

Трансформация энергетического сектора как один из приоритетов устойчивого развития



**Сергей Александрович
СВИРКОВ,**

заведующий кафедрой
энергетического права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
sasvirkov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Особенности и тенденции развития конкурентных отношений в сфере энергетики: частноправовой аспект

Аннотация. В статье рассматриваются правовые аспекты развития конкурентных отношений на оптовом и розничных рынках электроэнергии и в теплоснабжении. Анализируются основные проблемы и коллизии энергетического законодательства в части обеспечения развития конкурентных отношений на энергорынках, в том числе организационно-методологические и структурные, и проблемы нормативно-правового регулирования энергетической сферы. Также рассматриваются особенности развития конкурентных отношений в энергетической сфере: наличие объективных ограничений для развития конкуренции, присутствие специфичных правовых механизмов стимулирования и развития конкуренции на энергорынке, а также присущие данной сфере формы конкурентных отношений (квазиконкуренция), в том числе особого рода отборы и конкурсы. Также выявлены юридические особенности механизмов квазиконкуренции в энергетике. В качестве ключевых тенденций развития конкуренции на энергорынке называются развитие специфических форм неценовой конкуренции, расширение масштаба рынка посредством формирования трансграничных рынков (для оптового энергорынка), а также развитие региональных торговых площадок (для розничных энергорынков).

Ключевые слова: электроэнергетика, конкуренция, энергорынок, коммерческая инфраструктура, цифровизация, антимонопольное регулирование, квазиконкуренция

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.076-084

Sergey A. SVIRKOV,

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

Dr. Sci. (Law)

sasvirkov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Characteristics and Trends in the Development of Competitive Relations in the Energy Sector: Private Law Aspect

Abstract. *The article examines the legal aspects of the development of competitive relations in the wholesale and retail electricity markets and in heat supply. The main gaps and conflicts of energy legislation in terms of ensuring the development of competitive relations in the energy markets are considered, among which organizational, methodological, structural problems, as well as problems of regulatory regulation of the energy sector are highlighted. The peculiarities of the development of competitive relations in the energy sector are also highlighted, including the presence of objective limitations for the development of competition, the presence of specific legal mechanisms for stimulating and developing of competition in the energy market, as well as the forms of competitive relations inherent in this field (quasi-competition), including special types of selections and contests. The legal features of quasi-competition mechanisms in the energy sector have also been revealed. The key trends in the development of competition in the energy market are the development of specific forms of non-price competition, the expansion of the market scale through the formation of cross-border markets (for the wholesale energy market), as well as the development of regional trading platforms (for retail energy markets).*

Keywords: *electric power industry, competition, energy market, commercial infrastructure, digitalization, antimonopoly regulation, quasi-competition*

Одной из основных целей проведения реформы электроэнергетического сектора является создание открытого, конкурентного и прозрачного энергорынка, основанного на функциональном разделении монопольных и конкурентных видов деятельности в электроэнергетике¹. Конкуренция является предметом междисциплинарного анализа, рассматривается в таких сферах науки, как экономика, менеджмент и даже политология². Так, по мнению Г. Ф. Шершеневича, в содержании данного понятия выделяются экономический, этический и

¹ См.: постановление Правительства РФ от 11.07.2001 № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3032. См. также: Уроки, извлеченные из либерализации рынков электроэнергии / Международное энергетическое агентство. М. : PAO «ЕЭС России», 2005. С. 59.

² См., например: Конкурентное право : учебник / под общ. ред. М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. М. : Юстицинформ, 2018. С. 18—22 ; Князева И. В. Антимонопольная политика в России : учебное пособие для студентов вузов. М. : Омега-Л, 2006. С. 24—28.



юридический аспекты³. При этом правовая наука концентрируется в основном на формировании определенных правовых механизмов ее поддержания, развития, мониторинга и защиты. Поскольку выделение самостоятельного правового института конкуренции остается дискуссионным, более точно говорить о конкурентных правовых механизмах и отношениях.

Основные пробелы и коллизии энергетического законодательства в части обеспечения развития конкурентных отношений на энергорынках можно условно подразделить на три блока по критерию их содержания.

1. Организационно-методологические проблемы — проблемы формирования системы регулирования энергетики и инструментария обеспечения конкуренции в энергорынке:

- проблемы конфигурации системы государственного регулирования в ТЭК. В частности, проблемой является отсутствие специализированного государственного органа, обеспечивающего регулирование российского энергорынка⁴;
- проблемы конфигурации коммерческой инфраструктуры энергорынка. Совет рынка является своеобразным монополистом рыночной инфраструктуры, который обладает значительными полномочиями по организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности (ОРЭМ);
- дефицит практических механизмов по реализации конкуренции на энергорынках;
- дефицит четких критериев и параметров оценки конкурентности рынка. Так, в литературе обоснована возможность применения в отношении энергорынка в качестве инструмента анализа уровня конкуренции индекса Херфиндаля-Хиршмана (HHI), являющегося известным параметром оценки рыночной силы генерирующих компаний⁵. Применение данного метода в отношении товарных рынков предусматривается Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке⁶;
- проблемы ценообразования и учета социальных аспектов энергоснабжения.

2. Структурные проблемы — проблемы, связанные с особенностями структурной модели электроэнергетики, конфигурацией ее субъектного состава:

- проблема структурной конфигурации отраслей ТЭК, препятствующей развитию конкуренции. Пример — вторичная вертикальная интеграция в электроэнергетике;

³ Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права. М. : Статут, 2003. Т. 2 : Товар. Торговые сделки. С. 100—101.

⁴ Отметим при этом, что на создание именно такой структуры ориентирует глава IX Директивы Евросоюза № 2009/72/EC. См.: Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/all/?uri=celex%3A32009l0072> (дата обращения: 16.12.2024).

⁵ См.: Cameron P. D. Competition in energy markets. Law and regulation in the European Union. Oxford : Oxford University press, 2007. P. 105—107 ; Трачук А. В. Реформирование электроэнергетики и развитие конкуренции. М. : Магистр, 2010. С. 86.

⁶ Утв. приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 34.

- формирование супермонополистов в области технологической инфраструктуры энергетики. Речь идет о расширении компетенций энергокомпаний с преобладающим государственным участием, осуществляющих публичные функции в отрасли (далее — госкомпании), а также о развитии правового статуса сетевых организаций. Для последних, в частности, предусмотрена возможность при определенных условиях получать статус гарантирующего поставщика⁷. Кроме того, важным трендом развития электросетевого комплекса следует назвать его цифровизацию⁸, которая напрямую связана с повышением прозрачности и эффективности энергорынка;
- отсутствие организованных торговых площадок на розничном рынке электрической энергии (РРЭ) также является очевидным препятствием для развития конкуренции на рознице. Вместе с тем создание региональных организованных торгов электроэнергией предусматривалось ранее действовавшими Основными положениями функционирования розничных рынков электрической энергии⁹. Кроме того, важной тенденцией в сфере розничной торговли электроэнергией является развитие малой и распределенной энергетики (микростанции). Первые шаги в данном направлении уже сделаны¹⁰;
- архитектура модели российского энергорынка — его, по существу, закрытый характер. Существующие требования входа на ОРЭМ, а также жесткая регламентация его функционирования делают его малопривлекательным для новых участников, что негативно сказывается на развитии конкуренции. В связи с этим конкурентный потенциал организованной торговли энергией в российском ОРЭМ реализован крайне слабо¹¹. Основными направлениями для его развития являются расширение доступности входа на ОРЭМ (прежде всего посредством смягчения входных требований), а также развитие трансграничных рынков электроэнергии. Так, подписан договор об общем рынке электроэнергии Союзного государства России и Белоруссии¹², что является

⁷ См.: Свирков С. А. Гарантии прав и законных интересов потребителей энергии в энергетическом законодательстве // Lex russica. 2015. № 5. С. 110—116.

⁸ См.: Грабчак Е. П. Цифровая трансформация электроэнергетики : монография. М. : Русайнс, 2024. С. 47—56.

⁹ Утв. постановлением Правительства РФ от 31.08.2006 № 530 (утратило силу) // СЗ РФ. 2006. № 37. Ст. 3876.

¹⁰ Федеральный закон от 27.12.2019 № 471-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части развития микрогенерации» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7789 ; постановление Правительства РФ от 02.03.2021 № 299 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части определения особенностей правового регулирования отношений по функционированию объектов микрогенерации» // СЗ РФ. 2021. № 11. Ст. 1796.

¹¹ См., например: Селезнев В. Энергетике нужна конкуренция // Энергетика и промышленность России. Ноябрь 2024 г. № 21—24. С. 12—13.

¹² См.: распоряжение Президента РФ от 29.07.2024 № 232-рп «О подписании договора между Россией и Белоруссией о формировании объединенного рынка электроэнергии Союзного государства» // СЗ РФ. 2024. № 32. Ст. 4852.



важным шагом в процессе построения общего электроэнергетического рынка ЕАЭС¹³.

3. Проблемы нормативно-правового регулирования энергетической сферы (в том числе юридической техники):

- чрезмерная заурегулированность ОРЭМ (включая нормативный уровень и локальное нормотворчество совета рынка);
- недостаточность, противоречивость либо декларативность ряда норм законодательства, которыми устанавливаются требования к конкурентности энерго-рынков;
- некорректное использование правовых средств (инструментов) при моделировании механизмов оборота электроэнергии и мощности.

Далее целесообразно рассмотреть общие особенности/закономерности развития конкурентных отношений в энергетической сфере, в числе которых могут быть выделены следующие:

1. Наличие объективных ограничений для развития конкуренции в энергетической сфере, имеющих технологический характер. Передача электроэнергии является сложным технологическим процессом, предполагающим постоянное технологическое обслуживание и модернизацию объектов электросетевого хозяйства. Кроме того, сети имеют ограниченную пропускную способность, процесс передачи энергии сопряжен с сетевыми потерями и т.д. Технологический фактор, в свою очередь, обуславливает экономическую ограниченность сфер применения конкурентных механизмов в энергетике.

Вместе с тем следует отметить ряд факторов, которые способствуют развитию конкурентных механизмов в энергетике, в том числе: процесс цифровизации электроэнергетики¹⁴, значительные инновационные технологические изменения процесса электроснабжения и оптимизация процесса технологического управления элементами электроэнергетических систем¹⁵, внедрение интеллектуальных систем учета электроэнергии.

2. Специфика правовых механизмов стимулирования и развития конкуренции на энергорынке. На традиционных товарных рынках конкуренция нуждается не столько в защите, сколько в создании необходимых условий для ее развития¹⁶. С. Стофт указывает, что «вначале была конкуренция — жесткая и неэффективная»¹⁷. Вместе с тем современный энергорынок — это рынок несовершенной

¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014). Приложение № 21 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Варламова А. Н. Цифровизация как механизм развития конкуренции на отраслевых товарных рынках (на примере рынка электроэнергии) // Бизнес, менеджмент и право. 2023. № 2. С. 38—44.

¹⁵ См.: Афанасьев В., Кузьмин В., Кузьмин Д. Развитие конкуренции на электроэнергетическом рынке в условиях цифровизации // Вестник МИРБИС. 2019. № 1 (17). С. 110—118.

¹⁶ Кайль А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Гарант». См. также: Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции. М. : Статут, 2010. С. 107.

¹⁷ Стофт С. Экономика энергосистем. Введение в проектирование рынков электроэнергии : пер. с англ. М. : Мир, 2006. С. 40.

конкуренции. Так, в России все крупные игроки данного рынка были выделены из единого государственного вертикально-интегрированного энергохолдинга (РАО «ЕЭС России»)¹⁸.

В рамках энергетического законодательства присутствует постоянное соприкосновение конкурентных и административных механизмов. Это приводит к созданию весьма специфичных форм стимулирования конкурентных отношений (в частности, в сфере ценообразования), когда применение конкурентных механизмов обеспечивается не рыночными, а административными методами. Типичным примером в этом отношении является механизм, устанавливающий обязательную величину объема продаваемых на бирже нефтепродуктов¹⁹.

3. *Формирование специфичного антимонопольного регулирования, а также специфических мер защиты конкуренции в энергетической сфере.* Согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²⁰ государственное антимонопольное регулирование и контроль являются одним из методов государственного регулирования и контроля в электроэнергетике. На сегодня в отрасли сформировалась самостоятельная и достаточно развитая система антимонопольного регулирования, включающая значительное количество ведомственных актов ФАС России. Предусматриваемые ими механизмы, направленные на обеспечение и защиту конкуренции в электроэнергетике, также достаточно специфичны²¹. В частности, это касается порядка определения доминирующего положения на энергорынке, создания системы регулярного контроля за функционированием оптового и розничных рынков электрической энергии и т.д. (ст. 25 Федерального закона «Об электроэнергетике»).

4. *Особый характер и формы конкурентных отношений в энергетической сфере, которые зачастую выходят за рамки традиционных представлений о конкуренции.* Действующее законодательство об электроэнергетике предусматривает достаточно специфичные формы квазиконкурентных отношений, которые могут соотноситься с конкуренцией в экономическом понимании, поскольку в их механизмах присутствует элемент состязательности. В экономической литературе возможность конкуренции в рамках монополистического рынка, в том числе энергорынка, впервые была обоснована в работах Г. Демсеца²². Квазиконкуренция является инструментом саморегуляции рынка, выступающим как альтернатива государственному регулированию, и предполагает возникновение специфических

¹⁸ См.: распоряжение Правительства РФ от 01.09.2003 № 1254-р «О формировании состава генерирующих компаний оптового рынка электроэнергии» // СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3548.

¹⁹ Приказ ФАС России № 1029/23, Минэнерго России № 1193 от 21.12.2023 «Об утверждении величины объема продаваемых на бирже нефтепродуктов, а также отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам» (зарегистрировано в Минюсте России 29.02.2024 № 77379) // URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.02.2024.

²⁰ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

²¹ См.: постановление Правительства РФ от 17.12.2013 № 1164 «Об утверждении Правил осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6874.

²² Demsetz H. Why Regulate Utilities // Journal of Law and Economics. 1968. P. 55—65.



форм квазиконкурентных отношений на рынке. В рамках российского энергорынка в числе таких специфичных форм/механизмов квазиконкуренции следует назвать:

1) отборы исполнителей услуг и проектов, реализуемые госкомпаниями, в том числе: проводимый системным оператором отбор проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций (КОММод)²³, отбор исполнителей услуг по управлению спросом на электроэнергию²⁴, конкурентный отбор мощности, а также отбор исполнителей услуг по обеспечению системной надежности.

Правовая суть такого отбора состоит в принятии его организатором решения в пользу одного или нескольких субъектов, подавших заявки на участие в отборе, на основе оценки их соответствия установленным параметрам. Принятие решения является юридически значимым действием, поскольку влияет на права и обязанности участников отбора. Очевидная аналогия здесь — конкурс в госзакупках. Поэтому возложение на субъектов отрасли (юридических лиц частного права) подобных публичных по своей природе функций не способствует развитию конкуренции на энергорынке. Реализация публичных функций видится прерогативой публичных органов государственной власти (профильного министерства или отраслевого регулятора);

2) проведение Минэнерго России конкурсов на присвоение статуса гарантирующего поставщика²⁵. В данном случае имеет место классический случай неценовой конкуренции, когда субъекты конкурируют за получение определенного правового статуса, который является важным конкурентным преимуществом при участии в рынке²⁶;

3) конкурсы на заключение концессионных соглашений в теплоснабжении²⁷. Подобный механизм рассматривается в рамках концепции конкуренции по Г. Демсецу (Demsetz-competition): одним из способов привнесения конкуренции

²³ Постановление Правительства РФ от 25.01.2019 № 43 «О проведении отборов проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций» // СЗ РФ. 2019. № 5. Ст. 389.

²⁴ Федеральный закон от 02.11.2023 № 516-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 45. Ст. 7987; постановление Правительства РФ от 12.04.2024 № 461 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации для определения основных положений, регулирующих оказание на оптовом рынке электрической энергии и мощности услуг по управлению изменением режима потребления» // СЗ РФ. 2024. № 16. Ст. 2245.

²⁵ Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии (утв. постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442). Гл. XI // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 3008.

²⁶ См.: *Смирнов В.* Гарантирующие поставщики электроэнергии: нормативные проблемы в функционировании и перспективы развития // РЦБ. 2008. № 4. С. 52—54.

²⁷ Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». Гл. 6.1 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159; постановление Правительства РФ от 11.05.2017 № 558 «Об особенностях проведения совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы

на рассматриваемый рынок является организация торгов (аукциона) за этот рынок (за франшизу), где в результате одна из конкурирующих фирм наделяется правами по управлению комплексом имущества естественной монополии на ограниченный период времени²⁸;

- 4) в теплоснабжении конкуренция может носить не только ценовой характер, но также выражаться в иных формах²⁹. В условиях олигополистического рынка тепловой энергии возможны такие формы конкуренции (помимо ценовой), как конкуренция производителей (источников тепловой энергии); конкуренция проектов новых источников тепловой энергии; конкуренция схем теплоснабжения; конкуренция энергоносителей; конкуренция подрядчиков, энергосбытовых и сервисных компаний³⁰.

Подобная квазиконкуренция в энергетике характеризуется важными юридическими особенностями:

- имеет неценовой характер;
- выражается в нерыночных формах: конкурсы/отборы, которые проводятся государством и госкомпаниями;
- квазиконкурентные отношения в энергетике фактически выходят за рамки юридического (нормативного) понимания конкуренции, могут соотноситься с понятием конкуренции в более широком (экономическом) понимании;
- квазиконкурентные отношения, как правило, встраиваются в различные организационно-регулятивные механизмы в энергетике³¹.

Таким образом, на современном этапе развития российского энергорынка энергетическое законодательство содержит недостаточное количество конкурентных механизмов. Экономическая модель энергорынка свидетельствует о его закрытом характере, что препятствует созданию условий для развития конкуренции. В частности, на РРЭ она практически вообще отсутствует. Ключевыми тенденциями развития конкуренции в рамках энергорынка следует назвать создание специфических форм неценовой конкуренции, расширение масштаба рынка посредством формирования трансграничных рынков (для оптового энергорынка), а также развитие региональных торговых площадок (для РРЭ).

горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3010.

²⁸ См.: Demsetz H. Op. cit. P. 55—65.

²⁹ См.: Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М. : Инфра-М, 1999. С. 502.

³⁰ См. подробнее: Гительман Л. Д., Ратников Б. Е. Энергетический бизнес : учебник. М. : Дело, 2008. С. 149.

³¹ См.: Свирков С. А. Организационно-регулятивные институты в сфере энергетики: правовые вопросы // Энергетическое право: модели и тенденции развития : сборник материалов IV Междунар. науч.-практ. конф. Белгород, 2023. С. 27—34.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев В., Кузьмин В., Кузьмин Д.* Развитие конкуренции на электроэнергетическом рынке в условиях цифровизации // Вестник МИРБИС. — 2019. — № 1 (17). — С. 110—118.
2. *Варламова А. Н.* Правовое обеспечение развития конкуренции. — М. : Статут, 2010. — 301 с.
3. *Варламова А. Н.* Цифровизация как механизм развития конкуренции на отраслевых товарных рынках (на примере рынка электроэнергии) // Бизнес, менеджмент и право. — 2023. — № 2. — С. 38—44.
4. *Гительман Л. Д., Ратников Б. Е.* Энергетический бизнес : учебник. — М. : Дело, 2008. — 416 с.
5. *Гребчак Е. П.* Цифровая трансформация электроэнергетики: монография. — М. : Русайнс, 2024. — 340 с.
6. *Кайль А. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Гарант».
7. *Князева И. В.* Антимонопольная политика в России : учебное пособие для студентов вузов. — М. : Омега-Л, 2006. — 505 с.
8. Конкурентное право : учебник / под общ. ред. М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. — М. : Юстицинформ, 2018. — 628 с.
9. *Макконелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс: принципы, проблемы и политика. — М. : Инфра-М, 1999. — 1028 с.
10. *Свирков С. А.* Гарантии прав и законных интересов потребителей энергии в энергетическом законодательстве // Lex russica. — 2015. — № 5. — С. 110—116.
11. *Свирков С. А.* Организационно-регулятивные институты в сфере энергетики: правовые вопросы // Энергетическое право: модели и тенденции развития : Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции. — Белгород, 2023. — С. 27—34.
12. *Селезнев В.* Энергетике нужна конкуренция // Энергетика и промышленность России. — Ноябрь 2024 г. — № 21—24. — С. 12—13.
13. *Смирнов В.* Гарантирующие поставщики электроэнергии: нормативные проблемы в функционировании и перспективы развития // РЦБ. — 2008. — № 4. — С. 52—54.
14. *Стофт С.* Экономика энергосистем. Введение в проектирование рынков электроэнергии / пер. с англ. — М. : Мир, 2006. — 623 с.
15. Уроки, извлеченные из либерализации рынков электроэнергии / Международное энергетическое агентство. — М. : РАО ЕЭС России, 2005. — 274 с.
16. *Шершеневич Г. Ф.* Курс торгового права. — М. : Статут, 2003. — Т. 2 : Товар. Торговые сделки. — 544 с.
17. *Cameron P. D.* Competition in energy markets. Law and regulation in the European Union. — Oxford : Oxford University press, 2007. — 708 p.
18. *Demsetz H.* Why Regulate Utilities // Journal of Law and Economics. — 1968. — P. 55—65.