

**Виктория Валерьевна
РОМАНОВА,**

заведующий кафедрой
энергетического права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
директор Центра
энергетического права
Санкт-Петербургского
экономического
университета, доктор
юридических наук
branchmp99@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ

Аннотация. Несмотря на, казалось бы, активное развитие правового регулирования рынка тепловой энергии на сегодняшний день имеются пробелы и противоречия в правовом регулировании, в правовом обеспечении конкуренции на рынке тепловой энергии, на что обращают внимание представители экспертного сообщества, государственных органов. О проблемах в правовом регулировании свидетельствует и значительное количество судебных споров в сфере теплоснабжения, акты Конституционного Суда Российской Федерации. По результатам правового анализа правового регулирования и правоприменительной практики сделаны предложения по внедрению в модель правового регулирования в том числе следующих положений: ведение реестра компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии, с включением данных о финансовом, технологическом, кадровом состоянии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих обслуживание тепловых сетей, объектов теплоснабжения, включая теплопринимающее оборудование потребителей; внедрение системы интеллектуального учета потребляемой тепловой энергии.
Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование рынка тепловой энергии, альтернативная котельная, правовое обеспечение конкуренции на рынке тепловой энергии.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.024-030

V. V. ROMANOVA,

Head of the Department of energy law of Kutafin Moscow State Law University
(MSAL), Director of the energy law Center Saint Petersburg University of
Economics, doctor of law
branchmp99@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

PROBLEMS AND TRENDS OF LEGAL REGULATION OF THE HEAT ENERGY MARKET IN THE RUSSIAN FEDERATION AND LEGAL SUPPORT OF COMPETITION IN THE HEAT ENERGY MARKET

Abstract. Despite the seemingly active development of legal regulation of the heat energy market, there are gaps and contradictions in the legal regulation, in the legal provision of competition in the heat energy market, which draw

the attention of representatives of the expert community and government agencies. A significant number of legal disputes in the field of heat supply and acts of the constitutional Court of the Russian Federation also indicate problems in legal regulation. Based on the results of legal analysis of legal regulation and law enforcement practice, proposals were made to introduce the following provisions into the model of legal regulation: maintaining a register of companies that sell heat energy, including data on the financial, technological, and personnel status; licensing the activities of companies that sell heat energy; licensing of companies that provide services to heat networks and heat supply facilities, including heat-receiving equipment for consumers; introduction of a system for intelligent accounting of heat consumption.
Keywords: energy law, legal regulation of the heat energy market, alternative boiler house, legal support of competition in the heat energy market.

Последние несколько лет заметна тенденция к активному формированию и развитию законодательства в сфере теплоснабжения.

Согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216, энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность и социально-экономическое развитие страны. Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации включает в себя нефтяную, газовую, угольную, торфяную отрасли, электроэнергетику, теплоснабжение, играет ключевую роль в формировании доходов бюджетной системы Российской Федерации. К задачам по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности отнесены в том числе совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасного, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики; долгосрочное и сбалансированное регулирование цен (тарифов) на товары и услуги субъектов естественных монополий и субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности; совершенствование ценовой политики в сфере энергетики на внутреннем рынке; планомерный переход к рыночным механизмам ценообразования в этой сфере с учетом социальной ответственности организаций топливно-энергетического комплекса; развитие конкуренции в отраслях топливно-энергетического комплекса на внутреннем рынке.

В правовом регулировании общественных отношений в сфере теплоснабжения задействованы различные источники энергетического права, в том числе Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Фе-



Федеральный закон 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», Федеральный закон 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты и т. д.

Ключевую роль в правовом регулировании общественных отношений в теплоэнергетике играет Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». В июне 2017 г. в него были внесены изменения, предусматривающие переход на целевую модель рынка тепловой энергии — метод альтернативной котельной (Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О теплоснабжении” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения»).

Статья 4.2 Федерального закона «О теплоснабжении» посвящена антимонопольному регулированию и контролю в сфере теплоснабжения. *Закрепленные нормы позволяют контролирующим органам эффективнее следить за работой единой теплоснабжающей организации (ЕТО), которая стала центром ответственности за закупку тепла у производителей и доставки его потребителям. Таким образом, указанная инициатива была направлена на защиту интересов как бизнеса, так и населения.*

Законом предусмотрено, что целевая модель будет внедряться исключительно на добровольной основе на территории отдельных поселений и городских округов. Конечное решение о внедрении модели остается за Правительством Российской Федерации.

Работа по дальнейшему развитию правового регулирования в сфере теплоснабжения проводится и в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2017 г. № 2655-р, которым утвержден план первоочередных мероприятий («дорожная карта») по внедрению целевой модели рынка тепловой энергии, направленных на реализацию Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ. Приняты подзаконные нормативные правовые акты, направленные на развитие конкуренции в сфере теплоснабжения.

Обосновывая необходимость принятия положений об альтернативной котельной, представители экспертного сообщества, государственных органов отмечали, что метод альтернативной (эталонной) котельной следует рассматривать как первый шаг к созданию рынка тепловой энергии. Применение данного метода будет способствовать решению двух задач. Во-первых, будет дан четкий ценовой ориентир инвесторам о целесообразности вхождения в бизнес и определении эффективности рассматриваемых проектов. Во-вторых, снизится нагрузка на органы государственного регулирования, что позволит переключиться на решение других задач. На заседании рабочей группы Госсовета Российской Федерации по направлению «Энергетика» в мае 2019 г. отмечалось, что этот закон принимался в надежде на то, что в стране начнется модернизация сферы теплоснабжения, однако на сегодняшний день принятые нормы пока активно не применяются¹.

По данным Минэнерго России, на модернизацию объектов теплоснабжения необходимы огромные средства — более 2,5 трлн руб., или 250—300 млрд руб.

¹ URL: <https://lenta.ru/articles/2019/05/29/altkotelnaya/>.

в год. Однако бюджетных средств для этого недостаточно, необходимо привлекать частные инвестиции. При этом существующая система не в состоянии стимулировать вложение средств энергокомпаниями, поскольку частным инвесторам необходимы гарантии окупаемости вложений и понятные тарифы. Регионы не спешат внедрять на местах новую модель, объясняя это внутренними причинами и особенностями региональных систем теплоснабжения, которые отличаются от субъекта к субъекту. На сегодняшний день новая модель рынка тепла была внедрена в субъектах лишь двух российских регионов — город Рубцовск Алтайского края и поселок Линево Новосибирской области². В апреле 2019 г. администрация Барнаула и Сибирская генерирующая компания (СГК) подписали совместное обращение в Правительство РФ о присвоении городу статуса ценовой зоны теплоснабжения. Это позволит городу перейти на новую модель рынка тепловой энергии с ценообразованием по методу альтернативной котельной. Общий объем инвестиций, который СГК на сегодняшний день рассчитала в регионах своего присутствия, — свыше 60 млрд руб. О готовности внедрить альтернативную в регионах присутствия ранее заявляли также «Квадра» и «Т Плюс»³.

ФАС России проанализировала рынок услуг по теплоснабжению конечного потребителя с целью установить доминирующее положение теплоснабжающих и теплосетевых организаций в России и сделала вывод о том, что в большинстве регионов конкуренция на этом рынке практически отсутствует. Среди исследованных административных центров с численностью населения более 100 тыс. жителей установлено, что в 2018 г. рынки характеризовались высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией, что обусловлено технологическими особенностями процесса теплоснабжения, так как предоставление услуги теплоснабжения возможно только в рамках присоединенных тепловых сетей⁴.

Кроме того, имеются факты нарушений органами власти Закона о защите конкуренции. Это говорит о том, что на рынке теплоснабжения необходимо искать решения и принимать меры по развитию конкуренции, при этом нельзя не согласиться с позицией ФАС России о том, что должны быть выработаны концептуальные подходы в сфере теплоснабжения, которые необходимо осуществлять на всей территории России⁵.

На ненадлежащее состояние правового обеспечения в сфере теплоснабжения справедливо указывают представители государственных органов, научного, экспертного сообщества, энергетических компаний. Проблемы правового регулирования характерны как для регулирования частноправовых, так и публично-правовых отношений. Пробелы, противоречия, неопределенность в правовом регулировании общественных отношений в сфере теплоснабжения стали причиной уже систематического признания Конституционным Судом РФ норм законодательства в сфере теплоснабжения не соответствующими Конституции Российской Феде-

² URL: <https://lenta.ru/articles/2019/05/29/altkotelnaya/>.

³ URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14432>.

⁴ URL: <http://geosts.ru/glavnyie-novosti/konkurenciya-na-ryinke-teplosnabzheniya/>.

⁵ URL: <https://fas.gov.ru/documents/685117/>.



рации⁶. При этом нельзя не отметить, что на пробелы и противоречия в правовом регулировании в сфере теплоснабжения регулярно обращают внимание судебные инстанции. Основная проблема заключается в противоречивости положений Федерального закона «О теплоснабжении», подзаконных актов, принятых в его развитие, и положений жилищно-коммунального законодательства. При этом в наиболее невыгодном положении оказываются и теплогенерирующие компании, и потребители. Отсутствие норм, определяющих четкое правовое положение теплоснабжающих компаний, не только не способствует какой-либо конкуренции, а приводит к невозможности оказания надлежащих услуг потребителям, с одной стороны, с другой — к постоянно растущим задолженностям перед ресурсоснабжающими организациями. В этой связи в настоящее время приобретают особую актуальность системное проведение мониторинга правоприменения в сфере теплоснабжения, упорядочение государственного управления, введение реестра теплоснабжающих организаций. В противном случае закрепленные в Федеральном законе «О теплоснабжении» положения об антимонопольном регулировании останутся не вполне работоспособными, поскольку отсутствует определенность в правовом положении самих участников, в порядке их взаимодействия, в государственном управлении в сфере теплоснабжения.

Правовых исследований, посвященных проблемам правового регулирования общественных отношений на рынке тепловой энергии, на сегодняшний день не очень много⁷.

Проведенный анализ показал, что рынок тепловой энергии в Российской Федерации находится в критическом состоянии. Потребители недовольны соотношением цена — качество тепловой энергии, демонстрируют низкую платежную дисциплину и низкую платежеспособность. Теплоснабжающие организации являются убыточными и совершенно непривлекательными для частных инвесторов, несмотря на острую необходимость в инвестициях: из года в год растет число аварий на источниках и в сетях, растет доля потерь при передаче, устаревает оборудование. При этом имеется большой запас неиспользуемых мощностей и мощностей, используемых «вынужденно».

Для выхода из критического состояния необходимо привлечение частных инвестиций в отрасль. Необходимыми условиями привлечения являются долгосрочная

⁶ Романова В. В. Задачи дальнейшего развития правового регулирования в сфере теплоснабжения и защита прав участников рынка тепловой энергии в Конституционном Суде Российской Федерации // Правовой энергетический форум. 2019. № 2. С. 19—28.

⁷ См., например: Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. д. ю. н. В. В. Романовой. М. : Юрист, 2015. С. 345—352 ; Матияшук С. В. Возмещение убытков в виде стоимости потерь тепловой энергии: вопросы теории и судебной практики // Законодательство и экономика. 2013. № 12. С. 42—46 ; Шевченко Л. И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : МГИМО-Университет, 2015. С. 133—156 ; Салиева Р. Н., Салиев И. Р., Попов А. А., Фаткудинов З. М., Чижиков Ю. Н. Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник. Казань : Изд-во АН РТ, 2015. С. 188—190 ; Романова В. В. Задачи дальнейшего развития правового регулирования в сфере теплоснабжения и защита прав участников рынка тепловой энергии в Конституционном Суде Российской Федерации // Правовой энергетический форум. 2019. № 2. С. 19—28.

прозрачная политика государства, в первую очередь в области ценообразования, и создание стимулов для эффективного распределения ресурсов. Модернизация отрасли вместе с эффективным управлением внутри организаций может привести к снижению издержек для потребителя вместе с ростом качества тепловой энергии, снижению необходимости финансирования со стороны государства⁸.

Долгосрочная прозрачная политика государства в сфере теплоснабжения должна быть достигнута посредством изменения законодательства. Например, в ценообразовании необходимо снижение частоты пересмотра тарифов (кроме поправок на инфляцию); либо установление тарифов на уровне, достаточном для окупаемости инвестиций; либо понимание, что данный способ организации системы централизованного теплоснабжения не является оптимальным, и переход на альтернативный способ организации.

Стимулы для эффективного распределения ресурсов могут быть получены вместе с развитием конкуренции на рынке. При этом конкуренция может быть двух видов — конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими различные источники топлива, и конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими одни и те же источники топлива.

Выявленные проблемы правового регулирования в сфере теплоснабжения, которые отрицательно влияют на дальнейшее развитие конкуренции в этой сфере, можно условно классифицировать на несколько групп:

1. Неэффективное государственное управление.
2. Противоречия в правовом регулировании между отраслевым законодательством в сфере тепловой энергии и законодательством, регулирующим отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.
3. Отсутствие определенности правового регулирования деятельности теплоснабжающих компаний.

Представителями Комитета Государственной Думы по энергетике справедливо отмечается, что многие теплоснабжающие организации не в состоянии обеспечить надежное, бесперебойное, качественное теплоснабжение, поскольку не имеют необходимой техники, квалифицированных кадров, что обуславливает необходимость ужесточать требования к теплоснабжающим компаниям⁹.

Проработка указанных вопросов и внесение изменений в действующее регулирование будут прямым образом влиять на развитие рынка теплоснабжения и развитие конкуренции согласно поставленным государственным задачам.

На основании проведенного исследования представляется возможной постановка вопроса о внедрении в модель правового регулирования в том числе следующих положений: ведение реестра компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии, с включением данных о финансовом, технологическом, кадровом состоянии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих обслуживание тепловых сетей, объектов теплоснабжения, включая теплопринимающее оборудование потребителей; внедрение системы интеллектуального учета потребляемой тепловой энергии.

⁸ URL: https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3140.

⁹ URL: <http://www.mief-tek.com/1083.php>.



В этой связи программа по совершенствованию законодательной базы в сфере теплоснабжения в идеальном варианте должна включать следующие этапы:

- 1) мониторинг правоприменения законодательства в теплоснабжении (включая правовой анализ досудебной и судебной практики разрешения споров в сфере теплоснабжения). На сегодняшний день мониторинг правоприменения законодательства фактически не проводится. Существенную помощь в этом окажет введение электронной базы результатов досудебного урегулирования споров по тарифам в сфере теплоснабжения, которое осуществляется ФАС России. Определение уполномоченного органа, который будет осуществлять мониторинг правоприменения законодательства в сфере теплоснабжения. Представляется, что такими полномочиями целесообразно наделить Минэнерго России;
- 2) правовой анализ результатов мониторинга;
- 3) подготовка и утверждение отраслевого для тепловой энергетики документа стратегического планирования — по аналогии с генеральными схемами развития нефтяной, газовой отрасли, электросетевого комплекса;
- 4) проведение работы по правовому наполнению отраслевого документа стратегического планирования. Предлагаемая последовательность позволит также существенно минимизировать возможные правовые риски спорных ситуаций и внести дальнейшие коррективы в правовую модель регулирования.