

Анатолий Бут*, О. А. Городов**

ПРОЦЕСС СОЗДАНИЯ ОРГАНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА — ЧТО МОЖЕТ ИЗВЛЕЧЬ ИЗ ЭТОГО ОПЫТА РОССИЯ?

Общие положения. В рамках процесса либерализации электроэнергетических рынков создание органов регулирования этого сектора является одним из наиболее актуальных вопросов. Действительно, в ходе либерализации система государственного регулирования меняется радикально. Реформирование государственных монополий и введение рыночных элементов в электроэнергетический сектор требуют создания специализированных органов регулирования.

Данные структуры призваны решать новые специфические задачи, возникшие как следствие либерализации электроэнергетического рынка. Они дополняют существующие государственные институты (в частности, министерство энергетики), управлявшие (совместно с действовавшими в прежнее время монополиями) отраслью энергетики до периода ее либерализации. Органы регулирования участвуют вместе с этими институтами в процессе создания и исполнения правил деятельности электроэнергетического рынка. Таким образом, в рамках своих полномочий органы регулирования электроэнергетического рынка определяют «правила игры» в этой отрасли.

Предполагается, что инвесторы обратят особенное внимание на формирование структуры и определение полномочий органов регулирования.¹ Действительно, поскольку данные структуры регулируют некоторые фундаментальные вопросы функционирования электроэнергетического рынка, они оказывают влияние на экономические условия инвестиций в этой отрасли.

Говоря о принципах существования указанных структур, необходимо в первую очередь поставить вопрос о независимости органов регулирования от влияния других частных и общественных интересов.² Инвестируя в электроэнергетическую отрасль, предприниматели должны исходить из того, что решения органов регулирования

* Анатолий Бут — Центр энергетического права (Гронинген).

** Олег Александрович Городов, доктор юридических наук, профессор кафедры коммерческого права СПбГУ, руководитель магистерской программы «Энергетическое право».

© А. Бут, О. А. Городов, 2010

E-mail: gorodov@inbox.ru

¹ *Levy B. and Spiller P. A Framework for Resolving the Regulatory Problem // Levy B. and Spiller P. (eds). Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications (Cambridge University Press, 1996). P. 1–35; International Energy Agency. Regulatory Institutions in Liberalised Energy Markets (Париж: Международная Энергетическая Организация, 2001).*

² *Larsen A. et al. Independent Regulatory Authorities in European Electricity Markets // Energy Policy. 2006. N 34; Smith W. Utility Regulators — The Independence Debate // Public Policy for the Private Sector. 1997. N 127; Thatcher M. Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe // Geradin D., Munoz R. and Petit N. // Regulation through Agencies in the EU — A New Paradigm of European Governance (Cheltenham: Edward Elgar, 2005). P. 47–66; Verra A. The Question of the National Regulatory Authorities (NRAs). Independence in the Telecommunications Sector // European Business Law Review. 2001. N 7–8.*

приняты в интересах эффективного функционирования рынка.³ Об этом необходимо упомянуть в связи с тем, что инвесторы пугаются предвзятости и пристрастия данных структур к нерыночным интересам, в том числе к интересам других предприятий и к краткосрочным политическим интересам государства.⁴

Вопрос о независимости органов регулирования является особенно важным в отношении функционирования оптового рынка электроэнергии. Действительно, возврат инвестиций в сфере производства электроэнергии зависит от ценообразования на данном рынке. Дело в том, что инвестиции в генерирующие мощности долгосрочны и характеризуются большим объемом капитальных вложений. Поэтому инвесторы отрицательно оценивают необоснованное с их точки зрения вмешательство государства в процесс ценообразования.⁵ Так, ограничения роста цен на оптовом рынке («price cap») — один из самых опасных рисков для инвестирования в данную отрасль.

По этой причине для инвесторов безразлично, чтобы решения относительно функционирования оптового рынка были приняты структурами, независимыми от краткосрочных политических интересов (в частности, таких как защита потребителей от экономического обоснованного роста цен). Создание независимых органов регулирования увеличит доверие инвесторов к проводимой государством политике.⁶ По мнению специалистов, в мировой практике оптимальным вариантом считается создание контролирующего органа, которому будет обеспечена независимость от давления со стороны соответствующего министерства и который будет способен принимать решения с учетом интересов производителей и потребителей электроэнергии.⁷

Предполагается, что органы регулирования, независимые от политического давления, будут стремиться к установлению обоснованных цен на электроэнергию, чтобы привлечь нужные объемы инвестиций. Таким образом, они преследуют долгосрочную цель, а именно устойчивое развитие электроэнергетического рынка.

В России объем требуемых инвестиций в дополнительные мощности и в модернизацию существующих устаревших станций огромен. Одной из целей процесса реформирования электроэнергетики является создание системы рыночного ценообразования

³ *Magnette P.* The Politics of Regulation in the European Union // Geradin D., Munoz R. and Petit N. // Regulation through Agencies in the EU — A New Paradigm of European Governance. P. 5.

⁴ *International Energy Agency.* Regulatory Institutions in Liberalised Energy Markets. P. 19.

⁵ *McDaniel T.* Policy Uncertainty and Supply Adequacy in Electricity Power Markets (2005). 21 // Oxford Review of Economic Policy 111; *EURELECTRIC*, Security of Electricity Supply — Roles, responsibilities and experiences within the EU (Brussels: EURELECTRIC, 2006). P. 13; *EURELECTRIC*, Ensuring Investments in a Liberalised Electricity Sector (Brussels: EURELECTRIC, 2004). P. 53.

⁶ *Verra A.* The Question of the National Regulatory Authorities (NRAs). P. 176; *Majone G.* Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards // European Law Journal. 1998. N 1. P. 17; *Gilardi F.* Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis // Journal of European Public Policy. 2002. N 6; *Hancher L., Larouche P., Lavrijsen S.* Principles of Good Market Governance, TILEC Discussion Paper DP 2003-008 (2003). P. 4; *Kirkpatrick C., Parker D., Zhang Y.* Foreign Direct Investment in Infrastructure in Developing Countries: Does Regulation Make a Difference. 15 (2006) Transnational Corporations, 143. P. 152.

⁷ *Варнавский В.* Реформирование мировой электроэнергетики // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 4. С. 30–31; *Вакулевич К. Б.* Особенности экономического развития электроэнергетики России: Автореф. М., 2005. С. 12. — По мнению Вакулевича, «важно обеспечить финансовую, политическую независимость регулятора» (см.: *The World Bank* (Infrastructure and Energy Services Department Europe and Central Asia Region), Policy Perspective and Analysis of the Regulatory Regime in the Restructured Russian Power Sector — A Policy Note, 2004. P. 4).

на оптовом рынке с целью привлечения инвестиций.⁸ В то же время западные аналитики указывают на риск вмешательства российского правительства в процесс ценообразования на оптовом рынке.⁹ Этот риск может отпугнуть инвесторов. А установление независимых органов регулирования может, напротив, увеличить их доверие¹⁰ и таким образом привлечь инвестиции.¹¹

В первой части настоящей статьи мы рассмотрим проблему независимости органов регулирования российского оптового рынка электрической энергии (мощности). Главными здесь являются следующие вопросы: каковы полномочия органов регулирования оптового рынка, какие черты характеризуют организационную структуру этих органов, имеют ли Правительство РФ или частные участники право влиять на принятые этими структурами решения?

Далее рассмотрим, как эти вопросы (в частности, положение о независимости органов регулирования от влияния частных и общественных организаций) решены в действующем ныне европейском законодательстве. На примере исполнения этого законодательства в Бельгии мы укажем на необходимость изменения этого законодательства и рассмотрим законодательные инициативы Европейской комиссии в этой сфере.

Теперь мы остановимся на том, что может извлечь Россия из опыта Европы в области создания органов регулирования электроэнергетического рынка.

Органы регулирования оптового рынка электрической энергии в России. В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 26 марта 2006 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹² (далее — Закон об электроэнергетике) функционирование коммерческой инфраструктуры оптового рынка обеспечивают: саморегулируемая организация — совет рынка, коммерческий оператор оптового рынка и иные организации, на которые в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка советом рынка возложены функции обеспечения коммерческой инфраструктуры.

Целями создания саморегулируемой организации — совета рынка являются обеспечение функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка, эффективная взаимосвязь оптового и розничных рынков и выработка общей позиции участников рынка при разработке нормативных документов, регулирующих функционирование электроэнергетики.¹³

⁸ Постановление Правительство Российской Федерации от 11.07.2001 № 526 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3032. — В соответствии с этим Постановлением «будет в основном проведено реформирование отрасли, сформирована система рыночного ценообразования на оптовом и розничных рынках электроэнергии, созданы условия для широкомасштабного привлечения инвестиций».

⁹ *International Energy Agency. Russian Electricity Reform — Emerging Challenges and Opportunities* (Paris: International Energy Agency. 2005). P. 54; *Standard and Poor's. Russian Electricity Reform: Generating Energy — and Risk // Standard and Poor's. S&P's Special Reports: Russian Power Sector Reform* (New York: Standard and Poor's, 2007); *Fitch Ratings. The Russian Power Generation Landscape 2008*; *Standard and Poor's, Why Russia's Power Sector Restructuring Presents Governance and Minority Shareholder Risks*, 2008.

¹⁰ *The World Bank* (Infrastructure and Energy Services Department Europe and Central Asia Region). *Policy Perspective and Analysis of the Regulatory Regime in the Restructured Russian Power Sector — A Policy Note*, 2004. P. 4.

¹¹ О важности доверия инвесторов к намерению государства установить стабильные и предсказуемые инвестиционные условия см.: *Спирidonov В. Инвестиционный фактор развития электроэнергетики России в процессе ее реформирования*: Дис. М., 2007; *Мамлеев Р. Организационно-экономический механизм реализации инвестиционной политики генерирующей компании электроэнергетики*: Дис. М., 2006.

¹² СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

¹³ См. п. 1 ст. 33 ФЗ-35.

Кроме того, совет рынка имеет целью формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в электроэнергетику. Действительно, как уже говорилось, реформирование электроэнергетики, в частности создание системы рыночного ценообразования на оптовом рынке, преследует привлечение инвестиций.¹⁴ Естественно, что в данном случае устанавливается соответствующая функция органа регулирования данного рынка.

В соответствии с п. 3 ст. 33 Закона об электроэнергетике главными функциями совета рынка являются:

- определение порядка ведения и ведение реестра субъектов оптового рынка, принятие решений о присвоении или лишении статуса субъекта оптового рынка;
- разработка формы договора о присоединении к торговой системе оптового рынка и других регламентов, обеспечивающих осуществление торговли на оптовом рынке;
- организация системы досудебного урегулирования споров между субъектами оптового рынка;
- установление системы и порядка применения санкций за нарушение правил оптового рынка;
- участие в подготовке проектов правил оптового рынка;
- осуществление контроля за действиями системного оператора;
- осуществление контроля за соблюдением правил и регламентов оптового рынка субъектами оптового рынка и организациями коммерческой и технологической инфраструктуры;
- признание генерирующих объектов функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированными генерирующими объектами;
- ведение реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на основе использования возобновляемых источников энергии.

Следовательно, совет рынка осуществляет полномочия в сфере установления, контроля и исполнения актов, регулирующих оптовый рынок. Данная структура является, таким образом, ведущим органом регулирования оптового рынка. Такой вид регулирования институализирован правилом п. 2 ст. 31 Закона об электроэнергетике, в соответствии с которым организация оптового рынка основывается на саморегулировании деятельности его участников.

Однако Закон об электроэнергетике предоставляет значительные полномочия Правительству РФ и уполномоченным им федеральным органам исполнительной власти. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 21 Закона об электроэнергетике Правительство РФ утверждает правила оптового рынка.¹⁵ По мнению специалистов, предоставление

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 11.07.2001 № 526 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3032.

¹⁵ Кроме того, Правительство Российской Федерации утверждает правила заключения и исполнения публичных договоров на оптовом и розничных рынках; устанавливает порядок подачи ценовых заявок субъектами оптового рынка, порядок их отбора и определения равновесной цены оптового рынка с учетом особенностей его ценовых зон; определяет и изменяет границы ценовых зон оптового рынка с учетом технологических и системных ограничений Единой энергетической системы России. В соответствии с п. 26 ст. 21 ФЗ-35 Правительство Российской Федерации или уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков требований законодательства Российской Федерации.

законодательством таких полномочий Правительству РФ едва ли способствует реализации положения о саморегулировании данного рынка.

Совет рынка является некоммерческой организацией, образованной в форме некоммерческого партнерства.¹⁶ Данная структура объединяет на основе членства поставщиков (генерирующие компании) и покупателей (энергосбытовые организации, крупные потребители электрической энергии, гарантирующие поставщики) электрической энергии, получивших статус «субъектов оптового рынка».¹⁷ Кроме того, в состав совета рынка входят: организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, системный оператор и коммерческий оператор (Администратор Торговой Системы «АТС») и иные организации, обеспечивающие функционирование коммерческой инфраструктуры оптового рынка.

В состав наблюдательного совета рынка входят четыре представителя продавцов электрической энергии, четыре представителя покупателей электрической энергии, четыре представителя организаций коммерческой и технологической инфраструктур и восемь представителей, уполномоченных Правительством РФ. Таким образом, Правительство РФ осуществляет контроль над регулированием и функционированием оптового рынка посредством участия в работе наблюдательного совета рынка.

Как уже отмечалось, одной из целей данной структуры является выработка общей позиции участников оптового рынка при разработке нормативных документов, регулирующих функционирование электроэнергетики. Пункт 5 ст. 33 Закона об электроэнергетике устанавливает, что в целях обеспечения баланса интересов продавцов электрической энергии и покупателей электрической энергии и предотвращения злоупотребления монопольным положением в учредительных документах совета рынка предусматриваются:

- запрет распоряжаться более чем 20 процентами голосов при принятии решений общим собранием совета рынка или наблюдательным советом совета рынка в отношении любого субъекта оптового рынка (аффилированных лиц, группы лиц);
- порядок учета интересов всех субъектов оптового рынка при принятии решений советом рынка и его органами управления.

Таким образом, в процессе регулирования оптового рынка представляются интересы разных типов участников этого рынка. Следовательно, можно предполагать, что решения принимаются независимо от специфических частных интересов. Что касается влияния краткосрочных политических интересов на регулирование данной отрасли, надо обратить внимание на то, что Закон об электроэнергетике устанавливает возможность контроля Правительства РФ за деятельностью совета рынка посредством участия в составе наблюдательного совета данной структуры.

¹⁶ В соответствии со ст. 33 Закона об электроэнергетике деятельность совета рынка осуществляется в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях.

¹⁷ Перечень членов совета рынка опубликован на сайте <http://www.np-ats.ru/index.jsp?pid=416>. Они должны получить статус субъектов оптового рынка в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «Об электроэнергетике» (ст. 31), Правилами оптового рынка (глава II, п. 16–33) и Договором о присоединении к торговой системе оптового рынка (Стандартная форма договора утверждена решением Наблюдательного совета НП «АТС» (Протокол заседания Наблюдательного совета НП «АТС» № 96 от 14 июля 2006 г. с изменениями от 3 октября 2008 г., утвержденными решением Наблюдательного совета НП «Совет рынка» (Протокол заседания Наблюдательного совета НП «Совет рынка» № 21/2008 от 3 октября 2008 г.)).

Важной характеризующей чертой совета рынка является организация оптового рынка на основе саморегулирования.¹⁸ Закон об электроэнергетике не определяет понятие саморегулирования. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ¹⁹ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Важно обратить внимание на то, что указанный Закон определяет понятие саморегулирования как самостоятельную деятельность. Кроме этого, в соответствии со ст. 22 данного Закона уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций, не вправе требовать изменения или отмены решений, принятых органами управления саморегулируемой организации в соответствии с их компетенцией.

Следует отметить, что в соответствии со взглядами специалистов понятие саморегулирования не может быть определено как регулирование исключительно по воле участников организации. Оно подразумевает элемент регулирования, исходящий от государства в лице его органов.²⁰ Государство передает полномочие негосударственным организациям, которые исполняют это полномочие от имени государства.²¹ Таким образом, можно сделать вывод, что саморегулируемые организации выполняют «публичные (регулятивные) функции и полномочия».²²

Закон об электроэнергетике предусматривает систему контроля за деятельностью саморегулируемой организации совета рынка. В соответствии с п. 4 ст. 33 Закона об электроэнергетике уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти:

- обладает правом вето в отношении решений органов управления совета рынка;
- направляет в органы управления совета рынка вопросы, обязательные для рассмотрения и подлежащие включению в повестку дня очередного или внеочередного собрания или заседания органов управления совета рынка, к компетенции которых относится решение данных вопросов;
- принимает решение по обязательному для рассмотрения и направленному в органы управления совета рынка вопросу в случае, если указанные органы в течение 45 дней не приняли по нему решение.

Постановлением Правительства РФ от 4 августа 2008 г. № 581 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по контролю за деятельностью совета рынка»²³ Министерство энергетики Российской Федерации уполномочено осуществлять функции, перечисленные в п. 4 ст. 33 Закона об электроэнергетике. Следовательно,

¹⁸ Статья 33 Закона об электроэнергетике.

¹⁹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

²⁰ Зинченко С. А., Галлов В. В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения: Сб. статей. М., С. 11–15.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате» // ИС «Кодекс».

²² Зинченко С. А., Галлов В. В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения. С. 14.

²³ СЗ РФ. 2008. № 32. Ст. 3789.

указанный Закон подчиняет совет рынка полному государственному контролю. Надо сказать, что на принятие Постановления № 581 пресса страны отреагировала скептически, подчеркнув риск уменьшения независимости совета рынка для инвесторов.²⁴

Действующее европейское законодательство об электроэнергетике и органы регулирования. Основные законодательные рамки Европейского электроэнергетического рынка определяются Директивой 2003/54/ЕС «Об общих правилах на внутреннем рынке электроэнергетики и об отмене Директивы 96/92 ЕС».²⁵ Так же, как и Закон об электроэнергетике, эта директива имеет целью либерализацию электроэнергетики.

В соответствии со ст. 23 Директивы 2003/54/ЕС страны — члены Евросоюза обязуются создать национальные органы регулирования.²⁶ Данная статья устанавливает ответственность указанных структур в обеспечении недискриминирования²⁷ и в создании реальной конкуренции и целесообразного функционирования электроэнергетического рынка.

В частности, эти структуры уполномочены осуществлять следующие функции:

- регулировать условия (в том числе тарифы) подключения к сетям;
- регулировать оборот электроэнергии с использованием иностранных сетей и распределение сетевых мощностей;
- контролировать обязательность ведения отдельной бухгалтерии (при отсутствии в настоящее время закона о разделении имущества);
- надзирать за функционированием рынка (в частности, осуществлять контроль за уровнем прозрачности и предотвращать антимонопольные действия);
- наблюдать за доступностью предоставляемой сетевыми компаниями информации об использовании сетей и распределении сетевых мощностей;
- проводить контроль за выполнением сетевыми организациями их обязательств;
- налаживать систему досудебного урегулирования споров между участниками рынка и сетевыми компаниями.²⁸

Кроме того, национальные органы регулирования уполномочены принимать тарифы пользования сетевыми инфраструктурами (в том числе тарифы отклонения). Это является главной компетенцией данных структур.

Что касается возможности влияния частных или политических интересов на деятельность органов регулирования, то ст. 23 Директивы 2003/54/ЕС лишь устанавливает

²⁴ Горелов Н. Госконтроль и хаос // Время новостей. 2008. 7 авг. («Государство, с одной стороны, несколько отдалается от разработки механизмов функционирования рынка, но с другой стороны — не отдает контроль над отраслью в руки саморегулирующей структуры»); Гудков А. Управляемая энергодемократия // Коммерсант. 2008. 7 авг. («Стремление государства установить контроль над «Советом рынка» противоречит идеологии реформы и несет негативный сигнал для участников рынка и инвесторов»); Успенский А. Двойной контроль. Рынок электроэнергии официально получит нового регулятора // РБК Daily. 2008. 7 авг.

²⁵ 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 (OJ L 176, 15.7.2003, <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>). — Ее называют Второй директивой в области либерализации электроэнергетики.

²⁶ Кроме этих задач национальных органов регулирования Директива 2003/54/ЕС наделяет надзорными функциями Европейскую комиссию (см. ст. 28 Директивы 2003/54/ЕС) и рассматривает роль Группы Европейских органов регулирования, объединяющей представительства национальных органов регулирования (см.: www.energy-regulators.eu).

²⁷ Создание равных условий для всех участников рынка, чем является недискриминирование, и есть основополагающий концепт европейского законодательства.

²⁸ Пункт 5–6 ст. 23 Директивы 2003/54/ЕС.

полную независимость данных структур от интересов электроэнергетической отрасли. Директива 2003/54/ЕС не запрещает вмешательство правительства в исполнение органами регулирования их функций. Напротив, в соответствии с п. 3 ст. 23 Директивы 2003/54/ЕС страны — члены Евросоюза могут требовать, чтобы решения органов регулирования о тарифах были предварительно приняты другим государственным органом.

Исполнение энергетического законодательства в Бельгии. В качестве страны — члена Европейского Союза Бельгия обязана исполнять европейское законодательство и разрабатывать на его основе отечественное законодательство.

Национальными органами регулирования бельгийского электроэнергетического рынка являются: федеральный орган регулирования рынка электроэнергетики и газа²⁹ и региональные энергетические органы. Кроме того, контроль за антимонопольными действиями на электроэнергетическом рынке осуществляет антимонопольный совет.

В соответствии со ст. 23 бельгийского Федерального закона об электроэнергетике полномочиями федерального органа регулирования рынка электроэнергетики и газа являются:

- оказание государству законодательной помощи;
- проведение надзора над функционированием рынка (прозрачность и функционирование рыночных сил);
- организация системы досудебного урегулирования споров;
- утверждение тарифов, предлагаемых сетевыми организациями;
- рассмотрение заявлений на строительство новых станций;
- контроль за выполнением сетевыми организациями их обязательств (в том числе за выполнением технических регламентов).

Кроме того, федеральный орган регулирования рынка электроэнергетики и газа уполномочен рассматривать экономическое обоснование цен в сфере электроэнергетики.³⁰ Таким образом, данная структура оценивает связи между расходами и стоимостью предоставляемой компаниями электроэнергии. Федеральный орган регулирования сообщает Министерству по энергетике результаты своего рассмотрения и предлагает ему возможные мероприятия в случае экономически необоснованных цен.

На фоне этих полномочий мы можем задать вопрос: является ли бельгийский федеральный орган регулирования независимым?

Что касается системы организации данной структуры, то ст. 24 бельгийского Федерального закона об электроэнергетике устанавливает, что совет управления состоит из четырех независимых членов.³¹ Следовательно, можно предположить, что данное правило обеспечивает независимость оперативного управления федеральным органом регулирования.

Однако ст. 29 *sexies* бельгийского Федерального закона об электроэнергетике устанавливает, что Правительство обладает правом отменить решения федерального органа регулирования о тарифах пользования сетевыми инфраструктурами. 28 мая 2008 г. Министерство энергетики приняло решение об отмене тарифов на транзит газа, ранее принятых федеральным органом регулирования. Несмотря на то что это решение

²⁹ Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG).

³⁰ См. ст. 23ter бельгийского Федерального закона 1999 г. об электроэнергетике.

³¹ Исполнительная власть определяет перечень возможных конфликтов интересов.

относится к газовой отрасли, такой факт свидетельствует о зависимости в Бельгии регулирующих структур от государства.

Вмешательство со стороны правительства стало возможно потому, что независимость данных структур от политического влияния не гарантируется европейским законодательством. Директива 2003/54/ЕС устанавливает всего лишь независимость органов регулирования от частных интересов электроэнергетической отрасли.

Следует отметить, что государственное вмешательство распространено только в отношении принятия тарифов на пользование сетевыми инфраструктурами. В соответствии с бельгийским Федеральным законом об электроэнергетике правительство не имеет права отменять решения, принятые федеральным органом в отношении остальных его полномочий.

Тем не менее надо обратить внимание на то, что федеральный орган регулирования рынка электроэнергетики и газа не имеет полномочий предпринимать обязательные меры в сфере ценообразования. Как уже говорилось, подобное право дано только Министерству по энергетике. Из этого можно сделать вывод, что процесс ценообразования на бельгийском электроэнергетическом рынке потенциально подвержен влиянию политических интересов.

Новая директива об электроэнергетике. Европейская комиссия 19 сентября 2007 г. предложила проект Директивы, вносящей изменения в текст Директивы 2003/54/ЕС.³² Этот проект, называемый Третьим энергетическим пакетом, обсуждался в июле 2007 г. в рамках Европейского парламента.³³ И 10 октября 2007 г. Европейский энергетический совет³⁴ достиг компромисса о проекте Директивы Европейской комиссии. Новая Директива 2009/72/ЕС «Об общих правилах на внутреннем рынке электроэнергетики и об отмене Директивы 2003/54/ЕС» была одобрена 13 июля 2009 г.³⁵ и должна быть выполнена членами ЕС до 3 марта 2011 г.³⁶ Директива 2009/72/ЕС преследует цели усиления органов регулирования и рост их независимости.³⁷

Европейская комиссия приняла проект усиления деятельности органов регулирования на фоне отсутствия единообразия в функционировании данных структур в странах Евросоюза и неэффективности деятельности этих органов. По мнению Европейской комиссии, на необходимость данных изменений указывает весь опыт предыдущей

³² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity COM/2007/0528 final (19 09 2007). — Этот проект Директивы разработан на основе Зеленой книги относительно Европейской стратегии устойчивого развития, конкурентоспособности и надежности поставок энергии (8 марта 2006 г.) и Предложений Европейской комиссии относительно Энергетической политики Европы (см.: Гудков И. В. 1) Построение системы энергетической безопасности: Зеленая книга ЕС об энергетической политике // Нефть, Газ и Право. 2006. № 2. С. 47–54; 2) Энергетическая политика ЕС: Новые предложения Европейской комиссии // Там же. № 1. С. 51–56).

³³ European Parliament legislative resolution of 18 June 2008 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity.

³⁴ Собрание министров энергетики членов Евросоюза.

³⁵ Directive 2009/72/EC of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC, OJ 2009 L 211/55.

³⁶ Статья 49 Директивы 2009/72/ЕС.

³⁷ Европейская комиссия также предложила расширить сотрудничество на общеевропейском уровне и учредить Агентство взаимодействия (национальных) регулирующих органов в сфере энергетики (Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)) (см.: Zimmerman C., Talus K. Regulation of Electricity Markets at the EU level // European Energy and Environmental Law Review. 2008. P. 12).

работы. Европейская комиссия предложила расширить полномочия данных регулирующих структур.

Так, ст. 36–37 Директивы 2009/72/ЕС наделяют органы регулирования следующими компетенциями:

— надзор за соблюдением сетевыми компаниями требований законодательства, в том числе правил доступа третьих лиц, обязательств по разъединению,³⁸ механизмов отклонения и т. д.;

— проверка инвестиционных планов сетевыми компаниями на предмет соответствия общеевропейскому 10-летнему инвестиционному плану;

— контроль безопасности сетей;

— контроль выполнения сетевыми компаниями требований по раскрытию информации;

— мониторинг уровня открытости и конкурентоспособности рынка;

— принятие мер по защите прав потребителей.

Следует отметить, что директива 2009/72/ЕС напрямую не рассматривает оценку процесса ценообразования органом регулирования или правительством. Она уполномочивает органы регулирования лишь оценить уровень конкуренции и меры по защите прав потребителей.

Меры по усилению независимости органов регулирования были предложены в целях обеспечения доверия участников рынка. Как уже говорилось, Директива 2003/54/ЕС не обеспечивает независимость указанных структур от краткосрочных политических интересов государств. Данное положение существует только в отношении интересов отрасли.

Директива 2009/72/ЕС устанавливает полную юридическую и функциональную независимость от любых общественных и частных интересов.³⁹ Это означает запрет на указания со стороны государства или любых общественных и частных институтов. Кроме того, Директива 2009/72/ЕС обязывает страны члены Евросоюза обеспечить финансовую, кадровую и управленческую самостоятельность данных структур для достижения полной независимости.

Что может взять Россия из европейского опыта? В данной статье рассматривалось создание органов регулирования электроэнергетических рынков с точки зрения интересов инвесторов. Применительно к этому главным в работе этих органов является обеспечение доверия инвесторов к политике, осуществляемой государством. Проводимые в этой области исследования подчеркивают важность независимости органов регулирования от влияния частных или политических интересов. Действительно,

³⁸ Статьи 18–19 Директивы 2009/72/ЕС расширяют независимость сетевых энергетических компаний. Действительно, Директива 2003/54/ЕС еще не обязывает разделять, с одной стороны, имущество организаций по производству и сбыту электроэнергии и, с другой стороны, имущество организаций по передаче и распределению электроэнергии. Европейская комиссия предложила обязывать разъединение имущества организаций производства и сбыта с имуществом организаций передачи электроэнергии («ownership unbundling»). Альтернатива была — передать сетевые активы в управление независимому оператору (см.: Гудков И. В. Третий энергетический пакет ЕС: разъединение вертикально интегрированных компаний и ограничение прав инвесторов из третьих стран // Нефть, Газ и Право. 2007. № 5. С. 53–60). Европейский энергетический совет установил третий пакет альтернатив, в соответствии с которым страны — члены Евросоюза обеспечивают оперативное разъединение передачи электроэнергии. Директива 2009/72/ЕС не включает обязательство разъединения имущества.

³⁹ См. ст. 36–37 Директивы 2009/72/ЕС.

в рамках либерализованных электроэнергетических рынков рассматриваемые структуры осуществляют специальные задачи, оказывающие влияние на экономические условия инвестирования в эту область.

Нельзя рассматривать просто независимость органов регулирования без того, чтобы не обращать внимания на их полномочия, ибо только в этом случае можно определить их экономическое значение. В соответствии с ныне действующим в России законодательством одной из функций совета рынка является рассмотрение экономической обоснованности расходов электроэнергетических компаний, продающих электроэнергию на оптовом рынке. Европейское законодательство в области электроэнергетики не предусматривает прямых полномочий органов регулирования в процессе ценообразования в этой отрасли. В Бельгии, например, федеральный орган регулирования электроэнергетического рынка имеет полномочия оценивать обоснованность расходов и стоимость электроэнергии, но только правительство обладает правом вводить меры, влияющие на ценообразование.

Независимость органов регулирования определяется системой организации данных структур. В соответствии с российским законодательством процесс принятия актов, регулирующих оптовый рынок, должен строиться, исходя из общих интересов участников данного рынка. Тем не менее Правительство РФ посредством участия в наблюдательном совете совета рынка осуществляет контроль над регулированием оптового рынка. В рамках совершенствования европейского законодательства в области электроэнергетики европейские институты преследуют цель обеспечить организационную независимость органов регулирования от политического влияния.

В любом случае потенциал влияния зависит от того, имеет ли правительство право вмешиваться в решения органов регулирования. В России законодательство устанавливает для Правительства право вето на решения органов управления совета рынка. В соответствии с новой Директивой 2009/72/ЕС об электроэнергетике органы регулирования должны быть независимыми от прямого вмешательства политических институтов.

Тем не менее, как уже говорилось, европейские органы регулирования электроэнергетического рынка не имеют исключительной компетенции в сфере ценообразования. Исходя из риска вмешательства правительства в сферу ценообразования, можно предположить, что расширение независимости органов регулирования имеет смысл только в том случае, если это распространяется на деятельность совета рынка в данной сфере.

В заключение важно обратить внимание на то, что независимость органов регулирования не означает уменьшение степени государственного регулирования электроэнергетической отрасли. Независимый совет рынка должен иметь полномочия по регулированию оптового рынка, но без прямого влияния на эту сферу Правительства.