) принимает регулятивные акты, обязательные для исполнения иными субъектами электроэнергетики, по вопросам осуществления диспетчерского управления, планирования и организации ремонтов объектов электроэнергетики.

Учитывая вышеизложенное можно сказать, что каких-либо принципиальных юридических препятствий для введения системы правовых актов электросетевых организаций не существует.

Существует историко-правовая особенность для применения термина «кодекс», так как в России понятие «кодекс» применяется к кодифицированным актам законодательства, регулирующим общественные

отношения в отдельной взятой отрасли: гражданского, уголовного, семейного права и т.п.

Вместе с тем, само применение термина «кодекс» в отношении комплексного регулирования какой-либо отрасли экономики не противоречит основам российского законодательства. Так в настоящее время действуют принятые в форме федеральных законов «Кодекс автомобильного транспорта» и «Кодекс железнодорожного транспорта».

В связи с этим актуальным является подбор такой формы сетевого кодекса, который бы удовлетворял потребностям технических специалистов и соответствовал традициям национального правотворчества.

Исследования показали, что наиболее целесообразным способом легитимизации актов сетевых организаций видится соединение существующих в России и мире подходов, то есть:

1. установление в законодательном акте (ФЗ «Об электроэнергетике») полномочий инфраструктурных организаций на принятие данного акта, полномочий на его согласование государственным отраслевым регулятором, а также требований к содержанию «Сетевого кодекса»

2. Издание ОАО «Российские сети» «Сетевого кодекса» в соответствии с требованиями, установленными законодательством, и последующее согласование его отраслевым регулятором.

Руководствуясь вышеизложенными принципами был разработан проект правового акта «Об основах функционирования электросетевого комплекса» предметом регулирования которого являются отношения в сфере функционирования электросетевого комплекса, связанные с обеспечением его развития, строительством (реконструкцией), техническим перевооружением, эксплуатацией объектов электросетевого хозяйства, а также порядок взаимодействия в рамках указанных отношений между субъектами электросетевого комплекса, иными субъектами электроэнергетики и органами государственной власти.

Таким образом, предполагается, что закон «Об электроэнергетике» сохранит свое значение системообразующего нормативного документа, а правовые акты сетевой организации на базе предписаний закона обеспечат консолидацию существующих, а также формирование новых правовых норм, объединяемых специфическим предметом правового регулирования – отношениями, складывающимися в процессе функционирования электросетевого комплекса.

Сфера и предмет регулирования вышеуказанного правового акта являются весьма обширными: установление требований к инвестиционному планированию, присоединению к сетям, управлению перегрузками, размещению резервов, регулированию частоты и напряжения, диспетчерскому управлению, противоаварийному управлению и правилам работы при возникновении аварийных ситуаций, текущим операционным правилам работы.

Содержание правового акта сводится к следующим основным разделам:

1) Определение понятийного аппарата, места акта в системе действующих нормативных правовых актов, а также ключевых принципов функционирования электросетевого комплекса.

2) Правовые основы формирования и реализации технической политики субъектами электросетевого комплекса.

3) Правовые основы развития электросетевого комплекса.

4) Требования к строительству (реконструкции), техническому перевооружению и эксплуатации объектов электросетевого хозяйства.

5) Правовые основы обеспечения централизации управления сетевым комплексом.

6) Требования к организации взаимодействия субъектов электросетевого комплекса и субъектов оперативно – диспетчерского управления.

Подводя итог вышесказанному можно констатировать, что наши исследования и первая практическая работа по развитию правового регулирования в электроэнергетике наглядно продемонстрировали

возможность гармонизации норм национального и международного энергетического права на основе минимальных изменений действующего российского законодательства практически реализуемых в конкретные, обозримые сроки.