ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-1-32-38

Акимов Леонид Юрьевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
info@fsk-ees.ru

В статье рассматриваются проблемные аспекты правового регулирования в области использования возрбновляемых источников энергии с учетом результатов правоприменительной практики и курса на цифровизацию элетросетевого комплекса. Автором обосновывается целесообразность внедрения комплексных правовых оснований для использования сетевыми организациями систем MicroGrid с элементами ВИЭ-генерации. Предлагается дать правовое определение MicroGrid с учетом возможности включения в такую систему ВИЭ-генерации и накопителей электрической энергии, а также допустимости их использования сетевыми организациями в целях осуществления основной деятельности по обеспечению передачи электрической энергии в пределах определенной категории надежности энергоснабжения (MicroGrid, как способ повышения категории по запросу потребителя); осуществления основной деятельности по технологическому присоединению в условиях, когда альтернатива в виде строительства или реконструкции существующей сети технологически нереализуема и (или) экономически неэффективна.

Ключевые слова: *энергетическое право, правовое регулирование использования возобновляемых источников энергии, цифровизация электросетевого комплекса.*

CHALLENGING ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF RENEWABLE ENERGY SOURCES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Akimov Leonid Yu.
PhD (Law)
Associate Professor of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article reviews challenging aspects of the legal regulation of the use of renewable energy sources taking into account the results of the law enforcement practice and the focus on digitization of the electric grid complex. The author justifies the expediency of the introduction of comprehensive legal grounds for the use of MicroGrid systems with RES generation elements by grid operators. It is suggested to give a legal definition of MicroGrid considering the possibility to include RES generation and electric energy accumulators in

such system as well as the admissibility of their use by grid operators to carry out their primary activities of electric energy transfer within a specific electric power supply reliability category (MicroGrid as a means of upgrading at a consumer's request); carry out their primary activities of technological connection when an alternative in the form of construction or reconstruction of the existing grid is impossible from the engineering standpoint and/or economically ineffective.

Keywords: *energy law, legal regulation of the use of renewable energy sources, digitization of the electric grid complex.*

Рассматривая текущее состояние правового регулирования использования возобновляемых источников энергии (далее — ВИЭ) в Российской Федерации с точки зрения выявления ключевых проблем, требующих решения на нормативном уровне в ближайшей перспективе, следует отметить, что о создании последовательной системы правового регулирования говорить преждевременно.

Очевидно, что возобновляемая энергетика, несмотря на признание в общемировом масштабе ее значимости в качестве «энергетического будущего» всего человечества, по объективным причинам пока, к сожалению, не в состоянии полноценно самостоятельно на равных рыночных условиях конкурировать с энергетикой традиционной. С учетом введенных генерирующих мощностей, а также плановых показателей проектируемых генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, общая выработка электрической энергии всем сектором ВИЭ превысит к 2025 году уровень 12 млрд кВт*ч, что будет составлять лишь 1% в балансе производства и потребления электрической энергии при целевом показателе 4,5% к 2024 году [1]. Если говорить об экономико-правовых моделях регулирования, нашедших применение в различных странах, то они все являются моделями стимулирующего характера, то есть создают условия для развития технологий и их применения при использовании различных форм государственной поддержки и государственно-частного партнерства.

По такому же пути начало развиваться законодательство и в России.

Начало развитию правового регулирования поддержки использования ВИЭ в электроэнергетике было положено в 2007 году. Тогда впервые в российской правовой системе была совершена попытка комплексной регламентации общественно-экономических отношений с учетом особенностей использования ВИЭ (Федеральный закон от 4 ноября 2007 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России).

Результатом их последовательной реализации стало формирование двухуровневой системы поддержки использования ВИЭ в электроэнергетике: на оптовом рынке механизм договоров поставки мощности (далее — ДПМ) и механизм обязательной покупки электрической энергии, выработанной с использованием ВИЭ, сетевыми организации для целей компенсации потерь в электрических сетях на розничных рынках.

В 2009 году появились два важнейших документа, определивших направленность развития ВИЭ: Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 года № 1-р (далее — Основные направления), и Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1715-р. В Энергетической стратегии изначально

основные акценты с точки зрения целевой модели развития использования ВИЭ были расставлены с «оглядкой» на Основные направления. Так, в специальном разделе стратегии, посвященном использованию ВИЭ и местных видов топлива, прямо говорилось о том, что должны быть достигнуты закрепленные в Основных направлениях целевые показатели общей доли производства электрической энергии с использованием ВИЭ-генерации за счет системных мер государственной поддержки. Также указанные документы в качестве основного экономического источника стимулирования ВИЭ прямо закрепили ресурсы оптового рынка.

Несмотря на то что правовая система стимулирования ВИЭ в Российской Федерации прошла уже достаточно долгий путь и подвергалась целому ряду корректировок, на всем протяжении ее становления и развития возможно именно перекос правовой модели в сторону роли механизмов поддержки, применяющихся на оптовом рынка, на фоне изменившихся мировых экономических реалий, является немаловажным фактором негативного влияния на эффективность внедрения ВИЭ технологий в энергетическом секторе.

В последнее время также стали развиваться правовые основы для развития отношений, которые косвенно могут повлиять на развитие использования ВИЭ: механизмы стимулирования применения потребителями электрической энергии объектов микрогенерации, а также правовая институализация использования в энергосистеме накопителей электрической энергии, которые применяются в том числе и для обеспечения устойчивости графика функционирования ВИЭ-генерации (Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 471-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части развития микрогенерации»).

Тем не менее основная отраслевая дискуссия относительно эффективности, целесообразности и объемов поддержки ВИЭ-генерации за счет средств участников отношений по обращению электрической энергии на текущий момент ведется попрежнему в отношении механизма ДПМ. Органами власти и профильными ассоциациями активно обсуждается вопрос о необходимости снижения ранее заявленных объемов дальнейшего финансирования ВИЭ-генерации в рамках механизма ДПМ после 2024 года [2]. При этом система поддержки возобновляемых источников энергии на розничных рынках не может сравниться в уровне практической реализации с механизмом ДПМ ВИЭ. По состоянию на 2017 год, например, в принципе, отсутствовали инвестиционные проекты, реализующиеся в рамках системы поддержки на розничных рынках. По состоянию на 1 квартал 2020 года было отобрано только 26 генерирующих объектов общей мощностью около 300 МВт.

Оценивать результаты применения постановления Правительства РФ от 29 августа 2020 года № 1298 «О вопросах стимулирования использования возобновляемых источников энергии, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», которое было призвано изменить сложившуюся ситуацию, еще рано ввиду незначительного периода времени, который прошел с момента его вступления в силу.

Необходимо обратить внимание, что первоначально энергетическая стратегия предполагала комплекс мероприятий по стимулированию использования ВИЭ, которые так и не были воплощены в жизнь:

- разработка и регулярное уточнение схемы размещения генерирующих объектов электроэнергетики на основе использования ВИЭ;
- стимулирующее налогообложение электростанций и источников теплоснабжения на ВИЭ;
- внедрение системы гарантированного подключения и доступа к электрическим сетям для электростанций, работающих на ВИЭ.

При этом в части обеспечения гарантированного доступа к электрическим сетям

можно отметить, что в реализации такого рода мероприятия не было объективной необходимости ввиду того, что на протяжении последнего периода времени был обеспечен настолько высокий уровень доступности и прозрачности технологического присоединения в целом, что в каких-либо специальных преференциях для ВИЭ отпала практическая потребность.

Вопрос о том, почему же не были реализованы прочие заявленные меры и была ли в них необходимость, остается дискуссионным. Система поддержки в виде ДПМ на оптовом рынке, в частности, функционировала и, судя по всему, продолжит функционировать без привязки к какой-либо перспективной схеме размещения соответствующих генерирующих объектов (разработка которой планировалась). Это уже привело на текущий момент к территориальной гиперконцентрации инвестиционных проектов: выбор места размещения ВИЭ-генерации производился не только исходя из наличия в определенных субъектах РФ ВИЭ-ресурсов, но и во многом с учетом степени лояльности региональной власти, которая гарантировала доступность оформления прав на землю и прочие преференции регионального уровня. При этом фактор влияния повышенной концентрации ВИЭ-генерации на надежность энергосистем, которые были сбалансированными и не отличались дефицитом генерации, в расчет практически не принимался. Постулировалось, что ничтожная доля таких объектов не повлияет на режимы работы указанных систем. Однако уже сейчас Системный оператор выражает обеспокоенность в связи с влиянием растущей доли ВИЭ-генерации на стабильность работы энергосистем в южных районах Российской Федерации.

На текущий момент в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1523-р (далее — Энергетическая стратегия 2035) отмечена результативность применения механизма ДПМ ВИЭ до 2024 года для обеспечения инвестиционной привлекательности использования возобновляемых источников энергии и локализации научно-исследовательской, а также производственной базы. Тем не менее целевые задачи в Энергетической стратегии 2035 по развитию оптовой ВИЭ генерации (в отличие от ранее действовавшего документа) отсутствуют, при этом мероприятия по поддержке использования ВИЭ на территории Российской Федерации связываются в исключительно с решением задачи повышения эффективности энергоснабжения удаленных и изолированных территорий.

Конкретизированные целевые показатели использования ВИЭ в данном случае в Энергетической стратегии 2035 выражаются непосредственно через снижение экономически обоснованных затрат на производство 1 кВт·ч электрической энергии на территориях децентрализованного электроснабжения, в процентах к уровню базового года:

- к 2024 году — 6 процентов;
- к 2035 году — 17 процентов.

Таким образом, развитие использования ВИЭ в том понимании, в котором оно рассматривается в Энергетической стратегии 2035, подразумевает применение ВИЭ-генерации исключительно в тех территориальных и технологических условиях, в которых их функционирование конкурентоспособно по сравнению с объектами, на которых используются традиционные виды топлива.

С учетом вышесказанного представляется, что при выстраивании эффективной модели правового регулирования в сфере использования ВИЭ, на текущий момент следует заново начинать построение системы стратегического государственного планирования. Ни вышеуказанные Основные направления, ни действующая Энергетическая стратегия 2035, по сути, не создают на текущий момент каких-либо детализированных оснований для формирования целостной программы государственной поддержки ВИЭ на розничных рынках в целом и на изолированных от ЕЭС России территориях в частности. Ни один из реализуемых

национальных проектов на текущий момент не предусматривает стимулирование использование ВИЭ на розничных рынках и приоритет такого использования в изолированных энергосистемах. Равным образом федеральные и ведомственные проекты в области энергетики также никак не связаны с поддержкой розничного использования ВИЭ [3].

Нет также системного подхода к обязательности требований по реализации региональной политики по развитию в рамках малой генерации на уровне субъектов и муниципалитетов. Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливая требования к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, говорит о том, что такие документы должны содержать:

- целевые показатели увеличения количества объектов, использующих в качестве источников энергии вторичные энергетические ресурсы и (или) возобновляемые источники энергии;
- мероприятия по увеличению количества случаев использования в качестве источников энергии вторичных энергетических ресурсов и (или) возобновляемых источников энергии.

Вместе с тем анализ подобного рода документов, принятых даже в тех 5 регионах, которые относятся к территориально изолированным энергетическим системам (Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ), и в которых, соответственно, ВИЭ по определению конкурентоспособны, показывает либо полное отсутствие каких-либо специальных мероприятий по развитию ВИЭ-генерации, либо лишь декларативные положения о необходимости такого развития. При этом очевидно, что малая ВИЭ-генерация может эффективно использоваться не только в немногочисленных территориально изолированных энергетических системах. Неценовые зоны оптового рынка электрической энергии представляют собой достаточно обширные территории, в отдельных труднодоступных частях которых возможности для обеспечения централизированного энергоснабжения с применением крупной оптовой генерации сильно ограничены.

Очевидно, что нельзя также исключать перспектив подобного применения ВИЭ-генерации и в ценовых зонах оптового рынка в тех ситуациях, когда строительство или развитие существующей электрической сети для целей присоединения новых потребителей в удаленных или труднодоступных районных или же в целях повышения надежности энергоснабжения менее эффективно, чем создание распределенных источников выработки электрической энергии.

Примером эффективного использования ВИЭ в данном случае может послужить успешно реализованный в Забайкальском крае совместный проект ПАО «Россети» и «Хевел» по созданию автономной гибридной энергоустановки в селе Менза, построенной для бесперебойного энергоснабжения трех труднодоступных населенных пунктов. Это позволит сократить потребление дизельного топлива для целей электроснабжения с 250 000 до 86 000 литров в год [4].

На текущий момент есть также данные о том, что установка компанией «Россети Сибирь» 28 гибридных установок (солнечные панели, дизель-генератор и накопитель) позволили эффективно решить проблему энергоснабжения целого ряда удаленных территорий в Бурятии. К примеру, стоимость такой гибридной установки в Таргабатайском районе составила 1,4 миллиона рублей, в то время как технологическое присоединение энергопринимающих устройств со строительством электрической сети потребовало бы не менее 6 миллионов. В целом благодаря использованию на территории Бурятии автономных гибридных электроустановок с 2019 года удалось сэкономить порядка 290 миллионов рублей,

подлежащих включению в тарифы на услуги по передаче электрической энергии.

Таким образом, для того чтобы вести речь о комплексном подходе к развитию правовой модели регулирования использования ВИЭ на розничных рынках, следует рассмотреть вопрос о создании на федеральном уровне достаточных правовых оснований для организации надлежащим образом стратегического планирования в данном направлении. Речь прежде всего идет о том, что:

- основные направления должны содержать конкретные целевые показатели развития малой генерации с использованием ВИЭ на розничных рынках;
- в части требований к содержанию региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и энергетической эффективности Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» должен предусматриваться более «жесткий» подход к обязательности мероприятий по внедрению малой ВИЭ-генерации на территориях определенных субъектов Российской Федерации (представляется, что как для территориально изолированных энергетических систем, так и для труднодоступных территорий других субъектов, которые должны будут определены по результатам анализа, проведенного Минэнерго России, следует установить императивные требования к проведению соответствующих мероприятий с конкретными региональными целевыми показателями, подлежащими согласованию на федеральном уровне, а также с предоставлением федеральной бюджетной поддержки).

Применительно к развитию правового регулирования в части конкретных механизмов стимулирования использования ВИЭ на розничных рынках с учетом мирового тренда на развитие систем MicroGrid, а также выбранного электросетевым комплексом Российской Федерации курса на цифровизацию [5] (которая является необходимым условием интеграции MicroGrid в энергетическую систему) допустим вывод о том, что как в системе стратегического планирования развития ВИЭ, так и в прикладном правовом регулировании практически без внимания остается система отношений, в которых розничные ВИЭ-генераторы, как элемент MicroGrid, могут эффективно развиваться и использоваться сетевыми организациями.

На текущий момент действующее правовое регулирование прямо запрещает сетевым компаниям вести деятельность в конкурентных секторах энергетики, к каковым отнесена генерация и сбытовая деятельность. Данный запрет императивен для ценовых зон оптового рынка. На территориях, не относящихся к таким зонам, сетевые организации, с одной стороны, не ограничены прямым запретом на развитие дополнительных видов деятельности в виде ВИЭ-генерации, с другой — такого рода деятельность в виде создания и эксплуатации MicroGrid с использованием ВИЭ-генераторов, традиционных генераторов и накопителей электрической энергии должным образом не институциализирована и, соответственно, не связана напрямую в правовом регулировании с деятельностью по развитию электросетевого комплекса.

Очевидно, что сетевая организация как квалифицированный участник правоотношений в большей степени способна адекватно оценить эффективность создания MicroGrid в условиях, когда речь идет об ограниченных тарифных ресурсах для развития существующей сетевой инфраструктуры (особенно применительно к организации энергоснабжения населения и мелкого бизнеса — категорий потребителей, не располагающих ресурсами для стратегического планирования экономически эффективных моделей энергоснабжения). Дополнительным условием к стимулированию принятия сетевой организацией эффективных решений в части использования MicroGrid является то, что на текущий момент действующие требования о недискриминационности доступа к сетевой инфраструктуре, в принципе, демотивируют

потребителей заниматься оценкой эффективности их запросов на предоставление определенной мощности при технологическом присоединении: такая категория, как «отсутствие технической возможности технологического присоединения», в принципе, не применяется в сложившемся правовом регулировании в отношении «мелких» потребителей, а для крупных ее применение означает лишь перевод отношений по присоединению в формат индивидуального проекта (индивидуальное установление платы при сохранении основных льгот), притом что сам потребитель в последующем не несет никакой ответственности за полное использование запрошенной мощности.

Логично было бы предоставить сетевым организациям правовую возможность самостоятельно обеспечить развитие соответствующего сегмента производства электрической энергии в границах тех технологических моделей, которые, по сути, неразрывно связаны с их основной деятельностью по развитию электросетевого комплекса на участках «последней мили».

С учетом вышесказанного, в целях перспективного развития правового регулирования, следует внедрить комплексные правовые основания для использования сетевыми организациями систем MicroGrid с элементами ВИЭ-генерации.

В частности, следует:

- дать правовое определение MicroGrid с учетом возможности включения в такую систему ВИЭ-генерации и накопителей электрической энергии, а также допустимости их использования сетевыми организациями в целях:

— осуществления основной деятельности по обеспечению передачи электрической энергии в пределах определенной категории надежности энергоснабжения (MicroGrid, как способ повышения категории по запросу потребителя);

— осуществления основной деятельности по технологическому присоединению в условиях, когда альтернатива в виде строительства или реконструкции существующей сети технологически нереализуема и (или) экономически неэффективна;

- определить правовые модели финансирования создания и функционирования сетевыми организациями систем MicroGrid:

— в рамках тарифов на услуги по передаче электрической энергии (возможность сохранения в распоряжении сетевых организаций экономии инвестиционных и операционных расходов, за счет реализации соответствующих проектов);

— в рамках платы за технологическое присоединение к электрическим сетям;

— в рамках предоставления бюджетных субсидий в тех случаях, когда внедрение MicroGrid позволяет сокращать бюджетные дотации на приобретение дизельного топлива для энергоснабжения удаленных и изолированных территорий, а также в рамках разного рода форм государственно-частного партнерства;

— в рамках введения регулируемой платы за эксплуатацию системы систем MicroGrid, к которым подключены энергопринимающие устройства потребителей. ■

Литература

1. Рынок электроэнергии и мощности // Ассоциация «НП Совет рынка». URL: https://www.np-sr.ru/ru/market/vie/index.htm ; VYGON Consulting: возобновляемая энергетика России начинает конкурировать с традиционной // Ассоциация развития возобновляемой энергетики. URL: https://rreda.ru/russian-analytics.
2. Смертина П. Зеленая энергетика не режется на глаз. Правительство решило еще раз обдумать размер поддержки ВИЭ / П. Смертина, Т. Дятел // Коммерсантъ. 2021. 20 января.
3. Проекты // Министерство энергетики Российской Федерации. URL: https://minenergo.gov.ru/node/11245.
4. В Забайкальском крае введена в эксплуатацию первая солнечно-дизельная электростанция // Hevelsolar.com. 2017. 26 января.
5. Цифровая трансформация 2030. Концепция. Москва, 2018. 31 с. URL: https://www.rosseti.ru/investment/Kontseptsiya_Tsifrovaya_transformatsiya_2030.pdf.