

**Вишнякова А.С.**

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Реформирование электроэнергетики, выступая в качестве одного из важнейших элементов структурных преобразований экономики Российской Федерации, представляет собой общемировую тенденцию<sup>1</sup>.

До 80–90-х гг. XX в. в большинстве стран мира электроэнергетика с вертикально-интегрированной структурой рассматривалась как естественная монополия<sup>2</sup>. Тарифы на услуги вертикально-интегрированных компаний<sup>3</sup>, которые составляли основу электроэнергетического комплекса, устанавливались и жестко контролировались государством. Эта система функционирования отрасли показала свою крайнюю неэффективность в условиях удорожания углеводородного топлива, необходимости модернизации и ввода новых генерирующих мощностей, а также обеспечения опережающего спроса на электроэнергию.

Обозначенные предпосылки предопределили необходимость радикального преобразования всей электроэнергетической отрасли. В результате в конце прошлого столетия большинством зарубежных государств были разработаны концепции и предприняты первые шаги по реализации структурного реформирования электроэнергетического сектора.

Несмотря на национальную специфику отрасли, в различных странах представляется возможным выделение общих целей реформирования электроэнергетики.

В качестве одной из первостепенных целей можно выделить повышение эффективности функционирования энергосистем в результате разделения монополий с выделением из них конкурирующих компаний (Скандинавские страны, Чили и др.) и/или предоставления права допуска в отрасль новых участников – независимых производителей электроэнергии (например, США), а также либерализации рынков электроэнергии.

В сфере государственного регулирования можно выделить цели, связанные с развитием антимонопольного законодательства, обеспечением недискриминационного доступа конкурирующих участников к инфраструктуре рынков электроэнергии. Кроме того, ужесточение требований экологического законодательства требовало ускоренной модернизации энергетических мощностей<sup>4</sup>.

Таким образом, структурные преобразования электроэнергетического сектора стали мировой тенденцией не только в большинстве развитых, но и в ряде развивающихся стран.

Вышеуказанные цели по-разному реализовывались в различных государствах. Перейдем к рассмотрению зарубежного опыта реформирования электроэнергетики на примере некоторых стран Европейского Союза.

Впервые практические шаги по реализации функционирования конкурентной модели рынка электроэнергии в границах современного Европейского Союза были предприняты в Великобритании, на территориях Англии и Уэльса<sup>5</sup>.

До проведения радикальных преобразований электроэнергетическая отрасль Великобритании, подобно большинству аналогичных отраслей зарубежных стран, представляла собой естественную монополию с высокой степенью государственного регулирования. Социально-политические события конца 70-х – начала 80-х гг. XX в., связанные с приходом к власти партии консерваторов, не могли не отразиться на политическом курсе британского правительства. В результате во многих отраслях экономики наметилась тенденция по сокращению государственного вмешательства в соответствующие сферы.

Среди первых шагов правительства по реформированию электроэнергетической отрасли стали разработка и принятие в 1983 г. Закона об энергетике (Energy Act) [4]. Основным нововведением указанного Закона явилось обеспечение свободного доступа частных (независимых) генерирующих компаний к национальным энергетическим сетям [5].

Существенные преобразования в электроэнергетике Великобритании произошли после принятия в 1989 г. нового Закона об электроэнергетике (Electricity Act) [4], ознаменовавшего начало реструктуризации государственной монополии. Законом предусматривалось разделение видов деятельности в электроэнергетическом секторе на естественно-монопольные (передача и диспетчеризация электроэнергии) и конкурентные (производство и сбыт электроэнергии). Осознание британским правительством в качестве результата подобного реформирования электроэнергетики появления новых независимых частных энергетических компаний обоснованно привело к введению дополнительных механизмов публичной регламентации в деятельности таких компаний, а именно лицензирования. К лицензируемым Закон 1989 г. относил следующие виды деятельности: производство электроэнергии с целью ее последующего сбыта, передачу и сбыт. Лица, осуществляющие указанные виды деятельности без лицензии, могли быть подвергнуты наказанию в виде штрафа. Исключение из данного правила было закреплено в качестве возможности вынесения уполномоченным органом публичной власти

специального решения об освобождении от получения лицензии в отношении конкретного лица или группы лиц.

В соответствии с Законом 1989 г. полномочиями лицензирующего органа был наделен Государственный секретарь по торговле и промышленности, к ведению которого была отнесена выдача лицензий и специальных решений об освобождении от их получения. Общими полномочиями Государственного секретаря совместно с назначаемым им на должность Генеральным директором электроснабжения (the Director General of Electricity Supply) являлись: удовлетворение запросов потребителей электроэнергии, обеспечение финансовой основы деятельности компаний-владельцев лицензий, а также стимулирование конкуренции в сфере производства и поставки электроэнергии.

Кроме того, в систему публичных органов управления в сфере электроэнергетики входили также Служба по регулированию электроэнергетики (Office of Electricity Regulation, OFFER), Комиссия по монополиям и слияниям (Monopolies and Mergers Commission) и Служба по справедливой торговле (Office of Fair Trade). На Службы были возложены надзорные полномочия по поддержке и защите интересов потребителей, а Комиссия являлась компетентным антимонопольным органом.

Таким образом, в Великобритании произошло реформирование электроэнергетики в результате разделения видов деятельности на естественно-монопольные и конкурентные, создания механизма государственного контроля электроснабжения и системы публичных органов в сфере электроэнергетики.

Выявленные в процессе функционирования недостатки модели оптового рынка электроэнергии Великобритании объективно привели к изменению подхода к его функционированию. Новая модель была определена в Законе о предприятиях общего пользования 2000 г. (Utilities Act) [4], на основе которого был принят Новый порядок торговли электроэнергией (New Electricity Trading Arrangement, NETA) [6]. В качестве основных причин изменения государственной политики в области государственного регулирования учеными были обозначены: низкая эффективность управления энергетическим пулом, созданным в процессе реформирования отрасли [5], а также наличие злоупотреблений в формировании равновесной цены на электроэнергию со стороны крупных генерирующих компаний [2, с. 105]. В результате реализации NETA был обеспечен принцип свободной купли-продажи электроэнергии путем предоставления всем лицам права вступать в любые двусторонние договорные отношения между собой.

В развитие некоторых положений Закона о предприятиях общего пользования 2000 г. были приняты: Закон об энергетике 2004 г. (Energy Act 2004) [4], который регламентировал в том числе вопросы атомной электроэнергетики, и Закон об энергетике 2008 г. (Energy Act 2008) [4], положения которого коснулись также аспектов использования возобновляемых источников энергии. Кроме того, Законом об энергетике 2004 г. был установлен еще один лицензируемый вид деятельности в электроэнергетике – деятельность операторов соединительных линий электропередач (Operators of Electricity Interconnectors). Таким образом, представляется возможным проследить

динамику и специфику законодательного регулирования электроэнергетической отрасли Великобритании.

Закон о предприятиях общего пользования 2000 г. внес изменения в состав органов управления электроэнергетикой. В соответствии с ними были упразднены должности Государственного секретаря по торговле и промышленности и Генерального директора электроснабжения. Их полномочия перешли к администрации газового и электроэнергетических рынков (the Gas and Electricity Markets Authority, GEMA). Основным регулирующим органом в сфере электроэнергетики стала Служба по газовому и электроэнергетическому рынкам (Office of the Gas and Electricity Markets, Ofgem), заменившая Службу по регулированию электроэнергетики и Службу по регулированию газовой промышленности. Кроме того, в настоящее время к ведению Ofgem относятся также вопросы, связанные с выдачей лицензий субъектам электроэнергетической и газовой промышленности.

Законом о конкуренции 1998 г. (Competition Act) [4] полномочия в сфере проведения антимонопольных расследований Комиссии по монополиям и слияниям были переданы Комиссии по вопросам конкуренции (Competition Commission). А в соответствии с Законом об энергетике 2004 г. Комиссия по вопросам конкуренции признавалась органом апелляционной инстанции в отношении решений, принятых GEMA.

В настоящее время публичным органом, определяющим общую энергетическую политику и управление в целом, является Министерство энергетики и изменения климата (The Department of Energy and Climate Change).

Следует отметить, что в процессе реформирования электроэнергетической отрасли первоочередные цели и задачи государственного регулирования претерпевали некоторые изменения. На сегодняшний день к ключевым задачам органов государственного управления в сфере электроэнергетики Великобритании можно отнести организацию эффективного функционирования оптового рынка электроэнергии в интересах потребителей, обеспечение публичных экологических потребностей, а также содействие процессам долгосрочного инвестирования в электроэнергетическую промышленность.

Процесс реформирования электроэнергетического комплекса в Великобритании являет собой пример структурного преобразования в рамках единого национального государства. Однако общая либерализация рынков в конце прошлого столетия стала предпосылкой для создания региональных энергетических рынков, к числу которых, в частности, относится скандинавский.

В Норвегии, Дании, Швеции и Финляндии, подобно большинству других европейских государств, до начала реформирования электроэнергетической отрасли в 90-х гг. XX в. существовала государственная монополия на производство и передачу электроэнергии, что, в свою очередь, обусловило наличие жесткой публичной регламентации в отношении покупки и продажи электроэнергии, а также наличие запрета на участие в соответствующих отношениях непубличных компаний. В качестве общей предпосылки реформирования электроэнергетического сектора в странах Скандинавии можно выделить негибкость государственной политики ценообразования

и, как следствие, значительное увеличение цен на электроэнергию [7]. Отличительной чертой преобразований электроэнергетических отраслей указанных стран стало установление эффективной ценовой политики государств в результате создания и развития единого трансграничного электроэнергетического рынка.

Первые шаги по реализации реформирования электроэнергетики были предприняты в 1991 г. в Норвегии. Несколько позднее этот процесс затронул Швецию, Финляндию и Данию. В результате на основе принятых отраслевых законов в период с 1991 по 1999 г. в Скандинавских странах произошло выделение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в результате разделения публичных вертикально-интегрированных компаний. Кроме того, была создана эффективная инфраструктура для функционирования рынка, а мелкие потребители электрической энергии получили доступ на рынок.

Помимо создания конкурентных внутренних рынков соответствующих государств был образован общий рынок электроэнергии Скандинавских стран, так называемый Nord Pool. В результате последовательного вхождения в него Норвегии, Швеции, Финляндии и Дании Nord Pool стал первой в мире электроэнергетической биржей, которая объединила рынки нескольких государств [7].

В качестве одной из основополагающих предпосылок создания подобного института стало успешное функционирование на протяжении нескольких десятилетий специального консультативного органа – Nordel [8]. Nordel был образован в 1963 г. и представлял собой орган координации деятельности операторов передачи электроэнергии в Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, целью которого было создание предпосылок для дальнейшего развития эффективного и согласованного Скандинавского рынка электроэнергии. Основным полномочием Nordel являлась выдача рекомендаций, направленных на стимулирование результативности функционирования электроэнергетической системы Скандинавского региона, с учетом национальной специфики каждой страны.

1 июля 2009 г. Nordel был распущен, а его полномочия были переданы общеевропейскому органу – Европейской сети операторов системы передачи электроэнергии (European Network of Transmission System Operators for Electricity, ENTSO-E).

Функционирование Nord Pool, как и электроэнергетического рынка Великобритании, основано на модели остаточного пула<sup>6</sup>. Генерирующие и сбытовые компании, а также потребители электрической энергии вправе заключать сделки купли-продажи электроэнергии как на бирже, так и в результате заключения двусторонних контрактов вне биржи. Подобная модель закреплена и в законодательстве Российской Федерации.

Таким образом, результатом реформирования электроэнергетики Скандинавских стран стало создание общего электроэнергетического рынка, успешное функционирование которого повысило надежность энергосистем региона, привело к сокращению существенной разницы в ценах на электроэнергию в различных районах. В настоящее время по своим ключевым финансово-экономическим показателям Nord Pool представляет собой

крупнейшую и наиболее ликвидную товарную биржу физических поставок электроэнергии и финансовых инструментов [9].

Помимо национального регулирования все большее значение приобретает общеевропейское регулирование электроэнергетики.

В соответствии со ст. 3 Договора о Европейском Союзе 1992 г. в редакции Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества от 13 декабря 2007 г. (вступил в силу 1 декабря 2009 г.) [10] общей социально-экономической целью такого регулирования провозглашено установление внутреннего рынка, устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста, формирование конкурентоспособной социальноориентированной рыночной экономики, направленной на обеспечение полной занятости социального прогресса, а также обеспечение высокого уровня защиты и улучшения качества окружающей среды. Что касается целей Европейского Союза в сфере энергетики, то в качестве основных в ст. 194 Договора о Европейском Союзе<sup>7</sup> закреплены следующие: обеспечение функционирования энергетического рынка, обеспечение энергетической безопасности, поощрение энергоэффективности и энергосбережения, включая развитие новых и возобновляемых видов энергии, а также содействие объединению энергетических сетей.

Для реализации указанных целей в Европейском Союзе наряду с рекомендательными принимаются и общеобязательные для исполнения всеми государствами-членами акты. К числу последних относятся, в частности, директивы и постановления Европейского Парламента и Совета Европейского Союза.

В настоящее время первостепенное значение в регулировании электроэнергетики занимают Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии и отмены Директивы 2003/54/ЕС [10] и Постановление (ЕС) № 714/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. об условиях доступа к сети трансграничного обмена электроэнергией и отмене Регламента (ЕС) № 1228/2003 [10]. Положения указанных документов направлены не только на устойчивое развитие внутреннего энергетического рынка, но и гармонизацию совместного функционирования уже существующих национальных энергетических рынков.

Директивой 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. были установлены общие правила производства, передачи, распределения и сбыта электроэнергии с учетом защиты интересов потребителей и в целях повышения конкурентоспособности и интеграции энергетических рынков стран Союза, регламентированы основы организации и функционирования энергетического сектора, отношения в сфере обеспечения открытого доступа на рынок, а также публичные процедуры, применяемые при проведении тендеров.

В преамбуле к указанной Директиве был сделан акцент на необходимость укрепления независимости национальных регуляторов, в том числе путем включения в их ведение полномочий, связанных с утверждением тарифов или методологии расчета тарифов на основе предложений оператора

системы передачи (transmission system operator) или оператора системы распределения (distribution system operator) либо на основе предложения, согласованного между указанными операторами и пользователями сети. Кроме того, Директива предусматривала, что национальные регуляторы должны обладать полномочиями по принятию обязательных решений и применению эффективных и соразмерных наказаний в отношении электроэнергетических компаний, которые не выполняют принятые на себя обязательства.

Полномочиями по текущему управлению общими процессами в Европейском Союзе наделен один из его институтов – Европейская Комиссия. Решения указанного органа, в том числе в сфере электроэнергетики, носят общеобязательный характер для всех государств-членов. В соответствии с положениями Директивы 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. полномочиями по выдаче властных предписаний электроэнергетическим компаниям стран-участниц Европейского Союза обладает также Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов<sup>8</sup>.

Кроме того, при Европейской Комиссии были созданы совещательные органы по вопросам электроэнергетики, в частности Группа европейских регулирующих органов по электроэнергетике и газу (the European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG), при которой действует подготовительный орган – Совет европейских энергетических регуляторов (Council of European Energy Regulators, CEER) [11]. Решения, принимаемые указанными органами, носят рекомендательный характер.

Подводя итог, следует отметить, что основные цели и принципы функционирования внутреннего электроэнергетического рынка, нашедшие свое отражение в законодательстве Европейского Союза, в целом схожи с теми основополагающими идеями и целями, которые ставили перед собой правительства различных государств для реформирования электроэнергетического сектора и базировались на них. В свою очередь, современное развитие внутреннего законодательства любого европейского государства невозможно без учета норм, которые содержатся в законодательстве Европейского Союза в целом.

Таким образом, корреспондирующее влияние ключевых законодательных тенденций европейских государств в отдельности и Европейского Союза в целом обуславливает гармонизацию национальных правовых систем.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Международный опыт реформирования электроэнергетики: Соединенные Штаты Америки // ОАО РАО «ЕЭС России», 2005. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/foreign/mo/USA.pdf>.
2. Огневенко Г.С. Государственное регулирование электроэнергетики: проблемы теории и практики. – Барнаул: Издательство АлтГТУ, 2008. – 197 с.
3. Pollitt, M. Electricity Reform in Chile [Electronic resource]: Lessons for Developing Countries/ M. Pollitt; Massachusetts Institute of Technology; Center for Energy and Environmental Policy Research; A Joint Center of Department of Economics; Laboratory for Energy and the Environment; Sloan School of Management. – Massachusetts: MIT, 2004. – 42 p. – Mode of access: <http://web.mit.edu>.
4. <http://www.opsi.gov.uk> (официальный сайт Управления государственного сектора информации (OPSI) – части Национального архива (National Archives)).
5. Международный опыт реформирования электроэнергетики: Англия и Уэльс // ОАО РАО «ЕЭС России», 2003. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/foreign/mo/England.pdf>.
6. Second Report of Session 2003-04 of the House of Commons Committee of Public Accounts [Electronic resource]: The new electricity trading arrangements in England and Wales. – Mode of access: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpubacc/63/63.pdf>.
7. Международный опыт реформирования электроэнергетики: страны Скандинавии // ОАО РАО «ЕЭС России», 2003. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/foreign/mo/Scandy.pdf>.
8. <http://www.entsoe.eu/index.php?id=101>.
9. <http://www.nordpool.com>.
10. <http://eur-lex.europa.eu> (официальный правовой портал Европейского Союза).
11. <http://www.energy-regulators.eu>.



## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> К моменту разработки окончательной концепции реформирования электроэнергетики в Российской Федерации в 2000 г. структурные преобразования электроэнергетического комплекса уже были проведены в Великобритании, США, Скандинавских странах и многих других.
- <sup>2</sup> До начала реализации структурного реформирования электроэнергетического сектора в большинстве зарубежных государств была установлена государственная монополия на производство, сбыт и передачу электроэнергии. Исключение составили США и Япония, в которых электроэнергия производилась частными вертикально-интегрированными энергетическими компаниями [1].
- <sup>3</sup> Компании, которые совмещают естественно-монопольные виды деятельности (передача электроэнергии и оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентные виды деятельности (производство и сбыт электрической энергии).
- <sup>4</sup> Принятым в 1970 г. в США Законом о чистом воздухе (Clean Air Act) были установлены определенные экологические ограничения, которые потребовали от энергетических компаний дополнительных расходов.
- <sup>5</sup> Согласно мнению некоторых ученых, впервые мировой опыт по либерализации рынка электроэнергии в результате разделения видов деятельности на генерацию, передачу и распределение электроэнергии был реализован в ходе реформы электроэнергетики 1978 г. в Чили [2, с. 6], [3].
- <sup>6</sup> В мире сложились две основные модели функционирования конкурентного рынка [7]:
  1. Модель обязательного пула или биржи, где продается практически вся производимая электрическая энергия.
  2. Модель остаточного пула, при котором торговля на бирже происходит, как правило, после заключения двусторонних сделок вне пула при условии недискриминационного доступа к сети.
- <sup>7</sup> До подписания Лиссабонского договора специальные цели в сфере энергетики в Договоре о Европейском Союзе выделены не были. Соответствующие отношения регулировались на основе специальных целей в сфере промышленной политики.
- <sup>8</sup> Создано в соответствии с Постановлением (ЕС) № 713/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. [10].