

О СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ И РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-4-22-28



Романова Виктория Валерьевна,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
директор Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного экономического
университета

vvromanova@msal.ru

Развитие отечественного научно-технологического потенциала, создание и освоение передовых технологий в сфере энергетики, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, определено в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации в качестве основных задач по обеспечению технологической независимости топливно-энергетического комплекса и повышению его конкурентоспособности. Возобновляемые источники энергии и накопители энергии отнесены к прорывным технологиям, применение которых может повлечь за собой организационные и технологические изменения в управлении и функционировании электроэнергетических систем и способствовать переходу энергетики на новый технологический базис (так называемый «энергетический переход»). Вышеуказанные стратегические задачи дальнейшего развития энергетической отрасли Российской Федерации требуют финансовой поддержки и надлежащего правового обеспечения. В работе представлены предложения по дальнейшему развитию правового регулирования возобновляемых источников энергии на законодательном уровне, позволяющие восполнить пробелы в действующем правовом регулировании.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение прорывных технологий в сфере энергетики, правовое регулирование в области использования возобновляемых источников энергии.

ON STRATEGIC TASKS OF THE USE OF RENEWABLE ENERGY SOURCES AND THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION

Romanova Viktoria V.

Doctor of Law

Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Director of the Center for Energy Law of the Saint-Petersburg State Economic University

The development of the national scientific and technological potential, creation and application of advanced technologies in the power industry, including the technologies related to the use of renewable

energy sources, are defined in the Energy Security Doctrine of the Russian Federation as the main tasks of ensuring technological independence and raising competitiveness of the fuel and energy complex. Renewable energy sources and energy storage units are referred to breakthrough technologies that may trigger structural and technological changes in the management and functioning of power systems and facilitate the transition of the power industry to a new technological basis (the so called “energy transition”). The above-mentioned strategic tasks of the further development of the power industry of the Russian Federation require financial support and due legal regulation. The paper brings forward proposals for the further development of the legal regulation of renewable energy sources on the legislative level enabling to fill in the gaps in the current legal regulation.

Keywords: *energy law, legal regulation of breakthrough technologies in the power industry, legal regulation of the use of renewable energy sources.*

Согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 года № 216, к рискам в области энергетической безопасности отнесено недостаточное развитие нормативно-правовой базы, сдерживающее внедрение инновационных технологий, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии и цифровых технологий в сфере энергетики. Развитие отечественного научно-технологического потенциала, создание и освоение передовых технологий в сфере энергетики, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, определено в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации в качестве основных задач по обеспечению технологической независимости топливно-энергетического комплекса и повышению его конкурентоспособности.

В соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1523-р, возобновляемые источники энергии и накопители энергии отнесены к прорывным технологиям, применение которых может повлечь за собой организационные и технологические изменения в управлении и функционировании электроэнергетических систем и способствовать переходу энергетики на новый технологический базис (так называемый «энергетический переход»).

Вышеуказанные стратегические задачи дальнейшего развития энергетической отрасли Российской Федерации требуют надлежащего правового обеспечения. А.Г. Лисицын-Светланов отмечает, что одной из возникающих задач является определение параметров правовой политики в сфере энергетики. В данном случае необходим системный подход, сочетающий принятие актов публичного и частного права, а также обеспечение правом баланса частных и публичных интересов. Выполнение этих условий необходимо для энергетического права — центрального звена регулирования в сфере энергетики [1].

Рассматривая вопросы стратегического развития использования зеленой энергетики, М.И. Клеандров исследует вопрос о том, какими правовыми средствами обеспечивать названное совершенствование — жестко, административным принуждением либо «мягкой силой», прежде всего финансово ориентированным стимулированием [2]. Следует отметить, что многие вопросы правового регулирования в области использования возобновляемых источников энергии все чаще становятся предметом правовых исследований [3].

Представители Ассоциации развития возобновляемой энергетики отмечают, что 2019 год стал для возобновляемой энергетики России крайне значимым, стартовали первые поставки солнечных панелей российского производства на экспорт, были запущены в эксплуатацию первые мультимегаваттные ветропарки, вышли на серийную мощность

предприятия по производству ключевых элементов ветроустановок, специализированные образовательные программы в области ВИЭ подготовили первых специалистов [4].

Общей чертой поддержки использования возобновляемых источников энергии за рубежом являются прежде всего финансовые меры поддержки субъектов отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии. Кроме этого, стратегические задачи развития ВИЭ за рубежом обеспечиваются соответствующим нормативно-правовым регулированием.

Компания BloombergNEF (BNEF) опубликовала данные об инвестициях в ВИЭ в мире в 2019 году: инвестиции в возобновляемую энергетику (без учета крупных ГЭС) в прошлом году составили 282,2 млрд долларов США, что на 1% больше, чем в 2018 году. На крупнейшем мировом рынке (Китай) инвестиции упали, а на втором по размеру (США) — достигли нового рекорда. Китай снова стал крупнейшим инвестором в возобновляемые источники энергии — в 2019 году он инвестировал 83,4 млрд долларов, но это оказалось на 8% меньше, чем в 2018 году, и самым низким показателем с 2013 года. Инвестиции в ветроэнергетику в КНР выросли на 10% — до 55 миллиардов долларов, а в солнечную энергетику упали на 33% — до 25,7 млрд, что представляет собой всего лишь треть китайских инвестиций в солнце в рекордном 2017 году. Несмотря на снижение объемов инвестиций в возобновляемые источники энергии, Великобритания инвестировала 5,3 млрд долларов, что не помешало «чистой» электроэнергии обойти углеводороды в выработке электроэнергии. Согласно данным BloombergNEF (BNEF) рекордный рост инвестиций был отмечен в офшорной ветроэнергетике. Они составили 29,9 млрд долларов, что на 19% больше, чем в 2018 году [5].

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2020 года № 2749-р утверждены изменения в Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 года № 1-р, согласно которым срок Основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе

использования возобновляемых источников энергии увеличен с 2024 года до 2035 года.

В Распоряжении Правительства РФ от 8 января 2009 года № 1-р по-прежнему указаны следующие причины низких темпов развития электроэнергетики на основе ВИЭ:

— неконкурентоспособность проектов использования возобновляемых источников энергии в существующей рыночной среде по сравнению с проектами на основе использования ископаемых видов органического топлива;

— наличие барьеров институционального характера, связанных с отсутствием необходимых нормативных правовых актов, стимулирующих использование возобновляемых источников энергии в сфере электроэнергетики, отсутствием федеральной и региональных программ поддержки широкомасштабного использования возобновляемых источников энергии;

— отсутствие инфраструктуры, требуемой для успешного развития электроэнергетики на основе возобновляемых источников энергии, в том числе недостаточность уровня и качества научного обслуживания ее развития, отсутствие надлежащей информационной среды, включая информацию о потенциальных ресурсах возобновляемых источников энергии, достоверных данных о показателях реализованных проектов, отсутствие нормативно-технической и методической документации, программных средств, необходимых для проектирования, сооружения и эксплуатации генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, недостаточное кадровое обеспечение и отсутствие механизмов использования общественного ресурса для поддержки развития электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии.

Для решения указанных проблем и реализации актуальных стратегических задач энергетической отрасли в области использования возобновляемых источников энергии необходимо существенное финансовое обеспечение и надлежащее правовое регулирование.

Указом Президента от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федера-

ции на период до 2024 года» предусматриваются направления национальных проектов (программы). На сегодняшний день в Указе от 7 мая 2018 года № 204 развитие использования ВИЭ предусматривается лишь в составе комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (в подпункте «в» пункта 15 данного Указа). В соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 Правительству Российской Федерации необходимо представить предложения по приведению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в соответствие с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В этой связи представляется целесообразной постановка вопроса о разработке национальной программы (проекта) в области использования возобновляемых источников энергии.

Для обеспечения присутствия Российской Федерации в числе ведущих стран мира, использующих возобновляемые источники энергии, необходимо существенное увеличение затрат на научные исследования и разработки в области использования возобновляемых источников энергии и увеличение затрат на развитие использования возобновляемых источников энергии до уровня аналогичных затрат ведущих стран мира, использующих возобновляемые источники энергии.

К основным задачам национальной программы в области использования возобновляемых источников энергии следует отнести:

- создание комплексной системы финансирования, включая венчурное финансирование и иные институты развития, проектов по использованию возобновляемых источников энергии, в первую очередь в удаленных и изолированных территориях;
- создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей использование возобновляемых источников энергии;
- создание гибкой линейки финансовых инструментов поддержки реализации проек-

тов по использованию возобновляемых источников энергии;

- упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых для осуществления проектов по использованию возобновляемых источников энергии в том числе в рамках проектов государственно-частного партнерства;
- создание передовой инфраструктуры научных исследований и разработок в области использования возобновляемых источников энергии;
- строительство объектов, использующих возобновляемые источники, обеспечивающих достижение целевых показателей использования возобновляемых источников энергии;
- сокращение административных процедур и барьеров при осуществлении строительства объектов использования возобновляемых источников энергии;
- создание системы правового регулирования использования подготовки и профессионального роста научных, научно-педагогических и профильных кадров в области использования возобновляемых источников энергии.

В целях развития использования ВИЭ представляется целесообразным использование механизмов венчурного инвестирования. По сообщению издания Smart Energy International, норвежское классификационное общество DNV GL объявило о создании венчурного инвестиционного фонда DNV GL Ventures для поддержки инициатив для перехода на возобновляемые источники энергии и достижения целей устойчивого развития [6]. Корпорация Apple совместно с десятью своими азиатскими поставщиками основала инвестиционный фонд размером 300 млн долларов США. Об этом говорится в специальном сообщении компании. Средства предназначены для вложения в проекты чистой энергетики в Китае объемом более 1 ГВт. В фонд, названный China Clean Energy Fund (Китайский фонд чистой энергии), помимо Apple, инвестируют еще десять компаний — поставщиков американской корпорации: Catcher Technology, Compal Electronics, Corning Incorporated, Golden

Arrow, Jabil, Luxshare-ICT, Pegatron, Solvay, Sunway Communication и Wistron. Управлять фондом будет DWS Group, дочернее предприятие Deutsche Bank [7]. Следует отметить, что в 2018 году Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» основала венчурный фонд для развития новых и перспективных направлений, в который планирует инвестировать до 3 млрд руб. Фонд сфокусируется на развитии новых направлений бизнеса, связанных с перспективными отраслями российской и мировой экономики. Ключевые направления включают в себя в том числе возобновляемую и умную энергетику [8].

Основные направления и меры реализации государственной политики в области научно-технологического развития общего характера определены в Стратегии научно-технологического развития, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642. Наряду с ними для решения задач развития научно-технической и инновационной деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса и смежных с ними отраслях промышленности согласно Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года предусматривается развитие венчурного бизнеса в сфере инноваций и поддержка коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в энергетике, в том числе посредством механизма, обеспечивающего непрерывное финансирование перспективного проекта на всех стадиях инновационного цикла.

Вышеотмеченные стратегические задачи развития использования ВИЭ должны быть подкреплены необходимым правовым регулированием. Действующее правовое регулирование в области использования возобновляемых источников энергии в Российской Федерации пока не является достаточным, при этом следует обратить внимание на наличие тенденций по активизации развития правового регулирования в данной области как на уровне законодательных актов, так и на уровне подзаконных нормативных правовых актов, актов Ассоциации «НП «Совет рынка».

Ключевое место в правовом регулировании использования возобновляемых источников энергии на сегодняшний день занимает Федеральный закон «Об электроэнергетике». В указанный закон неоднократно вносились изменения в части использования возобновляемых источников энергии, в том числе в 2019 году, когда Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 471-ФЗ в Федеральный закон «Об электроэнергетике» внесены положения, устанавливающие правовой режим объекта микрогенерации. Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике П.Н. Завальный отметил, что «признание и создание нормативной базы микрогенерации полностью соответствует мировым тенденциям децентрализации, декарбонизации и некоторой персонализации электроэнергетики и будет способствовать развитию экологически чистых, приближенных к потребителю технологий энергообеспечения, в первую очередь в труднодоступных, удаленных и изолированных районах, позволит предотвратить перебои с электричеством, сгладить пики потребления и сократить затраты потребителей» [9].

В целях совершенствования механизма поддержки проектов по использованию возобновляемых источников энергии на розничных рынках принято Постановление Правительства 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». Принятые изменения вводят комплексный подход к вопросам отбора и реализации проектов по строительству ВИЭ-генерации на розничных рынках.

Минэнерго России подчеркивает, что указанные новации способны дать стимулы для широкого внедрения на розничных рынках электрической энергии объектов ВИЭ мощностью менее 25 МВт, что повысит надежность электроснабжения за счет диверсификации источников энергии, даст толчок к развитию инновационной активности и внедрению новых видов генерации, приспособ-

бленных к местным реалиям, а также будет способствовать достижению целей Парижского соглашения и Целей устойчивого развития, определенных Генеральной Ассамблеей ООН [10].

Однако даже с учетом внесенных дополнений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» положениями о микрогенерации на сегодняшний день пробелы в правовом обеспечении стимулирования использования возобновляемых источников энергии различными субъектами рынка ВИЭ, отсутствие необходимых особенностей использования возобновляемых источников энергии в энергетическом, налоговом, градостроительном, земельном регулировании.

Заслуживают поддержки принятые Комитетом Государственной Думы по энергетике Российской Федерации рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации о совершенствовании законодательного регулирования в области использования возобновляемых источников энергии, которые включают в том числе:

- рассмотрение возможности предоставить инвесторам, осуществляющим строительство генерирующих объектов с использованием ВИЭ, связанной с пандемией коронавируса нештрафуемой отсрочки ввода объекта до 9 месяцев со смещением срока начала и окончания поставки мощности по ДПМ ВИЭ на период заявленной отсрочки, но не более 3 месяцев от первоначальной даты окончания поставки мощности;

- рассмотрение возможности расширения государственной программы по социально-экономическому развитию Дальнего Востока и Арктики путем включения затрат федерального бюджета на софинансирование проектов распределенной генерации;

- разработку пакета мер по стимулированию привлечения бюджетных источников финансирования в сфере альтернативной энергетики, включая поддержку выпусков зеленых облигаций и облигаций устойчивого развития;

- рассмотрение возможность создания гарантийного фонда или другого механизма, гарантирующего возврат инвестиций в проекты ВИЭ в изолированных и труднодоступных территориях [11].

Направления правового регулирования в области использования ВИЭ за рубежом, где во многих государствах (в том числе в США, Китае, Австралии, государствах — членах Европейского союза, государствах — членах Евразийского экономического союза) приняты отдельные законодательные акты в области использования возобновляемых источников энергии, охватывают в том числе следующие:

- определение понятия мер (схем, видов) поддержки использования ВИЭ и регулирование порядка предоставления мер поддержки;

- специфика правового регулирования размещения объектов генерации с использованием ВИЭ, в том числе в зависимости от вида используемого источника энергии, отсутствие необходимости в некоторых случаях получения разрешения на строительство;

- особенности осуществления контроля и надзора государственными органами первоначального строительства и эксплуатации энергетических объектов;

- особенности порядка подключения объектов генерации к электрическим сетям;

- определение ставок (тарифов) для производителей для продажи электрической энергии;

- финансовое, корпоративное и организационное регулирование генерирующих компаний, использующих ВИЭ;

- особенности налогового регулирования (в том числе включение положений о налоговых вычетах, об освобождении от отдельных видов налогов).

В целях обеспечения реализации стратегических задач использования возобновляемых источников в Российской Федерации, учитывая опыт зарубежного правового регулирования в данной области, представляется целесообразной постановка вопроса о разработке и принятии отдельного федерального закона «Об использовании возобновляемых источников энергии и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Настоящий федеральный закон будет определять правовую основу, принципы регулирования отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников

энергии, порядок взаимодействия субъектов отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии. Закон должен включать в том числе понятийный аппарат, в частности определение понятия возобновляемых источников энергии, объектов использования возобновляемых источников энергии, объектов накопления энергии, произведенной с использованием возобновляемых источников энергии, определение понятия изолированных и труднодоступных территорий, виды деятельности в области использования возобновляемых источников энергии, виды поддержки проектов в области использования возобновляемых

источников энергии, порядок реализации видов поддержки, положения о внесении изменений в действующие законодательные акты, касающиеся видов поддержки проектов в области использования возобновляемых источников энергии, включая изменения в энергетическое, градостроительное, земельное, налоговое, таможенное законодательство. При разработке закона целесообразно учитывать опыт зарубежного правового регулирования, который в том числе охватывает правовое обеспечение использования возобновляемых источников энергии не только в сфере электроснабжения, но также в сферах теплоснабжения и охлаждения.

Литература

1. Лисицын-Светланов А.Г. Параметры правовой политики в сфере энергетики / А.Г. Лисицын-Светланов // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15.
2. Клеандров М.И. О векторе развития правового обеспечения «зеленых» финансов «зеленой» энергетики / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2020. № 1. С. 26–33.
3. Попондопуло В.Ф. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике / В.Ф. Попондопуло, О.А. Городов, Д.А. Петров // Энергетическое право. 2011. № 1. С. 23–29 ; Символоков О.А. Правовое обеспечение развития технологий использования возобновляемых источников энергии / О.А. Символоков // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 53–67 ; Кологерманская Е.М. Особенности правового обеспечения использования возобновляемых источников энергии в государствах — членах БРИКС / Е.М. Кологерманская // Правовой энергетический форум. 2019. № 3. С. 59–65.
4. Отчеты АРВЭ. URL: <https://reda.ru/reports>.
5. Сидорович В. Размер глобальных инвестиций в ВИЭ в 2019 году вырос на 1% / В. Сидорович // RenEn. 2020. 16 января. URL: <https://renen.ru/the-amount-of-global-investment-in-renewable-energy-in-2019-increased-by-1-per-cent/>
6. Норвежская DNV GL создала венчурный фонд для поддержки инноваций в энергетике // Tass. 2020. 3 марта. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7891967>.
7. URL: <https://renen.ru/apple-set-up-a-300-million-fund-in-china-to-invest-in-res/>
8. URL: <https://neftegaz.ru/news/finance/201002-rosatom-investiruet-3-mlrd-rub-v-venchurnyy-fond-v-tch-dlya-razvitiya-vie-i-umnoy-energetiki/>
9. Росатом инвестирует 3 млрд руб. в венчурный фонд, в т.ч. для развития ВИЭ и умной энергетики. URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5ca1fafd1b3a6c00b329205a/komit-et-gosdumy-po-energetike-rekomenduet-priniat-zakonoproekt-o-mikrogeneracii-5dee05f486c4a900b03d3d65>.
10. Правительство усовершенствовало механизмы поддержки проектов возобновляемой энергетики на розничных рынках // МинЭнерго. 2020. 1 сентября. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/18708>.
11. Комитет Государственной Думы по энергетике провел «круглый стол» на тему «Возобновляемые источники энергии: состояние российского законодательства, перспективы развития и пути совершенствования, в том числе на примере энергообеспечения изолированных территорий». URL: <http://komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/23077170/>.