

ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-4-7-12



Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич,

доктор юридических наук, профессор,
академик Российской академии наук

■ svetlanov@just.ru

Формировавшиеся за прошедшие четверть века рыночные отношения, основанные на законодательстве о конкуренции и накопленном опыте, неумолимо требуют как выработки новых планов развития, так и корректировки действующего правового регулирования. При этом введение в законодательство определенных исключений предполагает в дальнейшем определенную «перенастройку» как базисного, так и специального регулирования. Энергетическая стратегия России на период до 2035 года, определяя цели, приоритеты и направления развития энергетики Российской Федерации, указывает на необходимость структурной диверсификации, в рамках которой повысится роль природного сжиженного газа, углеродная энергетика дополнится неуглеродной, централизованное энергоснабжение — децентрализованным. За рамками Стратегии обсуждаемые планы развития конкуренции в России не нашли пока широкой аудитории. Обращаясь к перечню естественных монополий в сфере энергетики, очевидным становится, что в настоящее время их принципиальное реформирование в сторону демонополизации маловероятно в силу их технических и экономических характеристик. Таким образом, представляется, что на ближайшее время с учетом сложившихся технических и экономических условий, в которых существуют субъекты естественных монополий, корректировка их деятельности в плане обеспечения рыночных условий может быть связана с корректировкой регулирования механизма формирования тарифов и правовой «локализации» принципа недискриминации применительно к деятельности конкретных естественных монополий.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое положение естественных монополий в сфере энергетики, антимонопольное регулирование, тарифное регулирование, газификация.

NATURAL MONOPOLIES IN THE ENERGY SECTOR OF THE ECONOMY: LEGAL ISSUES OF REFORMATION

Lisitsin-Svetlanov Andrey G.
Doctor of Law, Professor
Member of the Russian Academy of Sciences

The market relations based on competition laws established during the last quarter of the century and the accumulated experience inevitably require the elaboration of new development plans and the adjustment of the existing legal regulation. The introduction of some exceptions in the laws stipulates specific further “recalibration” of the basic as well as special regulation. The Energy Strategy of Russia until 2035 defining the aims, priorities and areas of the development of the power industry of the Russian Federation emphasizes the need for a structural diversification within which the significance of liquefied natural gas will be raised, the carbon-based power industry will be supplemented with the non-carbon-based one, the decentralized power supply will be added to the centralized one. The discussed plans of the competition development in Russia are still not widespread beyond the Strategy. The review of the list of natural monopolies in the power industry makes it obvious that their current essential reformation aiming at demonopolization is highly improbable due to their technical and economic characteristics. Thus, it appears that in the near future, taking into account the established technical and economic conditions in which natural monopolies exist, the adjustment of their operations in terms of securing market conditions can be connected with the adjustment of the regulation of the tariff setting mechanism and the legal “localization” of the non-discrimination principle in relation to the operations of specific natural monopolies.

Keywords: energy law, legal position of natural monopolies in the power industry, antimonopoly regulation, tariff regulation, gas infrastructure expansion.

Развитие рыночной экономики в России постоянно сталкивается с проблемами формирования новых институтов правового регулирования, что в первую очередь относится к сфере цифровой экономики, и одновременно с необходимостью корректировать базовые отрасли правового регулирования, созданные на заре формирования рыночных отношений. К числу последних относится проблема регулирования деятельности естественных монополий в энергетическом секторе в аспекте конкурентного права. Базисным актом, посвященным естественным монополиям, действующим в том числе и в энергетическом секторе, стал Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 года № 147. Столь оперативное принятие закона о естественных монополиях в стране, правовая система которой в течение почти восьмидесяти лет строилась на нерыночных отношениях и которая

только начала формирование новой экономической модели, может показаться достаточно странным. Принятие ФЗ № 147 «О естественных монополиях» означало, по сути, введение определенных ограничений и (или) специального режима для применения Закона о конкуренции — фундаментального правового основания построения рыночной экономики России. На первый взгляд, не имея опыта применения базисного законодательства, обеспечивающего существование конкурентной среды, Закон о естественных монополиях может показаться преждевременным. Однако его принятие в Российской Федерации вполне объяснимо. Российский законодатель старался учитывать существующий зарубежный опыт, в первую очередь США и Евросоюза. В этих странах правила регулирования естественных монополий родились из недр общего антимонопольного регулирования, основанного в США на законах Шермана

1890 года и Клайтона 1914 года [1] и статьи 82 Римского договора [2].

В сравнительно-правовом плане можно сделать вывод, что суды США и ЕС, руководствуясь указанными актами, установившими общие принципы недопущения монополизации рынка, с учетом различий между американским case law и европейской судебной практикой, сформулировали допустимость существования и деятельности естественных монополий. По оценке иностранных экспертов, современный подход к определению естественных монополий был сформулирован Уильямом Дж. Баулмолом во второй половине 70-х годов прошлого века. По общему правилу в отрасли, где одна фирма может производить продукцию для обеспечения рынка по более низкой стоимости за единицу, чем две или более фирмы, или в отрасли, в которую другие участники не идут или не могут объективно выжить, единственную фирму называют естественной монополией [3].

На основе апробированных зарубежной практикой подходов есть основания сформулировать отечественные принципы признания допустимости естественных монополий, учитывая явные экономические, политические и правовые особенности России. Их истоки восходят к советскому периоду, когда ряд отраслей экономики, включая энергетику, изначально строились с ориентацией на централизацию в вопросах управления и привлечения материальных средств. В первую очередь это относится к электроснабжению. Идея максимальной централизации производственного процесса прослеживается в сфере атомной промышленности. В дальнейшем для углеводородного сектора трубопроводный транспорт стал программным вектором развития.

Отнесение к специальному регулированию указанных сфер деятельности вполне укладывалось в экономическую и идеологическую систему советского государства, а с технической стороны удовлетворяло потребностям экономики. Таким образом, в России к моменту перехода к новой экономике объективно сложились различные монополии.

Формирование рыночных отношений, основанных на конкуренции, показало, что часть монополий могла быть технически и организационно реформирована на основе законодательства о конкуренции, однако ряд структур, в том числе в сфере энергетики, не мог быть реформирован по техническим и организационным причинам без существенной потери их экономической эффективности. Эти обстоятельства требовали специального регулирования. В этих условиях законодатель пошел по пути их легализации, объявив «естественными монополиями». К 1995 году этот правовой институт и термин стали общепринятыми в большинстве стран и имели адекватный перевод на разные языки. Тем не менее отличие ситуации в России с точки зрения задач правового регулирования состояла в том, что законодатель не столько определял допустимые основания для легализации определенных монополий, сколько в волевом порядке определил их перечень, в котором к числу энергетических отнес субъекты и деятельность, осуществляющие транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным проводам, транспортировку газа по трубопроводам, услуги по передаче электрической энергии и услуги по передаче тепловой энергии.

Формировавшиеся за прошедшие четверть века рыночные отношения, основанные на законодательстве о конкуренции и накопленный опыт, неумолимо требуют как выработки новых планов развития, так и корректировки действующего правового регулирования. При этом введение в законодательство определенных исключений предполагает в дальнейшем определенную «перенастройку» как базисного, так и специального регулирования. Не случайно и в целях изучения энергетического права особенности правового положения субъектов естественных монополий в сфере энергетики рассматриваются в рамках отдельной дисциплины, а проблемные аспекты правового регулирования отношений с участием естественных монополий становятся предметом правовых исследований [4].

В настоящее время Энергетическая стратегия Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 года № 1523-р, исходит из того, что «...энергетическая инфраструктура Российской Федерации, основу которой составляют Единая энергетическая система России, Единая система газоснабжения, система магистральных трубопроводов для транспортировки нефти и нефтепродуктов, является одной из самых протяженных в мире и функционирует в различных природно-климатических условиях — от арктической до субтропической зоны». При этом Стратегия, определяя цели, приоритеты и направления развития энергетики Российской Федерации, указывает на необходимость структурной диверсификации, в рамках которой повысится роль природного сжиженного газа, углеродная энергетика дополнится неуглеродной, централизованное энергоснабжение — децентрализованным.

За рамками Стратегии обсуждаемые планы развития конкуренции в России не нашли пока широкой аудитории. Общим остается вопрос, какие из естественных монополий возможно уже начать реформировать, какие для этого требуются «правовые инструменты» и в какие правовые акты следует вносить соответствующие поправки.

Обращаясь к приведенному перечню естественных монополий в сфере энергетики, очевидным становится, что в настоящее время их принципиальное реформирование в сторону демополизации маловероятно в силу их технических и экономических характеристик. Эти два фактора существуют объективно.

Свои качества естественных монополий они могут утратить в случае появления технических и экономических возможностей, оправданных и удобных для потребителя, в частности, альтернативных видов и способов поставки соответствующих энергоресурсов. Существующие в настоящее время альтернативные способы доставки, например, углеводородов столь отличны от трубопроводного транспорта, что вряд ли стоит рассматривать их в качестве конкурентов [5].

Таким образом, рассматривая в настоящее время вопрос о целесообразности реформирования естественных монополий, следует учитывать, что упомянутые в Законе субъекты энергетических отношений пока не могут иметь разумной альтернативы. Из этого следует, что предметом реформирования должно стать не трансформирование естественного монополиста в обычного участника рынка, а оптимизация их деятельности в первую очередь в интересах потребителя. По существу, в данном случае речь должна идти о поправках к законодательству, регламентирующему отношения естественных монополий с другими участниками энергетического рынка.

Это регулирование, содержащееся главным образом в подзаконных актах, сохраняя особенности для каждой из сфер энергетики, регулирует три группы вопросов: во-первых, обеспечение недискриминационного допуска к услугам естественных монополий; во-вторых, ценообразование и регулирование тарифов, информационное обеспечение рынка; в-третьих, обеспечение отраслевых стандартов и антимонопольный контроль. Третья группа вопросов относится к сфере публично-правового регулирования, обеспечивающего государственное регулирование для определенных сфер энергетики.

Особенность первых двух групп состоит в том, что они являются императивными предписаниями, регулирующими особым образом гражданско-правовые отношения участников рынка. В обычном коммерческом обороте определение цены или порядок определения цены является существенным условием договора, а неотъемлемой частью института свободы договора является недопустимость различного рода дискриминаций. В условиях рынка, не обремененного монополизмом, участники рынка свободны как в выборе контрагентов, так и в определении согласовании конкурентной цены. При отсутствии возможной конкуренции там, где действует признаваемая правом естественная монополия определенного хозяйствующего субъекта, вопросы обеспечения права доступа к услугам и това-

ру, а также согласования цен ложатся не на потребителя, а на регулятора. Функции регулятора для всех естественных монополий выполняет Федеральная антимонопольная служба РФ, однако механизм выработки цен и тарифов обладает определенными особенностями, закрепленными в отдельных правительственных постановлениях, действующих независимо друг от друга.

Так, в сфере электроэнергетики действуют Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 года № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям», Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 года № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике».

В сфере углеводородной энергетики следует выделить Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 980 «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов».

Аналогично строится регулирование в вопросах *недопущения отказа*.

В электроэнергетике действуют Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 года № 854 (ред. от 08.12.2018) «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» и Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2013 года № 1164 (ред. от 07.06.2017) «Об утверждении Правил осуществления антимонопольного ре-

гулирования и контроля в электроэнергетике».

Применительно к естественным монополиям, действующим в углеводородной энергетике, следует выделить Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2011 года № 90 «О порядке подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти», Постановление Правительства РФ от 29 марта 2011 года № 218 «Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Таким образом, представляется, что на ближайшее время с учетом сложившихся технических и экономических условий, в которых существуют субъекты естественных монополий, корректировка их деятельности в плане обеспечения рыночных условий может быть связана с корректировкой регулирования механизма формирования тарифов и правовой «локализации» принципа недискриминации применительно к деятельности конкретных естественных монополий.

Изменения в ценообразовании и формирование тарифов могут осуществляться путем внесения соответствующих поправок и дополнений как в гражданское законодательство, так и в нормативные акты, определяющие компетенцию Регулятора в указанных вопросах. При этом права как Регулятора, так и субъектов естественных монополий должны быть гарантированы не только судебной защитой, но и возможностью использовать досудебные механизмы решения возникающих разногласий.

Особого внимания заслуживает проблема правового обеспечения газификации российских потребителей. В.В. Романова отмечает, что правовое регулирование газификации имеет пробелы, отсутствует четкость в определении правового положения

участников отношений по газификации, порядке их взаимодействия и т.д. [6]. Следует иметь в виду, что принимаемые программы газификации тогда имеют шанс на успешное выполнение, когда будет принято адекватное правовое регулирование, обеспечивающее право потребителя присоединиться к существующей сети газоснабжения, а естественной монополии действовать при установленном справедливом тарифе.

ватное правовое регулирование, обеспечивающее право потребителя присоединиться к существующей сети газоснабжения, а естественной монополии действовать при установленном справедливом тарифе.

Литература/References

1. Sherman Anti-Trust Act 1980. URL: <http://www.linco.org/sherman.html> ; Clayton Antitrust Act 1914. URL: <http://euro.ecom.cmu.edu/program/law/08-732/Antitrust/ClaytonAct.pdf>
2. Article 82 of the EC Treaty (ex Article 86). URL: https://ec.europa.eu/competition/legislation/treaties/ec/art82_en.html.
3. Depoorter Ben W.F. Regulation Of Natural Monopoly / Ben W.F. Depoorter // Encyclopedia of Law and Economics. Vol. III. The Regulation of Contracts. Cheltenham : Edward Elgar, 2000. P. 498–532.
4. Романова В.В. Правовое положение субъектов естественных монополий в сфере энергетики. Рабочая программа учебной дисциплины / В.В. Романова. Москва : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
5. Новак рассказал о перспективах России на рынке СПГ // РИА Новости. 2020. 11 октября.
6. Романова В.В. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации как основы внутреннего рынка газа / В.В. Романова // Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2018. С. 12–138.