Московское отделение
Ассоциации юристов России

Ответственные редакторы:
Седова Ж.И., Спиридонов А.А., Кравченко Д.В.

КОНСТИТУЦИЯ. ПРАВО. ЧЕТВЕРТЫЙ ЭНЕРГОПЕРЕХОД

Сборник статей

Москва,
ЛУМ,
2021

УДК 620.9:340(082)
ББК 67.4я43+31.1я43
К65

К65 Конституция. Право. Четвертый энергопереход. Сборник статей. Ответственные редакторы: Седова Ж.И., Спиридонов А.А., Кравченко Д.В., — Москва, ЛУМ, 2021 — 184 с.

ISBN 978-5-6043304-8-7

Настоящий сборник стал результатом заседания Комиссии по энергетическому праву Московского регионального отделения Ассоциации юристов России, проведенного в декабре 2020 года в рамках секции Юридической недели 2020 «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки». Заседание проходило по теме «Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право» с участием представителей двух министерств Правительства РФ, представителей науки, энергетических организаций и организаций энергетического рынка, ведущих юридических компаний.

Сборник будет полезен в качестве рекомендательного материала при развитии и использовании альтернативных источников энергии. Выводы, обозначенные в статьях экспертов, окажут помощь при разработке нормативно-правовой базы и содействие в решении многих вопросов энергетического перехода. Сборник рекомендован для работников энергетической сферы, государственных служащих, ученых и преподавателей, а также будет интересен всем, кто занимается вопросами производства энергии, энергопотребления, энергосбережения и охраны окружающей среды.

ISBN 978-5-6043304-8-7

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Заместителя директора Департамента регуляторной политики Правительства РФ Спиридонова А.А. 5

Вступительное слово Председателя Комиссии по энергетическому праву Московского отделения Ассоциации юристов России Седовой Ж.И. 7

Пахомов А.А.
Правовые аспекты энергоперехода в России.
Тезисы выступления на конференции «Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право» 9

Седова Ж.И.
Правовые вопросы принятия решений о выводе электроэнергетических объектов из эксплуатации и принцип баланса публичных и частных интересов 13

Веселов Ф.В.
Энергетический переход:
как правильно войти и успешно пройти? 22

Символоков О.А. Выделенная генерация: состояние и перспективы законодательного регулирования 38

Кравченко Д.В., Кожура Р.В.
Конституционный принцип свободы экономической деятельности и уголовные риски энергетической отрасли 48

Семенович К.С.
Регуляторный контракт в энергетике, как новый способ государственного регулирования цен (тарифов).
Правовые аспекты 56

Гаджиев Г.Х., Улюмджиев Е.А.
Санкции Соединенных Штатов Америки
и Европейского союза в отношении энергетического
сектора Российской Федерации 64

Мормуль Н.Ш.
Налоговые споры в сфере энергетики.
Проблема квалификации движимых и недвижимых объектов
в целях определения налогооблагаемой базы 76

Баскова А.К.
Ответственное инвестирование и ESG-факторы:
влияние на рынок 94

Москвин К.В.
Интеграция систем накопления энергии в рынок
электроэнергии и мощности: аспекты регулирования 105

Буник И.В.
Налоговые методы стимулирования энергоперехода:
опыт России и зарубежных стран 121

Нешатаева В.О.
Права человека и новые технологии 138

Максименко П.Н.
Модели розничных рынков электроэнергии:
сравнительно-правовой анализ 145

Седова А.Д.
Правовой анализ односторонних ограничительных мер США
в отношении Южно-Киринского месторождения:
соотношение политико-экономических предпосылок
и правового обоснования 155

Мурсалова А.И.
Зеленые сертификаты: мировой опыт и планы в России 163

Пронина Е.В.
Цифровой договор энергоснабжения:
будущее или реальность 176

ПРЕДИСЛОВИЕ

Заместителя директора Департамента регуляторной политики Правительства РФ Спиридонова А.А.

Российская Федерация в настоящее время вносит существенный вклад в энергопереход на «зеленые» виды энергии. Это основывается на стремлении как в России, так и на мировой арене уделять пристальное внимание повышению качества жизни граждан и сохранению благоприятной экологической обстановки.

Доктриной энергетической безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216) определено, что внешнеполитической повесткой энергетической безопасности является наращивание международных усилий по реализации климатической политики и ускоренному переходу к «зеленой экономике». Среди определяющих задач отмечено совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасного, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики.

Развитие энергетики на основе использования водорода считается одним из наиболее безопасных видов энергоресурсов. Распоряжением Правительства РФ от 12.10.2020 № 2634-р «Об утверждении плана мероприятий «Развитие водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года» определено, что современное изменение структуры спроса на энергоресурсы, включая замещение углеводородов другими видами энергетических ресурсов, в том числе водородом, является вызовом для энергетической безопасности Российской Федерации.

Различные органы государственной власти, научные работники, представители общественных организаций активно работают над актуальными вопросами по применению водорода в сфере энергопроизводства и энергопотребления, что в свою очередь также требует совершенствования нормативно-правовой базы.

В сборнике статей «Конституция. Право. Четвертый энергопереход» содержится широкий спектр мнений по IV энергетическому переходу и правовому регулированию энергетики, который предполагает смещение акцентов в энергетике в сторону возобновляемых источников, в частности водорода.

Приведены взгляды, выводы и суждения о необходимости комплексного подхода к указанной теме, в частности рассмотрения вопросов по привлечению инвестиций, разработки и создания научно-технических, правовых, налоговых программ для качественной и своевременной трансформации энергетики.

Сборник содержит ключевые мнения и тезисы специалистов федеральных органов власти, представителей международных и общественных организаций, крупных юридических компаний, преподавателей правовых дисциплин ведущих вузов страны.

Полагаю, что указанный сборник будет полезен в качестве рекомендательного материала при развитии и использовании альтернативных источников энергии. Выводы, обозначенные в статьях экспертов, окажут помощь при разработке нормативно-правовой базы и содействие в решении многих вопросов энергетического перехода.

Сборник рекомендован для работников энергетической сферы, государственных служащих, ученых и преподавателей, а также интересен всем, кто занимается вопросами производства энергии, энергопотребления, энергосбережения и охраны окружающей среды.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Председателя Комиссии по энергетическому праву Московского отделения Ассоциации юристов России Седовой Ж.И.

Настоящий сборник стал результатом заседания Комиссии по энергетическому праву Московского регионального отделения Ассоциации юристов России, проведенного в декабре 2020 года в рамках секции Юридической недели 2020 «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки». Заседание проходило по теме «Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право» с участием представителей двух министерств Правительства РФ, представителей науки, энергетических организаций и организаций энергетического рынка, ведущих юридических компаний.

Важность поднимаемых вопросов сложно переоценить. Правильное и своевременное регулирование энергетики вообще и в частности правовое содействие четвертому энергопереходу является неотъемлемым условием реализации целого ряда целей устойчивого развития ООН, принятых Россией за основу к дальнейшему развитию.

Более того, новая статья 75.1 Конституции РФ, включенная в нее в 2020 году, предусматривает, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Очевидно, что эта конституционная норма, как и иные нормы основного закона, является не декларативной нормой-целью, а конкретным руководством к действию и основанием для действительной имплементации в жизнь принципов конституционной экономики. Устойчивый же экономический рост и обеспечение благосостояния граждан невозможны без формирования надлежащих, в том числе правовых, условий для энергетической безопасности, эффективной работы энергетического рынка, в

том числе без устранения препятствий его функционированию, существующих в действующем правовом регулировании и правоприменении.

Московское отделение Ассоциации юристов России и в частности ее Комиссия по энергетическому праву принимала и продолжит принимать все усилия по формированию благоприятной правовой среды для успешного энергоперехода и устранения препятствий функционированию энергетического рынка. Настоящий сборник, как представляется, служит достижению этих целей.

Пахомов Александр Александрович
Директор Департамента законопроектной работы и развития кадрового потенциала Министерства энергетики Российской Федерации

Правовые аспекты энергоперехода в России. Тезисы выступления на конференции«Конституционные основы энергетической деятельности. Энергетический переход и его влияние на экономику и право»

Для многих государств обеспечение конкурентоспособности на глобальных рынках в современных реалиях будет возможно только с учетом климатической повестки. Российская Федерация в этом плане не исключение. Топливно-энергетический комплекс (ТЭК) России является одним из основных эмитентов парниковых газов и должен стать основой достижения целей декарбонизации экономики с целью устойчивого развития.

Сегодня целым рядом стран принимаются низкоуглеродные стратегии, в которых существенное место отводится развитию альтернативных источников энергии: возобновляемой энергетике и водородной энергетике, которые рассматриваются в качестве альтернативного углеводородам энергоносителя. Право выступает инструментом реализации государственной политики в этом направлении.

В Париже по итогам XXI конференции Рамочной конвенции об изменении климата было подписано соглашение, стратегическая цель которого – удержание прироста глобальной средней температуры к концу 2100 года в пределах ниже 2°С и в целях ограничения роста температуры на уровне 1,5°С.

Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2019 года Парижское соглашение было принято. Но стоит заметить, что оно было принято с оговоркой о том, что РФ считает неприемлемым ис-

пользовать соглашение и его механизмы, как инструмент создания барьеров для устойчивого социально-экономического развития сторон Конвенции.

Между тем, в рамках развития конкурентной борьбы между странами донорами и странами потребителями энергоресурсов российской стороне важно отстаивать свои интересы, как стране с оптимальной структурой энергобаланса, что нашло свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации», где в качестве важнейшего из рисков для российского ТЭК определена возможность дискриминации компаний российского ТЭК на мировых рынках путем изменения международного и внутреннего нормативно-правового регулирования, в том числе под предлогом реализации климатической и экологической политики.

Именно поэтому сегодня для РФ особенно важно принимать участие в глобальном диалоге по выработке международной климатической политики, межгосударственном и международном нормативно-правовом регулировании, отстаивая свои национальные интересы и предлагая свое видение развития энергетических рынков в рамках 4-ого энергоперехода.

Одним из направлений дальнейшей трансформации ТЭК РФ в рамках перехода к углеродной нейтральности является развитие водородной энергетики. Соответствующая задача закреплена в ключевом отраслевом документе стратегического планирования РФ «Энергетическая стратегия РФ на период до 2035 года».

Для реализации имеющегося в стране потенциала и достижения заложенной в Энергетической стратегии цели Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий по развитию водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года, направленный на развитие производства и потребления водорода, а также вхождение страны в число мировых лидеров по его производству и экспорту (распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 2634-р).

План предусматривает совершенствование нормативно-правовой базы, формирование и реализацию мер государственной поддержки проектов в области водородной энергетики, укрепление

позиций российских компаний на рынках сбыта водорода и проведение НИОКР.

В соответствии с Планом к апрелю 2021 г. должна быть разработана концепция развития водородной энергетики в Российской Федерации, а во II квартале 2021 года должен быть определён перечень нормативно-правовых актов в целях правового регулирования организации производства водорода, поддержки реализации проектов в области водородной энергетики. Основными разработчиками являются Минэкономразвития, Минэнерго, Минпромторг. В реализации программы задействованы практически все органы исполнительной власти, образовательные учреждения.

Ключевая роль в развитии чистой энергетики принадлежит нормативно-техническому регулированию и гармонизации национальных стандартов во всей технологической цепочке, в том числе на межгосударственном и международном уровне.

Для привлечения внимания к чистой и водородной энергетике необходимы государственные инструменты и меры поддержки инвестиций и стимулирования производителя и потребителя. Задачи нормативно-правового регулирования должны включать разработку и реализацию налоговых стимулов, создание инфраструктуры, финансирование и поддержку на государственном уровне при транспортировке и потреблении водорода, стимулирование спроса на внутреннем рынке на топливные элементы на водороде в российском транспорте, создание нормативной базы в области безопасности водородной энергетики.

В будущем ожидаются дополнительные стимулы к развитию водородной энергетики в РФ, что объясняется перспективами введения трансграничного углеродного регулирования (ТУР). Давление будет оказываться как на Россию, так и на отдельные крупные российские компании. В связи с этим необходимо активно совершенствовать нормативную базу, чтобы соответствовать трендам развития мировой энергетики в рамках Энергоперехода 4.

Минэнерго занимается принятием нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности не только в рамках водородной энергетики. В высокой стадии готовности находится проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике», который предусматривает введение поня-

тия «сертификат происхождения» и направлен на развитие цифровой сертификации электроэнергии, произведенной на низкоуглеродных генерирующих объектах.

В завершение надо сказать, что трансграничное углеродное регулирование - не единственный внешний вызов к развитию чистой энергетики в России. Среди прочих можно также отметить имиджево-репутационное давление. Суть этого давления сведена к тому, что приверженность низкоуглеродной энергетике станет обязательным требованием для принадлежности к развитым странам. Выражаться это может в различных формах: от распределения финансовых рейтингов и ограничений при привлечении заемного капитала с внешних рынков до барьерных торговых пошлин и отказа от сотрудничества в научно-технической и иных сферах. В этой связи правовой аспект энергоперехода принимает глубокий межотраслевой характер и требует нового нормативного регулирования во всех отраслях права.

Седова Жанна Игоревна
доцент кафедры международного права
Российского государственного университета правосудия,
Председатель Комиссии по энергетическому праву
Московского отделения Ассоциации юристов России,
кандидат юридических наук

Правовые вопросы принятия решений о выводе электроэнергетических объектов из эксплуатации и принцип баланса публичных и частных интересов

На принципе справедливости должны основываться решения любых государственных органов (в т.ч. решения Минэнерго России), при этом одной из задач законодательства видится привнесение гибкости в суждения о «справедливом и должном» при реализации государственными органами своих полномочий. В ситуации недостаточности материального правового регулирования для целей принятия государственным органом сбалансированных решений необходимо субсидиарно использовать принципы права, в частности, принцип баланса публичных и частных интересов, способствующий достижению нужного баланса, утверждению правовой определенности и справедливости. Одним из примеров недостаточности правового регулирования является отсутствие в действующем российском законодательстве оснований для отказа Министерством энергетики РФ хозяйствующим субъектам в выводе из эксплуатации их электроэнергетических объектов.

Например, в 2019 году Министерство энергетики РФ приняло решение о выводе через два года (в 2021 году) из эксплуатации линий электропередач (сетей) в одном из регионов страны по заявлению их владельца – сетевой электроэнергетической компании. Владелец сетей при обосновании необходимости вывода сетей из эксплуатации сослался на их существенный износ. Однако по данным сетям

осуществляется передача электрической энергии электростанцией, принадлежащей другой генерирующей компании. Вывод из эксплуатации данных сетей приведет к остановке деятельности электростанции, что причинит существенный экономический ущерб генерирующей компании – владельцу электростанции. Кроме того, системный оператор[1], осуществляющий централизованное оперативно-диспетчерское управление в пределах Единой энергетической системы России[2], выразил свою позицию против вывода данных сетей из эксплуатации, поскольку в регионе местонахождения указанных сетей и электростанции имеется дефицит электрической энергии.

Решение Минэнерго России о выводе сетей из эксплуатации было принято без учета мнения системного оператора и интересов генерирующей компании, но в соответствии с действующим законодательством РФ, которое не предусматривает юридические основания для отказа в принятии такого решения, т.к. ни Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», ни раздел III Постановления Правительства РФ от 26.07.2007 № 484 «О выводе объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации», ни Приказ Минэнерго России от 08.09.2015 № 620 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по согласованию вывода из эксплуатации объектов электроэнергетики»

[1] См. статью 12 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»: *«Системный оператор – специализированная организация, единолично осуществляющая централизованное оперативно-диспетчерское управление в пределах Единой энергетической системы России… и уполномоченная на выдачу оперативных диспетчерских команд и распоряжений, обязательных для субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, влияющих на электроэнергетический режим работы электроэнергетической системы».*

[2] См. статью 3 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»: *«Единая энергетическая система России – электроэнергетическая система, которая расположена в пределах территории Российской Федерации и централизованное оперативно-диспетчерское управление которой осуществляется системным оператором Единой энергетической системы России».*

не содержат юридических оснований для отказа субъекту электроэнергетики в выводе объекта электроэнергетики из эксплуатации (по сути, в действующем законодательстве существует так называемая «серая зона»).

Коллизия интересов участников рассматриваемой ситуации (сетевой компании, генерирующей компании, оператора, населения региона страны) вызвана тем, что решение Минэнерго России было принято с соблюдением законной процедуры, **но без соблюдения баланса интересов сторон правоотношений**, связанных с эксплуатацией сетей и поставкой электроэнергии. Данная ситуация продемонстрировала целый ряд недостатков действующего правового регулирования:

- **во-первых,** собственник сетей (сетевая компания), который не ремонтировал сети и не осуществлял их надлежащее содержание в нарушение статьи 210 Гражданского кодекса РФ[3], доведя до существенного износа, может беспрепятственно вывести такие сети из эксплуатации, и при этом отсутствуют какие-либо правовые противовесы, позволяющие Министерству энергетики РФ отказать в выводе таких сетей из эксплуатации;

- **во-вторых,** мнение системного оператора, уполномоченного в силу закона на выдачу оперативных диспетчерских команд и распоряжений, обязательных для всех субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, не учитывается при принятии Министерством энергетики РФ решения о выводе из эксплуатации сетей;

- **в-третьих,** существует угроза публичному интересу, выразившаяся в том, что после вывода сетей из эксплуатации регион (местное население) не дополучит электрическую энергию, которая в дефиците уже в текущем периоде даже при наличии данных сетей в работе, и, следовательно, вывод этих сетей приведет к еще большему дефициту электроэнергии в регионе;

[3] Статья 210 Гражданского кодекса РФ предусматривает обязанность собственника нести бремя содержания принадлежащего ему имущества, независимо от того, существует или не существует возможность компенсации расходов на несение такого бремени содержания имущества.

- **в-четвертых,** если отсутствуют установленные законодательным актом основания для отказа в выводе из эксплуатации сетей, то теоретически существует возможность подачи в Министерство энергетики РФ таких заявлений о выводе сетей из эксплуатации всеми собственниками сетей (сетевыми компаниями), что приведет к остановке работы Единой энергетической системы России и, как следствие, нарушит энергетическую безопасность страны (данная гипотеза риска, доведенная до абсурда, демонстрирует недостаток регулирования);

- **в-пятых**, в силу отсутствия в законодательстве оснований для отказа в выводе из эксплуатации энергообъектов государственный орган допускает принятие решений о выводе сетей из эксплуатации без учета соблюдения принципа баланса публичных и частных интересов;

- **в-шестых,** результат принятого государственным органом решения можно расценить как:

а) вмешательство в право собственности генерирующей компании, которое негативно влияет на имущественные активы генерирующей компании, затрагивает экономическую ценность ее собственности, накладывает чрезмерное бремя на генерирующую компанию;

б) создание условий явной несоразмерности имущественного положения сторон, что уже является злоупотреблением компетенцией (злоупотреблением правом на принятие решения).

Главный вопрос вышерассмотренной ситуации заключается в том, является ли верным следующее суждение: **какова бы ни была установленная законом процедура по принятию решений государственным органом, должна ли она реализовываться при обязательном соблюдении баланса интересов всех заинтересованных сторон?**

Учитывая, что соблюдение баланса публичных и частных интересов является одним из принципов права, применяемых в практике Европейского суда по правам человека и российских судов[4], то ответ на поставленный вопрос является однозначным: государственный орган реализует свои полномочия (в любой форме) через призму соблюдения принципа баланса публичных и частных интересов. Вопрос о соблюдении принципа баланса публичных и частных интересов является решающим, когда Европейский суд по правам человека выносит решение о соответствии действий государства положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, так как согласно принципу баланса публичных и частных интересов вмешательство государства в права частного лица возможно только с целью защиты общественных (публичных) интересов и при условии, что выбранные государством средства для ее достижения будут являться пропорциональными преследуемой цели[5].

Принцип баланса публичных и частных интересов имеет альтернативные названия: «принцип соразмерности» или «принцип пропорциональности». С применением Конституционным Судом РФ данных принципов права можно ознакомиться, например, в одобренной решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 Информации «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов)», которая была подготовлена Секретариатом Конституционного Суда РФ.

Требованиями справедливости в сочетании с принципом соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой ответственности (например, см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П: *«…в выборе принудительных мер законодатель ограничен требованиями справедливости,* ***соразмерности и иными конституционными и общими принципами права.*** *Содержание названных принципов раскрывает-*

[4] См. п. 32 Постановления ЕСПЧ от 15.01.2019 «Дело «Копыток (Kopytok) против Российской Федерации» (жалоба № 48812/09) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 9; п. 12 Постановления ЕСПЧ от 28.06.2018 «Дело «Компания G.I.E.M. С.р.л. и другие (G.I.E.M. S.r.l. and Others) против Италии» (жалоба № 1828/06 и две другие) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека: Электронное периодическое издание / учредитель ООО «Развитие правовых систем». Специальный выпуск. 2018. № 9 (21); п. 75 Постановления ЕСПЧ от 30.08.2007 «Дело «Джей. Эй. Пай (Оксфорд) Лтд.» (J.A. Pye (Oxford) Ltd) и «Джей.Эй. Пай (Оксфорд) Ленд Лтд.» (J.A. Pye (Oxford) Land Ltd) против Соединенного Королевства» (жалоба № 44302/02) // СПС «Консультант Плюс».

[5] *Старженецкий В.В.* Россия и Совет Европы: право собственности // М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. 208 с. С. 69.

ся в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 года, от 25 апреля 1995 года, от 17 декабря 1996 года, от 8 октября 1997 года, от 11 марта 1998 года и от 12 мая 1998 года…»[6]). Конституционный Суд РФ всегда распространял общеправовой принцип баланса частных и публичных интересов на сферу юридической, в том числе гражданской, ответственности (Постановление КС РФ от 17.01.2013 № 1-П) и прямо указывал на необходимость соблюдения баланса прав и обязанностей участников правоотношений в вопросах ответственности.

Принцип баланса публичных и частных интересов применяется в вопросах защиты права собственности и является частью принципа верховенства права, сформулированного практикой Европейского суда по правам человека. Принцип соразмерности изучался российскими правоведами достаточно подробно на базе прецедентов Европейского суда по правам человека[7]. Согласно выводам Старженецкого В.В., при соблюдении принципа соразмерности полномочия государства по вмешательству в право собственности частного лица имеют пределы, которые вытекают из взаимосвязи государства и гражданского общества: (1) государство может ограничивать право собственности только в публичных интересах, (2) но при этом публичные интересы не должны подавлять, нивелировать интересы частных лиц и (3) на частное лицо не может быть наложено чрезмерное бремя в результате ограничения права собственности. Под оценку Европейского суда по правам человека могут попадать

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ, 26.07.1999, № 30, ст. 3988.

[7] *Дедов Д.И.* Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М., 2002; *Курбатов А.Я.* Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. № 6. 2001; *Цветков И.В.* К вопросу о соблюдении баланса публичного и частных интересов при разрешении арбитражными судами экономических споров // Арбитражная практика. № 7. 2001; *Нешатаева Т.Н.* и *Старженецкий В.В.* Соблюдение баланса публичного и частного интереса // Вестник ВАС РФ. № 4. 2000.

действия всех ветвей власти[8]. При этом важно отметить, что нарушение принципа баланса публичных и частных интересов часто связано с непоследовательным поведением властного (публичного) субъекта права и, как следствие, создание им в отношении частного лица ситуации эстоппель. Вероятно, частота ситуаций нарушения принципа соразмерности и его вариаций с эстоппелем вызвана тем, что государство обладает широким усмотрением в отношении того, что является общественным интересом и может отклоняться от заложенной законом цели правового регулирования.

Председатель Конституционного Суда РФ Зорькин В.Д. назвал разумный баланс публичных и частных интересов (не простое примирение на определенных условиях большинства и меньшинства) альтернативой либерально-индивидуалистического подхода к пониманию права. Актуальность такого подхода, по его словам, становится особенно очевидной в связи с новыми вызовами конституционно-охраняемым ценностям, обусловленными научно-техническим развитием[9].

В пункте 78 Постановления ЕСПЧ по делу Брумареску (Brumarescu) против Румынии от 28.10.1999 указывается: *«любое вмешательство в собственность должно также удовлетворять требованию пропорциональности. Как Суд неоднократно утверждал, что должен быть установлен* ***справедливый баланс между интересами общества в целом и требованиями о защите основных прав индивида****, поиск такого справедливого баланса является неотъемлемой частью всей Конвенции. Суд также напоминает, что необходимый баланс не будет установлен, когда лицо несет индивидуальное и чрезмерное бремя».* Таким образом, принцип баланса публичных и частных интересов (принцип соразмерности) является

[8] *Старженецкий В.В.* Россия и Совет Европы: право собственности. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 70.

[9] Зорькин описал новые вызовы конституционным ценностям // Рамблер/новости: сайт. 15.05.2018. URL: https://news.rambler.ru/other/39850663-zorkin-opisal-novye-vyzovy-konstitutsionnym-tsennostyam/?article_index=1 (дата обращения 14.8.2020).

одним из международных (европейских) стандартов[10], выработанных практикой Европейского суда по правам человека[11].

Российская судебная практика направлена на защиту не только баланса публичных и частных интересов, но и в рамках позитивных обязанностей государства – на защиту баланса экономических интересов сторон правоотношения, в связи с чем возникает вопрос: **является ли обязанностью любого государственного органа (в т.ч. узкоспециализированного) при реализации им своей компетенции обеспечение принципа баланса экономических интересов сторон и устранения неопределенности в их правоотношениях?** Ответ на этот вопрос видится положительным и основан на том, что такая обязанность государственного органа проистекает из нормативной автономности принципа добросовестности, означающей, что из принципа добросовестности могут возникать (выводиться) новые обязанности, которые прямо не закреплены ни нормативно-правовым актом, ни договором.

Верховый Суд РФ отмечал в своих позициях, что фундаментальными принципами публичного порядка Российской Федерации являются принцип добросовестности при исполнении обязательств, а также принцип справедливого баланса прав и интересов сторон[12].

Таким образом, не может вызывать сомнения необходимость соблюдения принципа добросовестности в том числе и при реализации государственным органом своей компетенции с целью поддержания хотя бы существующего (исторически сложившегося) баланса прав и интересов сторон, а не разрушающего этот достигнутый минимум баланса. Если сохранение существующего баланса невозможно без применения принципов права, то это как раз тот случай, где их следует применять.

---

[10] *Нешатаева Т.Н.* Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ, № 3, 2004.

11 См., например, Постановление ЕСПЧ по делу «Валерий Филиппович Шестаков против России» от 18.06.2002 г., по делу «Совтрансавто Холдинг» против Украины» от 25.07.2002 г., по делу «Буффало против Италии» от 03.07.2003 г.

[12] См. Определение Верховного Суда РФ от 04.09.2020 № 305-ЭС20-7867 по делу № А41-48475/2019 // СПС «Консультант Плюс».

В заключении можно сделать вывод о том, что при принятии государственным органом решений необходимо соблюдать баланс публичных и частных интересов, который в рассмотренной ситуации по принятию Минэнерго РФ решений о выводе электроэнергетических объектов из эксплуатации представляет собой баланс между принципом правовой определенности, стабильностью гражданского оборота, с одной стороны (публичный интерес), и обеспечением разумных имущественных интересов участников данного оборота, недопустимостью принятия решений с нарушением баланса интересов субъектов энергорынка, обеспечивающих энергетическую безопасность страны, с другой стороны (частный интерес).

Веселов Федор Вадимович
заместитель директора Института энергетических исследований РАН (ИНЭИ РАН), кандидат экономических наук

Энергетический переход: как правильно войти и успешно пройти?

1. Новая перестройка энергетики: глобальные тренды и национальные особенности

В последние годы перспективы развития и трансформации мировой энергетики обсуждаются в теснейшей связке с понятием «энергетического перехода» (энергоперехода). Изначально это понятие было введено В. Смилом [1, 2] для характеристики качественных изменений в структуре потребляемых человечеством (или отдельными странами) энергетических ресурсов. За последние 150 лет можно говорить о трех свершившихся энергетических переходах, когда доминирующим энергоресурсом последовательно становились уголь, нефть и газ [3]. Новый, четвертый, энергопереход предполагает изменение структуры потребляемых энергоресурсов в сторону неуглеродных (в большинстве стран – возобновляемых) источников.

Особенностями этого энергоперехода, во-первых, является широкий спектр возможностей для перестройки структуры как энергопроизводства, так и энергопотребления (и энергосбережения) за счет технологического прогресса в сфере возобновляемой энергетики (включая биоэнергетику), атомной (включая АЭС малой мощности), водородной энергетики, систем накопления электроэнергии, промышленных и транспортных технологий, использующих электричество вместо органического топлива, а также прорывов в сфере информационно-коммуникационных технологий, позволяющих обеспечить принципиально иной уровень автоматизации и интеллектуализации управления технологическими и экономическими (рыночными) взаимодействиями.

Во-вторых, процесс структурной трансформации энергетики тесно интегрирован в мировую политическую повестку по достижению устойчивого развития цивилизации в XXI веке. Исходя из используемой ООН классификации этих целей, энергопереход является способом достижения нескольких из них, включая борьбу с изменением климата, доступную и чистую энергию, а также развитие инноваций и инфраструктуры, обеспечение рациональных моделей потребления и производства.

В то же время, динамика и тенденции энергоперехода в отдельных странах определяются, исходя из индивидуальной комбинации приоритетов в части энергетической безопасности, эффективности и доступности энергоснабжения, а также сдерживания роста (или снижения) экологической нагрузки, определенных в национальных энергетических политиках. Это иллюстрирует приведенное в таблице 1 сравнение ряда крупнейших стран (включая Россию) по нескольким показателям, характеризующим динамику и структуру собственного производства и потребления энергоресурсов.

Таблица 1. Характеристика ключевых неклиматических драйверов энергоперехода, исходя из особенностей национальной энергетики

	ЕС	Китай	Индия	Россия
Рост потребления первичной энергии в 2008–2018 гг.	-6,0%	41,4%	44,1%	18,5%
Рост производства электроэнергии в 2008–2018гг.	-3,2%	105,9%	87,3%	7,2%
Душевое потребление электроэнергии в 2018 г.	6,4	2,5	**0,6**	6,4
Производство ТЭР к конечному потреблению в 2018 г.	**65%**	124%	95%	288%
Импорт ТЭР к собственному производству в 2018 г.	**199%**	32%	72%	2%
Доля угля в производстве электроэнергии в 2018 г.	20,1%	**66,4%**	73,4%	15,6%

Так, для Евросоюза ключевым драйвером энергоперехода является повышение энергетической безопасности за счет замещения

импортных собственными, возобновляемыми, энергоресурсами. Для Китая с высокой долей угля в энергобалансе более важным является снижение объемов локальных загрязнений от электроэнергетики (зола, окислы серы и азота). Для Индии с минимальным уровнем душевого энергопотребления приоритетным является преодоление энергетической бедности. Для России в процессе энергоперехода должно быть обеспечено эффективное функционирование ТЭК, как энергетической инфраструктуры, способствующей экономическому росту и поддержанию конкурентоспособности страны на мировых рынках.

При этом важно отметить, что климатический драйвер далеко не для всех стран можно рассматривать в качестве основного стимула для энергоперехода (таблица 2).

Таблица 2. Оценка значимости климатического драйвера энергоперехода для разных стран

	ЕС	Китай	Индия	Россия
Эмиссия ПГ от энергетического использования в 2018 г., в % от 1990 г.	-21,7%	351%	335,7%	-26,6%
Эмиссия ПГ, включая ЗИЗЛХ в 2018 г., в % от 1990 г.	-26,7%	-	-	-47,6%
Карбоноемкость ВВП в 2018 г., в % от 2005 г.	-33%	-42%	-10%	-21%
Национальные вклады – снижение объемов эмиссии ПГ в 2030 г., в % от 1990 г.	-40%	-	-	-30%
Национальные вклады – снижение углеродоемкости ВВП в 2030 г., в % от 2005 г.	-	-60...65%	-30...35%	-
Значимость климатического фактора для энергоперехода	Высокая	Средняя	Низкая	Низкая

Вне зависимости от национальной специфики драйверов и приоритетов структурной трансформации энергетики, успешность этого процесса определяется системностью и своевременностью действий государства по трем направлениям:

1). Четкое стратегическое целеполагание, определяющее систему технологических приоритетов, исходя из непротиворечивой системы целей и задач экономической, энергетической и климатической политики государства (в перспективе – их синтеза).

2). Активная координация инновационной и инвестиционной политики, в том числе за счет прямых и косвенных мер поддержки инвестиций в новые технологические направления, особенно на стадиях НИОКР и пилотирования технологий, снижающих риски энергетических компаний и ускоряющих переход к стадии серийного производства/тиражирования технологий и комплексных решений.

3). Гибкая ценовая политика, обеспечивающая баланс между требованиями коммерческой окупаемости инвестиций и готовностью потребителей платить более высокую цену за более инновационную и чистую энергетику, в том числе через адаптацию структуры и правил рынка к изменению структуры и эластичности спроса и предложения.

В рамках настоящей статьи остановимся на первом направлении – стратегическом целеполагании развития энергетики России (на примере электроэнергетики, как ключевой отрасли с точки зрения низкоуглеродной трансформации ТЭК) в новых условиях и необходимых для этого действий в законодательной и нормативно-правовой сфере.

2. Инструменты и проблемы формирования энергетической политики в России и стратегического планирования развития электроэнергетики

В настоящее время формирование энергетической политики страны (и ее отраслевых сегментов) является частью национальной системы стратегического планирования (далее – стратпланирования). Структура этой системы определена Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172, и в ее составе можно выделить четыре основных документа, прямо или косвенно определяющих внешние условия или целевые ориентиры развития электроэнергетики.

1). Долгосрочный прогноз социально-экономического развития РФ определяет внешние требования к темпам развития электроэнергетики, которые должны обеспечить гарантированное энергос-

набжение растущей экономики. Неявным образом эти требования задаются через динамику прогнозных показателей роста ВВП страны, выпусков и инвестиций по основным видам экономической деятельности (ВЭД), на основе которых при разработке последующих документов стратпланирования формируются прогнозы спроса на электроэнергию и мощность, а также централизованное тепло. Кроме этого, в данном документе определяются внешние условия по динамике внутренних цен газа, как основного энергоресурса для производства электроэнергии, и предельные темпы роста цен электроэнергии – ключевого экономического параметра, через который связываются требования по физической достаточности и ценовой приемлемости электроснабжения экономики страны. Последняя версия долгосрочного прогноза была представлена Минэкономразвития России осенью 2018 года.

2). Прогноз научно-технологического развития (НТР) РФ определяет общие тенденции развития технологической базы экономики страны и ее отдельных секторов и регионов в ожидаемой комбинации влияющих макроэкономических, структурных и институциональных факторов. При этом более детальная проработка приоритетных технологических направлений для энергетики выполняется в рамках Прогноза НТР в отраслях ТЭК (утвержден Министром энергетики РФ 14 октября 2016 года). В настоящее время данным документом определяется перечень приоритетных технологий в производстве и передаче электроэнергии, однако не определяются целевые показатели темпов обновления производственной базы отрасли на базе этих технологий.

3). Энергетическая стратегия России (далее – Энергостратегия) является ключевым документом, в котором должно содержаться целостное видение самой энергетической политики государства, ее отраслевых и региональных аспектов, а также системное представление механизмов ее реализации (административных, организационных, институциональных, экономических: ценовых, налоговых, инвестиционных и проч.). Важной частью Энергостратегии является система целевых, количественно измеряемых индикаторов, характеризующих динамику и конечное состояние желаемого развития ТЭК в целом и его отраслей. Действующая Энергостратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 09.06.2020 г. № 1523-р.

Однако отметим, что до настоящего времени отсутствует нормативно-методическая база для разработки Энергетической стратегии, определяющая систему минимально необходимых требований к объему и глубине выполняемых количественных энерго-экономических оценок, детализации прогнозных характеристик развития отраслей ТЭК, используемых для обоснования стратегических решений и механизмов их реализации в рыночной среде. Такая ситуация связана с рисками изменения, подчас кардинального, подходов к разработке Энергетической стратегии, а также пересмотра системы целевых индикаторов развития отраслей ТЭК, что потенциально существенно снижает роль Энергостратегии, как действенного документа стратегического планирования, обеспечивающего гармонизацию параметров развития отдельных отраслей ТЭК, особенно – в условиях их трансформации при энергопереходе.

4). Еще одним документом стратпланирования, уже отраслевого уровня, является Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики (далее – Генсхема), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2017 года № 1209-р.

Опираясь на целевые требования к отрасли, определяемые в Энергетической стратегии, Генсхема обеспечивает формирование детализированных в технологическом и региональном разрезе вариантов развития электроэнергетики. При разработке Генсхемы определяются технические возможности для реализации совокупности требований энергетической политики в отношении электроэнергетики наиболее эффективным способом. Для этого, в соответствии с Правилами разработки и утверждения схем и программ перспективного развития электроэнергетики, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17.10.2009 г. № 823, выполняется гораздо более подробная (по сравнению с Энергостратегией) инженерно-экономическая проработка вариантов развития отрасли, включая:

- региональную детализацию спроса на электрическую энергию и мощность до уровня энергосистем субъектов РФ;
- технологическую и региональную детализацию перспективной структуры генерирующих мощностей, вплоть до перечня конкретных инвестиционных решений по электростанциям системного значения;

- планирование развития основной электрической сети и обоснование пообъектных инвестиционных решений для сетей 330 кВ и выше.

В дополнение к перечисленным документам, в настоящее время действует еще целый ряд НПА, принятых на уровне Правительства страны и определяющих отдельные целевые показатели развития электроэнергетики:

- государственная программа «Развитие энергетики», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 321 с изм. от 09.12.2020 № 2049, в рамках подпрограммы «Развитие и модернизация электроэнергетики» определяет целевые показатели по снижению удельного расхода топлива на отпуск электроэнергии и увеличению доли ВИЭ в структуре мощностей на период до 2024 года;

- комплексный план мероприятий по повышению энергетической эффективности экономики Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.04.2018 № 703-р, определяет целевые показатели по снижению удельного расхода топлива на отпуск электроэнергии и снижению расхода электроэнергии на собственные нужды электростанций до 2030 года; при том, что в данном документе определены также целевые показатели снижения потерь в тепловых сетях, аналогичного показателя для электрических сетей не установлено;

- основными направлениями государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 238 – с изменениями в текущей редакции) определяется целевой показатель по доле ВИЭ в суммарном производстве электроэнергии до 2024 года;

- в проекте Стратегии долгосрочного развития страны с низким уровнем эмиссии парниковых газов, подготовленном Минэкономразвития в начале 2020 года, также определены целевые характеристики изменения структуры производства электроэнергии и повышения энергоэффективности в отрасли до 2050 года.

Многообразие государственных документов, в той или иной мере формирующих видение государства о долгосрочных перспективах развития электроэнергетики и национальной энергосистемы,

делает особенно актуальной задачу их взаимосогласованной разработки на уровне государственных органов и гармонизации содержательных положений и тем более – количественных целевых индикаторов. К сожалению, существующий уровень такой гармонизации остается крайне низким и продуцирует де-факто «сумбур целеполагания» в отношении долгосрочных приоритетов развития отрасли. Примером подобной несогласованности является огромный разброс целевых показателей по повышению энергетической эффективности в электроэнергетике (таблица 3).

Таблица 3. Характеристика целевых значений удельного расхода топлива на отпуск электроэнергии, определенных в действующих государственных документах, г у.т./кВт·ч

Документ	Годы				Комментарий
	2025	2030	2035	2050	
Энергетическая стратегия на период до 2035 года	285,4				На 2024 год, в целом по РФ
Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики	295,0		285,0		По зоне централизованного электроснабжения (расчет на основе данных Генсхемы)
Госпрограмма «Развитие энергетики»	285,4				На 2024 год, для ТЭС мощностью свыше 25 МВт
Комплексный план повышения энергоэффективности	280,1	255,6			В целом по РФ
Проект Стратегии развития с низким уровнем выбросов ПГ		287,2		260,1	

С учетом того, что потенциал снижения удельного расхода топлива (далее – УРУТ) за счет оперативных мер по оптимизации режимов использования генерирующего оборудования объективно ограничен (хотя и значителен), для снижения отчетного УРУТ более

чем на 10% потребуются затратные инвестиционные мероприятия по технологическому обновлению действующих газомазутных и угольных электростанций. Энерго-экономические расчеты, выполненные ИНЭИ РАН, показывают, что на этой инвестиционной фазе для снижения УРУТ на каждые 10 г у.т./кВт·ч потребуется увеличить долю новой и заменяемой мощности в общем объеме мощности ТЭС примерно на 10%, расходуя на эти цели почти 1 трлн рублей (с НДС).

Для того чтобы снизить риски неоптимальных (по масштабам и времени) затрат, представляется необходимым повысить эффективность системы государственного целеполагания в развитии электроэнергетики за счет следующих действий:

• создание и легитимизация методической базы разработки для каждого основных документов стратпланирования, касающихся ТЭК (особенно – Энергетической стратегии и Генсхемы), и регламента синхронизации этих документов, информационного обмена и согласования основных содержательных положений и количественных индикаторов;

• повышение уровня экономической обоснованности целевых показателей развития энергетики за счет обязательной комплексной оценки экономических последствий при подготовке стратегических решений на основе анализа затрат и выгод для экономики, потребителей, энергетического бизнеса [4];

• обязательное согласование решений, принимаемых по частным вопросам структурной перестройки в энергетике, с параметрами документов стратпланирования, определяющими весь объем инвестиционных решений и, что важно, – системную оценку их последствий.

3. Вызовы энергетического перехода для системы стратегического целеполагания развития электроэнергетики в рыночной среде

Активное включение страны в глобальную климатическую повестку является новым и серьезным вызовом для еще формирующейся системы стратегического планирования. Указом Президента России от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» Правительству РФ поручено обеспечить к 2030 году сокращение выбросов парниковых газов до 70% уровня 1990 года, а также разработать и утвердить стратегию социально-экономического развития страны с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (далее – Стратегия-2050).

Как было отмечено выше, проект такой стратегии был подготовлен Минэкономразвития России в начале 2020 года и вызвал достаточно бурные обсуждения. Очевидно, что по своей значимости новый документ должен стать одним из важнейших в системе стратегического планирования. В то же время успешность разработки и, особенно, практического применения Стратегии-2050 потребуют серьезной законодательной и нормативно-методической работы по ее интеграции в систему стратпланирования с определением роли в иерархии стратегических документов, соподчиненности с уже имеющимися документами. Возможно, на базе Стратегии-2050 потребуется перейти и к новым, более комплексным форматам стратегических документов, увязывающих цели экологии, экономики и энергетики (аналогично national climate and energy plans в странах ЕС).

Наконец, важным и нерешенным вопросом являются принципы отраслевой декомпозиции климатических ограничений для учета в отраслевых схемах (причем не только в ТЭКе), реализуемые на административной или рыночной основе. Для электроэнергетики данный вопрос имеет особенную важность, так как отрасль сама является крупным эмитентом CO_2, а карбоноемкость производимой электроэнергии уже в ближайшие годы может стать одним из главных факторов при оценке «углеродного следа» (carbon footprint) в промышленной, сельскохозяйственной, энергетической продукции, направляемой на экспорт и попадающей под меры трансграничного углеродного регулирования. При этом вклад электроэнергетики в процесс декарбонизации экономики страны зависит не только от технологической трансформации в структуре генерирующих мощностей, но и от масштабов противоположных тенденций в электропотреблении: интенсивного энергосбережения и расширения сферы электрификации за счет замещения традиционных энергоносителей электроэнергией.

Формирование четкой системы экономически обоснованных приоритетов в декарбонизации экономики, ТЭК и электроэнергетики страны, очевидно, должно сопровождаться созданием эф-

фективной системы поддержки соответствующих инновационных направлений и повышения их инвестиционной привлекательности за счет различных механизмов активного государственного влияния. Спектр таких механизмов весьма широк и включает в себя административное регулирование, ценовую и тарифную, налоговую политику, механизмы бюджетного субсидирования, а также меры промышленной политики в смежных отраслях, обеспечивающие электроэнергетику необходимыми видами энергетического и иного оборудования.

Как показывает десятилетний опыт нереализованных планов и стратегий в сфере интеллектуальной энергетики [5], отсутствие такой системы поддержки приводит к резкому технологическому отставанию (а значит, и потере глобальной конкурентоспособности), недопустимому в условиях все увеличивающихся темпов научно-технологического развития (таблица 4). В большинстве ведущих экономик мира концепции перехода к интеллектуальной энергосистеме были разработаны в первой декаде XXI века, в том числе: Grid 2030 в США (2003 г.), European SmartGrids Technology Platform в ЕС (2006 г.), Стратегический план до 2020 года в Китае (2009 г.), The New Growth Strategy. Blueprint for Revitalizing Japan (2009 г.), The German Roadmap. E-ENERGY/ Smart Grid (2010 г.), Canada's Energy Future to 2020 (2010 г.), The Smart Grid Vision for India's Power Sector: A White Paper (2011 г.), Korea's Smart Grid Roadmap 2030 (2011 г.). В России первый концептуальный документ был разработан в 2012 году [6], однако до сих пор процесс масштабного перехода к интеллектуальной энергосистеме (что является важной составляющей низкоуглеродной трансформации электроэнергетики), по сути, так и не начался.

Таблица 4. Динамика и результаты решений в рамках перехода к интеллектуальной энергосистеме в России

Год	Документ	Результат
2012	ФСК ЕЭС. Концепция интеллектуальной электроэнергетической системы России с активно-адаптивной сетью	Сформировано системное видение трансформации ЕЭС России в условиях новых технологических возможностей. Не принят в качестве документа корпоративного стратегического управления, не стал основной для отраслевой программы трансформации ЕЭС на уровне государства
2014	Минэнерго России. Рабочая группа по внедрению интеллектуальных энергетических систем	В результате работы не запущено ни одного пилотного проекта
2015	Минэнерго России. Концепция реализации национального проекта «Интеллектуальная энергетическая система России»	Национальный проект и дорожная карта его реализации не разработаны и не приняты
2018	Россети. Концепция цифровой трансформации 2030	Корпоративная программа, не охватывающая прочие сегменты отрасли. Ориентирована на продвижение отдельных продуктов, но не комплексные решения по трансформации энергосистемы
2019	Минэнерго России. Ведомственный проект «Цифровая энергетика», Концепция цифровой трансформации ТЭК	Не утвержден и не действует в качестве инструмента управления цифровой трансформацией

С учетом вышесказанного, представляется правильным рассматривать «энергопереход» в электроэнергетике как комплексный процесс трансформации не только технологической структуры, но и хозяйственной среды, в которой с появлением новых технологи-

ческих возможностей меняются форматы рыночного взаимодействия экономических агентов, появляются новые типы таких агентов. Существующие модели организации инвестиционной деятельности и рынков электроэнергии должны быть максимально адаптированы к этим условиям. Здесь можно выделить два основных направления действий.

1). Пересмотр роли и эффективных мер участия государства в организации инновационного развития электроэнергетики. В настоящее время государство минимизировало прямое финансовое участие в поддержке новых технологий, переложив это на энергетический бизнес. Однако здесь есть ряд рисков, уже сдерживающих темпы развития новых технологий во всех сегментах электроэнергетики:

- компании с государственным участием (крупнейшие субъекты отрасли) находятся под прямым тарифным регулированием или под жестким госконтролем содержания инвестиционных программ. Это ограничивает возможности выделения достаточных инвестиционных ресурсов для новых, рискованных направлениях инвестиций, особенно – в новые технологии на начальных стадиях разработки;

- корпоративный подход к инвестиционной активности в новой сфере часто усложняет реализацию комплексных технических решений, затрагивающих несколько компаний – отсутствует отраслевой интегратор таких решений;

- в минимальной степени охватываются потребители электроэнергии и тепла, являющиеся наиболее массовой и активной движущей силой «энергоперехода»;

- у смежных отраслей (поставщики оборудования и цифровых решений) отсутствует целостное понимание масштабов внутреннего рынка, его структуры и темпов роста – остается нерешенной задача межотраслевой координации спроса и предложения новых технологий и комплексных решений на их основе.

2). Переход к более сложной, децентрализованной модели рынков электроэнергии [7]. До сих пор технологические элементы «энергоперехода» рассматриваются исключительно в существующей системе рынков, их сегментов и рыночных агентов, тогда как масштабная технологическая трансформация энергосистемы может быть успешной только при синхронной трансформации прежних рыночных моделей за счет:

- размывания границ между оптовым и розничными уровнями, в том числе при смягчении ограничений по мощности их участников (поставщиков и потребителей);

- формирования новых типов рыночных агентов – «активных потребителей», микрогридов, виртуальных агрегаторов спроса и генерации при увеличении на порядки числа участников рыночных взаимодействий;

- обеспечения реальной конкуренции на розничном рынке, измеряемой не количеством сбытовых организаций, а ростом объемов розничной генерации; в перспективе конкуренция на розничном рынке должна усилиться конкуренцией самих торговых площадок;

- пересмотра подходов к ценообразованию на услуги сетевых организаций с увеличением возможностей для индивидуализации стоимости услуг и расширения зоны маржинального ценообразования в сетях.

4. Заключение

Возвращаясь к рассмотренным в начале статьи трем направлениям действий государства в рамках «энергетического перехода», можно определить основные шаги по каждому из них, совокупность которых позволит существенно снизить входные барьеры в начале, мультиплицируя итоговые эффекты «энергоперехода» для отрасли, потребителей и экономики страны:

1) В части стратегического целеполагания, определяющего систему технологических приоритетов для электроэнергетики (и ТЭК в целом), представляется важной разработка своеобразной «Белой книги энергоперехода» – документа на стыке Энергостратегии, Прогноза НТР в ТЭК и Стратегии низкоуглеродного развития, определяющего:

• необходимость и приоритеты трансформации энергетики в условиях новых и будущих угроз и вызовов;

• обоснованные пропорции развития новых технологических направлений (ВИЭ, накопители, водород, энергоэффективность, цифровизация и др.);

• систему целей для проработки в Генсхемах и корпоративных стратегиях.

2) В части адаптивности инвестиционных механизмов требуется более активная координация отраслевой инновационной и инвестиционной политики со стороны государства за счет:

- создания постоянного канала инвестиционной поддержки новых технологий со стороны государства через комплексные научно-технические программы и проекты полного инновационного цикла;

- смягчения регуляторных требований и ограничений в части инвестиционных расходов энергетических компаний на прототипирование, пилотирование и тиражирование новых технологий и комплексных технических решений.

3) В части ценовой политики требуется опережающее законодательное определение новых моделей рыночных взаимодействий и их участников, с учетом мировой практики и опыта, а также результатов пилотных проектов. Это повысит адаптивность рыночных механизмов, гибкость структуры отраслевых рынков, их сегментации на оптовом и розничном уровнях с учетом увеличения на порядки участников рыночных взаимодействий, а также изменения состава сетевых услуг и моделей формирования их стоимости.

Библиографический список

1. *Vaclav Smil,* Energy Transitions: History, Requirements, Prospects. Santa Barbara, Calif.: Praeger, 2010.

2. *Benjamin K. Sovacool,* «How Long Will It Take? Conceptualizing the Temporal Dynamics of Energy Transitions», Energy Research & Social Science, vol. 13, 2016, 202–203.

3. Прогноз развития энергетики мира и России 2019 / Под ред. А.А. Макарова, Т.А. Митровой, В.А. Кулагина. М.: ИНЭИ РАН–Московская школа управления СКОЛКОВО. 2019. 210 с.

4. *Веселов Ф.В., Соляник А.И.* Многоуровневый подход к финансово-экономической оценке параметров ценовой политики государства в электроэнергетике и долгосрочных последствий принимаемых решений // Известия Российской академии наук. Энергетика. 2016. № 4. С. 37–48.

5. *Конев А.В.* Молодые ростки на возделанной почве, или Как «Энерджинет» синхронизируется с иными инициативами, и чем отличается от того, что было раньше // Энергоэксперт. 2017. № 2.

6. Концепция интеллектуальной электроэнергетической системы России с активно-адаптивной сетью / Под ред. Е.В. Фортова, А.А. Макарова. М.: ФСК ЕЭС. 2012. 235 с.

7. *Веселов Ф.В., Дорофеев В.В.* Интеллектуальная энергосистема России как новый этап развития электроэнергетики в условиях цифровой экономики // Энергетическая политика. 2018. № 5. С. 43–52.

Символоков Олег Анатольевич
ведущий научный сотрудник
отдела гражданского законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Выделенная генерация: состояние и перспективы законодательного регулирования

Производство электрической энергии на основе распределенных технологий является одним из перспективных направлений развития электроэнергетики, что ставит перед правовой наукой ряд исследовательских задач, связанных с выявлением правовой природы и особенностей регулирования возникающих отношений.

Легальное определение распределенной генерации отсутствует, а те из определений, которые используются в доктрине, не отличаются единством подходов к выбору критериев индивидуализации объектов распределенной генерации, учитывая, что таких критериев достаточное количество и применение соответствующего критерия или нескольких преследует определенную социально-экономическую цель. Так, критериями объектов распределенной генерации могут быть близость объектов по производству электрической энергии к ее потребителю, небольшой объем установленной мощности, используемая технология производства электрической энергии (в том числе на основе возобновляемых источников энергии). При этом к распределенной генерации относят как случаи автономной (изолированной) генерации (производство электрической энергии исключительно для собственных нужд), так и собственной генерации, когда остается технологическое присоединение к централизованным электрическим сетям. Вместе с тем в узком смысле распределенная генерация совмещает в себе три функции: обеспечение собственных потребностей в электрической энергии; продажа избыточной электрической энергии в общую сеть; использование общей сети для покупки недостающих объемов электрической энергии. Поэтому распределенную генерацию следует отличать от автономной генерации и собственной генерации, не продающей электрическую энергию в общую сеть, но использующей эту сеть для резервного энергоснабжения. Следовательно, можно выделять различные типы распределенной генерации, общим родовым признаком которых является близость к потребителю, когда производство электрической энергии осуществляется в месте или рядом с местом ее потребления, а точнее, когда энергопотребляющие установки потребителей используют электрическую энергию, произведенную специально для них. В этом состоит противопоставление централизованной генерации, когда производство электрической энергии осуществляется для неопределенного круга лиц, имеющих технологическое соединение с общей сетью. Электрическая энергия, попадающая в общую сеть, предназначена не для данного конкретного потребителя или конкретных потребителей, а для любого потребителя, имеющего технологическое присоединение и заключившего договор энергоснабжения (купли-продажи, поставки) электрической энергии (мощности). Близость к потребителю должна пониматься именно в аспекте конкретизации потребителей, а не только территориальной близости как таковой. Электростанция, находящаяся вблизи потребителей, не всегда является распределенной, так как может обслуживать неопределенный круг потребителей. В связи с этим точнее говорить о «выделенной (местной, локальной)» генерации. Одним из преимуществ выделенной генерации в силу территориальной приближенности к конечному потребителю является возможность широкого применения технологий когенерации, а также использования гибридных установок, позволяющих использовать различные источники энергии (углеводородные и неуглеводородные), что повышает гарантии надежного и безопасного энергоснабжения потребителей. Выделенная генерация признается элементом новой энергетики, функционирующей на новой технологической и организационной основе.

Общие правила Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике) не запрещают строительство собственной генерации, что приводит к стихийному появлению объектов по производству электрической

энергии. Такие генераторы могут быть участниками оптового или розничных рынков электрической энергии при соблюдении определенных условий. В противном случае такие генерирующие компании не получают права на торговлю электрической энергией. При этом сохраняется технологическое присоединение к общей сети либо такое присоединение должно быть осуществлено в силу публичного характера договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям (объекты собственной генерации в таком случае не являются автономными). Наличие технологического присоединения дает возможность получать электрическую энергию из общей сети. При периодическом использовании сетевой инфраструктуры у таких организаций возникает желание сократить расходы на оплату тарифа за оказание услуг по передаче электрической энергии, что негативно влияет на интересы сетевых организаций.

Выделенная генерация, избыток электрической энергии которой может продаваться в общую сеть, в российском законодательстве только получает свои очертания. Закон об электроэнергетике закрепил правила производства электрической энергии с использованием объектов микрогенерации. Внедряемый механизм микрогенерации представляет собой по существу первый шаг к становлению выделенной генерации как системы, дополняющей централизованную систему энергоснабжения.

Для реализации заложенных в Законе об электроэнергетике положений о микрогенерации потребуется принятие подзаконных нормативных правовых актов, предусматривающих порядок присоединения объектов микрогенерации к сетям, особенности определения размера платы за технологическое присоединение объектов микрогенерации и ее применения. Также должен быть предусмотрен порядок взаимодействия собственников и иных законных владельцев объектов микрогенерации, осуществляющих продажу электрической энергии, произведенной на объектах микрогенерации, с гарантирующими поставщиками и субъектами розничных рынков, в том числе порядок определения цены на электрическую энергию, произведенную на объектах микрогенерации и приобретаемую гарантирующими поставщиками, и особенности осуществления коммерческого учета электрической энергии (мощности), произведенной на объектах микрогенерации.

Указанная законодательная инициатива создает условия для превращения выделенной генерации в значительный и постоянно растущий источник производства электрической энергии в стране. Взаимодействие централизованных и выделенных систем генерации повышает энергетическую надежность и безопасность всей энергетической системы за счет диверсификации источников энергоснабжения (централизованных и выделенных). При этом к централизованной генерации необходимо отнести как оптовую, так и розничную генерации. В связи с происходящей трансформацией электроэнергетических систем можно выделить такие виды генерации, как: оптовая, розничная, собственная, выделенная, и автономная[13].

Ключевыми проблемами, которые должны быть разрешены законодателем с целью развития выделенной генерации, являются вопросы ценообразования и надежности энергоснабжения.

Вовлечение в энергетическую систему объектов выделенной генерации связано с определением условия о цене договора купли-продажи электрической энергии в общую сеть, а также установлением порядка определения платы за услуги по технологическому присоединению и передаче электрической энергии выделенных генераторов. Определение стоимости электрической энергии выделенных генераторов это один из самых острых вопросов, который должен быть решен законодателем. От выбора способа расчета цены электрической энергии выделенных генераторов в целом зависит развитие системы отношений в сфере выделенной генерации.

В российском законодательстве стоимость электрической энергии выделенного микрогенератора, продаваемая в сеть, сопоставляется с оптовой ценой. В соответствии с Законом об электроэнергетике (абзац четвертый пункта 2.1 статьи 37) гарантирующий поставщик, функционирующий в ценовых и неценовых зонах оптового рынка, приобретает на розничных рынках у собственников и иных законных владельцев объектов микрогенерации электрическую энергию,

[13] Выделенную и автономную генерацию необходимо разделять по признаку наличия/отсутствия технологического присоединения к общей сети и возможности в связи с этим влиять на электроэнергетический режим работы энергетической системы.

произведенную на объектах микрогенерации, по ценам, не превышающим цен на приобретаемые на оптовом рынке гарантирующими поставщиками электрическую энергию и мощность.

Зарубежный опыт развития выделенной генерации дает примеры применения других подходов к расчету стоимости электрической энергии выделенных генераторов, по которой эта энергия продается в общую сеть.

Так, в США на уровне штатов применяются различные подходы для определения цены электрической энергии, проданной в сеть потребителями – владельцами объектов выделенной генерации. При этом на федеральном уровне регулирование отсутствует.

Наиболее распространенной практикой в большинстве штатов является компенсация потребителям стоимости электрической энергии выделенных генераторов по розничной цене. Преимущественное использование этого способа связано с принятием Закона об энергетической политике 2005 г., в котором применение розничного тарифа для продажи электрической энергии выделенных генераторов является одной из альтернатив на розничном рынке. При этом используется один счетчик, который работает «вперед», когда потребителю требуется больше электрической энергии, чем он производит, и «назад», когда он посылает избыточную мощность в сеть, потому что он производит больше электрической энергии, чем ему нужно. В конце расчетного периода потребителю выставляется счет по розничному тарифу за электрическую энергию. Таким образом, потребитель может получить оплату по розничному тарифу за произведенную им и поступившую в общую сеть избыточную электрическую энергию.

В некоторых штатах используется традиционная схема расчетов за электрическую энергию по розничной цене, но они переходят на более низкие тарифы, как только расход потребляемой энергии из возобновляемых источников падает ниже нуля. В других штатах устанавливаются разные цены для покупок и продаж потребителя, так называемая схема «купить все / продать все», которая обычно требует двух разных счетчиков для раздельного учета потребления и производства электрической энергии. Также применяется схема компенсации за избыточную электрическую энергию выделенных генераторов, продаваемую в общую сеть, при которой цена этой

энергии ниже розничной цены, по которой потребитель покупает электрическую энергию. Более низкие тарифы основаны, как правило, на «предотвращенных затратах» коммунального предприятия (затраты, которые коммунальное предприятие понесло бы, если бы оно само поставило еще одну единицу электрической энергии). В некоторых штатах, кроме того, установлены специальные сборы для своих потребителей (резервные сборы), которые могут продавать электрическую энергию в сеть. В ряде штатов установлены специальные тарифы («тариф на стоимость солнечной энергии»), отражающие фактическую стоимость электрической энергии выделенных генераторов, которая включает помимо прочего выгоды для сети, экологические выгоды, сокращение затрат на производство электрической энергии[14].

Введенное в Законе об электроэнергетике определение цены электрической энергии выделенных генераторов с учетом оптовой цены не соответствует интересам потребителей электрической энергии, продающих ее в сеть, но отвечает интересам гарантирующих поставщиков. Фактически Закон об электроэнергетике наделяет субъектов выделенной генерации статусом участника оптового рынка электрической энергии. Такой выбор не совсем понятен. Владельцы объектов микрогенерации не являются участниками оптового рынка, их затраты на производство электрической энергии не берутся в расчет. По существу для них вводится механизм присоединения к цене оптового рынка. Вместе с тем мощность, выдаваемая выделенным генератором в сеть, не должна превышать 15 кВт. При этом по общему правилу только электростанции с установленной мощностью свыше 25 МВт становятся участниками оптового рынка и продают электрическую энергию по оптовой цене. Владельцу микрогенератора электрическая энергия оплачивается по цене, которую бы гарантирующей поставщик дополнительно заплатил за объем электрической энергии, поставляемой в интересах дополнительных потребителей и приобретаемой на оптовом рынке электрической энергии (мощности).

---

[14] См.: *Revesz R.L., Unel B.* Managing the Future of the Electricity Grid: Distributed Generation and Net Metering // Harvard Environmental Law Review. 2017. № 41. P. 46-48.

Расширение числа выделенных источников электрической энергии потенциально приведет к увеличению количества поставщиков электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, расширению общей протяженности распределительных сетей, что повлечет снижение доходов оптовой и розничной генерации, сетевых организаций и проблему обеспечения надежности и безопасности энергоснабжения потребителей. Кроме того, потенциальные проблемы надежного энергоснабжения, обусловленные широким использованием выделенной генерации, связаны с возможностью отказа потребителей от поставок электрической энергии в общую сеть. Другими словами выделенная генерация при действующем регулировании не сможет обеспечить надежность и безопасность энергоснабжения, которую обеспечивает централизованная генерация. В большей степени такая генерация будет направлена на удовлетворение собственных потребностей в электрической энергии, а не на создание дополнительного источника электрической энергии, поставляемого в сеть в период пикового потребления.

Обеспечение надежности энергоснабжения еще более осложняется, когда применяется технология выделенной возобновляемой генерации. Хотя возобновляемые источники энергии обеспечивают важные экологические преимущества, они также создают серьезные проблемы с надежностью энергоснабжения. Возобновляемые источники энергии являются непостоянными. Для обеспечения надежного энергоснабжения с использованием возобновляемой энергии развиваются, в частности, технологии накопления энергии (energy storage) и управления спросом (demand response)[15].

Проблема надежности энергоснабжения может быть связана с экономическим и организационно неэффективным взаимодействием будущих участников отношений поставки электрической энергии выделенных генераторов (гарантирующих поставщиков, территориальных сетевых организаций, владельцев выделенных генераторов и др.). Так, гарантирующий поставщик может не обладать полной информацией о производстве электрической энергии потребителями.

---

[15] См.: *Stein A.L.* Distributed reliability // University of Colorado Law Review. 2016. № 87. P. 912.

Ключевой фактор успешного развития энергетики это предвидение будущего энергетики и принятие комплексных мер для подготовки к этому будущему, с тем расчетом, что когда оно наступит, страна должна быть полностью готова к нему юридически, технологически, экономически, организационно и др.

Данный тезис в отношении выделенной генерации означает, что необходимо осуществить формирование адаптированной к новым условиям нормативно-правовой модели отношений между потребителями и субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии (мощности). Необходимо учитывать, что создается новый организационный механизм с участием потребителя, продающего электрическую энергию.

Рост выделенной генерации потребует серьезной реформы рынков электрической энергии. Для преодоления проблем ценообразования и надежности энергоснабжения как факторов, препятствующих развитию выделенной генерации, предлагается обратить внимание на следующие возможные направления законодательного регулирования в этой сфере.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации можно предоставить полномочие по выбору системы расчетов с выделенными генераторами, при соответствии утвержденным Правительством Российской Федерации критериям установления цены. В Законе об электроэнергетике необходимо предусмотреть общую норму, предоставляющую органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации возможность выбора из нескольких способов расчета стоимости электрической энергии выделенных генераторов, по которой они могут продавать электрическую энергию на розничных рынках. В таком случае органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе сделать выбор между возможными способами расчета цены электрической энергии выделенного генератора: установление тарифа на основе розничной цены за электрическую энергию; оплата по оптовой цене; установление платы, которая отражает фактическую стоимость электрической энергии выделенной генерации (самостоятельный тариф для выделенной генерации); применение иного способа.

Необходимо иметь ввиду, что при использовании розничной цены гарантирующий поставщик не сможет перепродать электри-

ческую энергию с определенной выгодой, так как будут ограничены возможности для включения в стоимость электрической энергии сбытовой надбавки, а также затрат на оказание услуг по передаче электрической энергии. Справедливая и объективная цена электрической энергии выделенных генераторов должна учитывать ценообразование на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности).

Предлагаемый гибкий подход позволит равномерно учитывать расходы выделенных генераторов и расходы оптовой и розничной генерации, включая расходы гарантирующего поставщика, расходы территориальных сетевых организаций, расходы потребителей, не имеющих выделенной генерации. Важно правильно определить стоимость электрической энергии выделенных генераторов. Высокий тариф для продажи электрической энергии выделенных генераторов в сеть невыгоден для гарантирующего поставщика. Оптовый тариф не устраивает владельца выделенной генерации и сдерживает широкое развитие выделенной генерации. Цена на электрическую энергию выделенной генерации должна отражать все расходы и доходы, как свои, так и внешние (третьих лиц). Структура затрат выделенного генератора более сложная, чем просто оптовая цена. Оптовая цена многое не учитывает. Расчет стоимости электрической энергии выделенного генератора исходя из оптовой цены связан с низкой компенсацией затрат выделенного генератора. Однако это стимулирует продавать электрическую энергию в часы пикового потребления. Кроме того, выделенная генерация может функционировать на основе возобновляемых источников энергии и здесь возникает пересечение тарифов для выделенной генерации и зеленой генерации.

Также следует урегулировать вопрос с продолжительностью переноса платы за избыточную генерацию на будущие расчетные периоды с целью компенсации приобретения электрической энергии на розничном рынке, в том числе возможность установления окончательных расчетов за месяц, за год, бессрочно. Чем больше период времени для осуществления окончательных расчетов между гарантирующим поставщиком и владельцем выделенного генератора, тем больше выгод возникает на стороне указанного владельца.

Важно определить оптимальный объем установленной мощности единицы объекта выделенной генерации (индивидуальные ограничения), возможно с учетом технологии генерации, как условие доступа к торговле электрической энергией.

Существенным является установление необходимости количественных ограничений (лимита) совокупной установленной мощности выделенной генерации в пределах определенной территории (субъекта Российской Федерации, зоны свободного перетока)[16].

Для успешного развития выделенной генерации необходима благоприятная правовая политика, обеспечивающая координацию деятельности владельцев выделенной генерации, принадлежащих потребителям, включая создание технологий, позволяющих производить генераторы небольшой мощности, уменьшение стоимости оборудования и услуг, необходимых для появления собственников–потребителей объектов выделенной генерации, установление оптимального уровня индивидуальных или совокупных ограничений мощности, закрепление более длительных периодов для переходящего остатка, предоставление владельцам выделенных генераторов права на участие в оптовом рынке электрической энергии (мощности), применение более высоких розничных тарифов на электрическую энергию.

Библиографический список

1. *Revesz R.L., Unel B.* Managing the Future of the Electricity Grid: Distributed Generation and Net Metering // Harvard Environmental Law Review. 2017. Vol. 41. № 1. P. 43-108.

2. *Stein A.L.* Distributed reliability // University of Colorado Law Review. 2016. Vol. 87. № 3. P. 887-961.

[16] В США такой лимит устанавливается в процентах от пикового спроса на электрическую энергию в соответствующем штате. Совокупные лимиты обычно находятся в диапазоне от 0,2% до 9%. Так, в Вермонте ограничение совокупной мощности составляет 15 % от пикового спроса штата, а в Юте – 20% от пикового спроса штата. Однако во многих штатах лимит совокупной мощности вообще отсутствует (См.: Revesz R.L., Unel B. Op. cit. P. 63).

Кравченко Дмитрий Валерьевич
председатель Исполнительного комитета
Московского отделения Ассоциации юристов России,
руководитель практики Адвокатской конторы
«Аснис и партнеры» МГКА,
кандидат юридических наук

Кожура Руслан Вячеславович, LLM
старший партнер
Адвокатской конторы
«Аснис и партнеры» МГКА

Конституционный принцип свободы экономической деятельности и уголовные риски энергетической отрасли

Российская Федерация в силу Конституции РФ является правовым государством, в котором действует принцип верховенства права.

Конституционный Суд РФ многократно писал о том, что неотъемлемым элементом соответствующих принципов является правовая определенность.

Безусловно, наиболее опасен правовой произвол в сфере уголовного правоприменения, поскольку она наиболее чувствительна для людей, ставших подозреваемыми или обвиняемыми, и создает для них наиболее суровые последствия из всех иных отраслей права. Об этом писал и сам Конституционный Суд. В постановлении от 27.05.2008 № 8-П он указывал: «любое преступление, а равно и меры уголовной ответственности за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть уголовно-правовые последствия своих действий (бездействия). Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм - в противоречие названным конституционным принципам, из которых, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан…

…Особую значимость требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе общего правового регулирования приобретают применительно к уголовному законодательству, являющемуся по своей правовой природе крайним (исключительным) средством, с помощью которого государство реагирует на факты противоправного поведения в целях охраны общественных отношений, если она не может быть обеспечена должным образом только с помощью правовых норм иной отраслевой принадлежности…

…нормы, вводящие юридическую ответственность, должны исключать расширительное их истолкование, с тем чтобы за правонарушения, являющиеся, по существу, административными, не допускалась одновременно возможность и уголовной ответственности. Тем более не должно иметь место такое регулирование, в результате которого уголовная ответственность вводится за совершение тех или иных действий, разрешенных законом, регулирующим соответствующую сферу отношений, т.е. законных по своему существу».

Эти конституционные принципы и положения, безусловно, означают, что каждый человек должен иметь реальную действительную возможность заранее и точно понять, какое деяние является преступным, а какое нет.

Конституционный Суд отмечал и еще одну очень важную особенность работы принципа правовой определенности, которая применима и к уголовному праву, а именно то, что «оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок…, но и из их места в системе нормативных предписаний» (Постановление от 27.05.2003 № 9-П). Это означает применительно к уголовному правоприменению, которое по своей природе

содержит очень много бланкетных норм, что по уголовным делам невозможно «изобретать» отдельные экономические, экономико-правовые и иные специализированные институты «в уголовном смысле», а подлежат применению те правила и установки, которые действуют в соответствующем профильном регулировании. Например, в гражданском праве, регулировании тарифов и т.д. И даже общепринятые правила ведения бизнеса.

Надо отметить, что эти конституционные принципы важны не только как базовая установка правового государства, но и как средство реализации новой конституционной цели, включенной в Конституцию РФ в 2020 году, а именно обеспечения устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан (статья 75.1 Конституции). Совершенно очевидно, что никакое экономическое развитие, тем более устойчивое, невозможно в условиях правовой неопределенности, особенно в уголовной сфере, когда квалификация деяния в качестве преступления осуществляется произвольно.

Безусловно, проблема правовой неопределенности нынешнего российского уголовного правоприменения касается всех сфер экономической деятельности. Несмотря на деятельность профильных уполномоченных и постоянное точечное корректирование законодательства, совершенно очевидно, что на сегодняшний день предпринимателю определить, будет ли та или иная сделка либо то или иное действие признаны преступными, практически невозможно. И в действительности назвать преступной в нынешней уголовной практике можно абсолютно любую сделку.

Но особенно остро данная проблема встает в сфере электроэнергетики, где сложная организация рынка, особенности его регулирования и другие специальные факторы полностью размывают правовую определенность в действиях уголовных правоприменителей.

Встречающиеся в практике случаи уголовного преследования демонстрируют данный тезис достаточно ярко.

Так, крайне распространенным стало привлечение к уголовной ответственности за действия, направленные на якобы завышение тарифов. Практика такой ответственности при этом явно противоречит самой сущности соответствующих правоотношений. Сама идея регулирования порядка определения тарифов предполагает отражение в тарифной заявке в том числе предполагаемых сведений о будущих событиях, инвестпрограммах, ремонтах и т.п. Всем профессиональным участникам отношений очевидны два обстоятельства: что тарифная заявка практически никогда не соответствует утвержденному тарифу, поскольку государственные органы «срезают» часть заявленных расходов, и что фактически осуществленные за период мероприятия не могут в точности соответствовать заявленным планам в силу изменчивости и подвижности рыночных условий. Собственно, порядок утверждения тарифа устанавливается именно для того, чтобы получить предварительное государственное мнение (ruling, как бы написали в западных странах) об обоснованной цене той или иной регулируемой единицы продажи потребителю, с которой поставщик может уверенно работать.

Однако каждая из двух названных очевидных и нормальных для рынка ситуаций достаточно произвольным образом может быть превращена в уголовные дела. В частности, известны попытки правоохранительных органов вменять как преступление сам по себе факт подачи тарифной заявки, которая впоследствии «срезается» государством как содержащая, например, излишние или неточные показатели. Ну а тарифная заявка с якобы «завышенными» расходами может быть интерпретирована даже как законченное хищение, если соответствующий орган согласился с ее показателями, однако впоследствии указанные в ней расходы осуществлялись иным способом или по какой-то причине не осуществлялись. Или – более того – даже если они осуществлялись, но правоохранители констатировали, что договоры на осуществление этих расходов являлись «фиктивными». При этом термин «фиктивные» договоры в уголовном правоприменении используется достаточно свободно для неограниченного количества случаев – например, когда документ подписан по неверной доверенности, акт заключен не по форме либо когда у сотрудников правоохранительных органов есть собственное мнение о том, что договор или расход не был нужен для энергетической компании.

Безусловно, такой подход правоохранительных органов и, к сожалению, следующих за ними судов полностью исключает правовую определенность, поскольку позволяет привлечь к уголовной ответственности руководство и бенефициаров любой компании сектора. Такая практика не соответствует вышеуказанным конституционным

принципам, поскольку позволяет называть преступлением обычную бизнес-практику, являющуюся нормой для рынка.

Возвращаясь к теме уголовной «переоценки» договоров в нарушение принципа свободы экономической деятельности можно привести пример одного крупнейшего уголовного дела в энергетической сфере, в настоящее время расследуемого правоохранительными органами в течение длительного времени. По версии следствия, ряд руководителей сбытовых компаний, продавая электроэнергию потребителям, полученные деньги якобы направляли на «непрофильные» расходы, в связи с чем «искусственно создавали кредиторскую задолженность» вместо того, чтобы платить по договорам с поставщиками энергоресурсов. Все эти действия вменяются как особо крупное мошенничество, сумма «похищенного» исчисляется многими миллиардами рублей, по делу арестовано много фигурантов.

Безусловно, на этапе расследования всегда необходимо делать оговорку о возможном дополнении материалов и фабулы обвинения по окончании расследования, но сама по себе постановка вопроса о том, что расходы нескольких энергосбытовых компаний на общую сумму миллиарды рублей с легкостью признаются «нецелевыми», «фиктивными» и «не нужными» – в отсутствие решений об этом судов, с игнорированием всех правил гражданского оборота и принципа свободы договора, то есть фактически путем самостоятельной следственной переоценки, – вызывает существенные опасения. По сути это обвинение с точки зрения гражданского права означает, что у сбытовых компаний, по мнению правоохранительных органов, были более «важные» кредиторы, которым следовало платить в первую очередь. При этом, насколько известно из открытых источников, в обвинениях и документах следствия отсутствует какой-либо анализ гражданско-правовой составляющей всех указанных правоотношений, тезисы о наличии конкретных признаков ничтожности или оспоримости сделок, нарушении корпоративного законодательства и т.д. И, к сожалению, подобная практика является совершенно обычной для российских правоохранительных органов: нормы и принципы гражданского права при предъявлении подобных обвинений часто полностью игнорируются. Получается, что сделки действительны в обороте, к ним нет претензий, основанных

на гражданском праве, со стороны контрагентов и иных участников отношений, однако следователи называют их «фиктивными», привлекая за их совершение к уголовной ответственности.

Особенный интерес в данном конкретном случае представляет и утверждение следствия о том, что полученные от потребителей средства, «похищенные» руководителями сбытовых компаний, являются по какой-то неясной причине собственностью тех самых поставщиков энергоресурсов, что также является нарушением всех базовых представлений о собственности, записанных в Гражданском кодексе РФ. Полагаем, что подобные утверждения и уголовно-правовые суждения о собственности часто становятся следствием необходимости искусственно образовать «преступный ущерб» как результат хищения.

Надо отметить, что указанная негативная практика о произвольном формировании ущерба также широко распространена во многих уголовных делах, в том числе имеющих значительный резонанс. Так, по еще одному известному уголовному делу группа лиц обвиняется в хищении денежных средств у энергетических компаний путем продажи им компаний по завышенной цене, в то время как энергетические компании не считают себя потерпевшими, считают совершенные сделки выгодными и действительными. В связи с этим следствие называет потерпевшими миноритарных акционеров, у которых ничего не было изъято (а хищение в уголовном праве означает изъятие) и которые экономически не пострадали от описываемых следствием сделок. А главное – следствие даже не предприняло попытку обосновать какое-либо уменьшение стоимости долей или имущества либо иной вред названным акционерам, при том что уменьшение стоимости активов компании, даже если оно имеет место, не означает автоматически уменьшение стоимости пакета акций этой компании.

В названных условиях существенной проблемой энергетического рынка устойчиво становится вменение преступлений такой конструкции, при которой обвиняемые не в состоянии понять, в чем конкретно состоит преступность деяния, каков умысел и ущерб. То есть в конструкции, не отличимой от обычной хозяйственной деятельности, описывающей обычные бизнес-операции и лишь формально перемежаемой уголовно-правовыми терминами вроде «желая получить личное обогащение» и «преследуя преступную цель».

Указанные негативные тенденции, в последнее время свойственные уголовным делам в энергетическом секторе, дополнительно усиливаются не только социальной чувствительностью вопросов тарифообразования, расширяющей на практике возможности правоохранительных органов, но и самой по себе сложностью организации энергетического рынка. Для того, чтобы уметь правильно квалифицировать те или иные действия субъектов этого рынка, необходимо обладать надлежащей компетенцией в его понимании, что правоохранительным органам свойственно не всегда.

В качестве примера можно привести еще одно известное авторам уголовное дело, находящееся на стадии расследования. По версии следствия, один крупный потребитель электроэнергии пострадал от того, что энергосбытовая компания якобы специально завысила для него тариф по одной из точек поставки, указав среднее напряжение (СН) вместо высокого напряжения (ВН). Подобная формула обвинения свидетельствует о том, что соответствующие сотрудники правоохранительных органов обладают недостаточной компетенцией в области энергетического рынка. Поскольку при наличии таковой для них было бы очевидным, что уровень напряжения в подобных случаях определяется и представляется сбытовой компании самим потребителем (который в данном случае действительно неверно определил его при подписании акта разграничения балансовой принадлежности с мелкой местной сетью и впоследствии передал неверные сведения энергосбытовой компании). А сами энергосбытовые компании не получают дохода от изменения уровня тарифа, поскольку закупают электроэнергию у гарантирующего поставщика по зеркальному тарифу, в связи с чем «умышленное завышение тарифа путем изменения уровня напряжения» является для них экономически бессмысленным действием. Но так как все расчеты, отражаемые в актах и иных документах энергетических компаний, объединяют в различных «котлах» общие цифры по сотням и тысячам точек поставки, а платежи по соответствующим объемам также объединены в общие суммы, наглядно соразмерность цены покупки и продажи электроэнергии по конкретной точке сразу не видна и требует аналитической работы, которую для правоохранительных органов осуществить часто затруднительно.

Таким образом, необходимо отметить, что риски нарушения уголовным правоприменением принципов свободы договора и экономической деятельности, произвольной уголовной «переоценки» сделок, отнесения к «фиктивным» реальных расходов, искусственного формирования «преступного ущерба» с учетом сложности организации и иных особенностей ЕЭС России являются особенно актуальными. Судам и правоохранительным органам, как представляется, следует более тщательно относиться к обоснованности суждений о преступности тех или иных деяний на энергетическом рынке, до степени смешения схожих с обычной хозяйственной деятельностью.

В институциональном плане представляется целесообразным организационно усилить возможности правоохранительных органов по повышению квалификации в области функционирования энергетического рынка, которая может быть осуществлена с привлечением профильных государственных органов и крупнейших организаций и ассоциаций, функционирующих в этой сфере.

Семенович Кристина Сергеевна
директор Центра энергетического права
Санкт-Петербургского Государственного Университета,
кандидат юридических наук

Регуляторный контракт в энергетике, как новый способ государственного регулирования цен (тарифов). Правовые аспекты

Новый этап трансформации мировой энергетической системы – четвертый энергетический переход, заключающийся в активном использовании альтернативных источников энергии и вытеснении ископаемых видов топлива, большей части населения Земли напоминает научно-фантастические задумки о звездолетах, бороздящих космическое пространство со скоростью света. Но и государственный план электрификации России (ГОЭЛРО 1920) был охарактеризован Гербертом Уэллсом «утопической идеей коммунистов»[17], а Единая энергетическая система России, начало функционирования которой обусловлено стремительной реализацией плана ГОЭЛРО, сегодня включает 846 электростанций мощностью свыше 5 МВт каждая[18].

Огромное влияние на развитие энергетики оказывает целый ряд факторов, в том числе распределенная генерация, цифровизация экономики, декарбонизация энергетики и промышленности, внедрение систем хранения энергии, конечно, энергосбережение и повышение энергоэффективности. Меняющаяся структура энергопотребления требует изменений в экономической, политической, социальной политике государства. В целях адаптации страны к будущим преобразованиям экономических отношений в энергетике предпринимается ряд мер, направленных на внедрение новых форматов взаимодействия бизнеса и власти, в частности, в сферах, подлежащих государственному регулированию.

К регулируемым видам деятельности в энергетике относятся виды деятельности, реализуемые субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение[19]. Указанные виды деятельности выполняются в отсутствие конкуренции в связи с технологическими особенностями производства и их высокой социальной значимостью, а государство все время находится в поиске баланса: с одной стороны, необходимо оградить потребителей услуг естественных монополий от злоупотреблений хозяйствующих субъектов, с другой – нужно создать благоприятные условия для развития инфраструктуры, привлечения инвестиций, поддержания хозяйственной деятельности субъекта естественной монополии. И механизмом сохранения баланса в топливно-энергетическом комплексе выступает эффективное и стабильное тарифо- и ценообразование. Одним из нововведений в свете преобразований в энергетике является перспективный способ долгосрочного регулирования цен (тарифов) в энергетической отрасли – соглашение об осуществлении регулируемых видов деятельности, иначе, регуляторный контракт.

Формирование нормативно-правового регулирования регуляторных контрактов в энергетике не завершено. Согласно проекту Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»[20], подготовленному ФАС России в 2018 году, но не внесенному в Государственную Думу РФ, по регуляторному кон-

[17] *Герберт Джордж Уэллс.* Россия во мгле. Эксмо. 2015. 208 с.

[18] Единая энергетическая система России – Системный оператор Единой энергетической системы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.so-ups.ru/functioning/ees/ees-2020/ (дата обращения 24.12.2020).

[19] Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[20] Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=94795 (дата обращения 24.12.2020).

тракту, заключаемому между регулируемой организацией и регулирующим органом, регулируемая организация осуществляет эксплуатацию, строительство, реконструкцию и модернизацию объектов сетевой инфраструктуры, а также иного имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности, в соответствии с плановыми значениями показателей надежности, качества, энергетической эффективности, утвержденными инвестиционной и производственной программами, а регулирующий орган обеспечивает условия для осуществления деятельности, в том числе, учитывает при установлении тарифов для регулируемой организации долгосрочные параметры регулирования тарифов и расходы на выполнение мероприятий, предусмотренных производственными и инвестиционными программами хозяйствующего субъекта.

Еще в сентябре 2019 года в отсутствие законодательного регулирования в Ростовской и Тюменской областях между органами исполнительной власти регионов, ФАС России и дочерними компаниями ПАО «Газпром» подписаны первые регуляторные контракты в сфере газоснабжения. В сентябре 2020 года четырнадцатый регуляторный контракт заключен в Татарстане. Основной задачей заключенных регуляторных контрактов является усовершенствование процедуры газификации, соглашения, потенциально, могут быть подписаны во всех регионах, где есть система газоснабжения. Практическая реализация заключения и исполнения таких соглашений во многом результат деятельности ФАС России. В соответствии с договоренностями, достигнутыми в ходе совещания 20.08.2020 в Минэкономразвития России с представителями ФАС России, антимонопольным органом, с целью сохранения практики заключения регуляторных контрактов в газовой сфере, подготовлен проект Постановления Правительства РФ «О признании утратившими силу абзаца второго пункта 3 и пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 702»[21], исключающий установленный Постановлением Правительства РФ от 16.05.2020 № 702 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам развития газификации субъектов Российской Федерации» [22] запрет федеральному органу исполнительной власти в области регулирования тарифов учитывать расходы, связанные со строительством объектов газотранспортных и газораспределительных сетей, а также расходы на реализацию межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций при установлении регулируемых тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

Заключение и исполнение регуляторных контрактов в сфере газоснабжения, предполагающих установление долгосрочных тарифов на срок не менее 5 лет, направлено на распределение дополнительных средств от тарифной выручки, полученных за счет сокращения операционных затрат, на газификацию городов и поселков. Соглашения призваны мотивировать компании к эффективной деятельности, к получению дополнительного источника за счет экономии для строительства газопроводов и в конечном счете ориентированы на повышение капитализации газоснабжающих организаций. Регуляторный контракт – важная часть процедуры обновления газовой отрасли.

В электроэнергетике возможность заключения регуляторного контракта предусмотрена с августа 2019 года Федеральным законом от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике»[23], дополнившим Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»[24] статьей 23.4, содержащей, фактически, бланкетную норму, отсылающую к под-

[21] Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=94795 (дата обращения 24.12.2020).

[22] Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=94795 (дата обращения 24.12.2020).

[23] Федеральный закон от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике».

[24] Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

законному акту Правительства РФ, регламентирующему порядок заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности и перечень существенных условий таких соглашений. Несмотря на то, что принятие Постановления Правительства РФ по информации ФАС России ожидалось[25] в первом полугодии 2020 года, до настоящего времени оно не принято.

Соглашения могут заключаться между ФАС России и ПАО «ФСК ЕЭС», между регулирующими органами субъектов РФ и территориальными сетевыми организациями, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов. При этом, с 01.01.2023 тарифы для территориальных сетевых организаций устанавливаются только в форме долгосрочных цен (тарифов) на такие услуги со сроком действия не менее чем пять лет.

В соответствии с проектом Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»[26] (далее – Проект), к существенным условиям регуляторного контракта в электроэнергетике отнесены:

- срок действия, который не может быть менее 5 лет;
- применяемый в отношении сетевой организации долгосрочный метод регулирования тарифов;
- долгосрочные параметры регулирования сетевой организации;

[25] ФАС России / Дмитрий Васильев: Регуляторные соглашения – революция в сфере электроэнергетики [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://fas.gov.ru/news/28609 (дата обращения 24.12.2020).

[26] Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=99657 (дата обращения 24.12.2020).

- обязательство сетевой организации по достижению плановых значений показателей надежности и качества, энергетической эффективности;
- обязательство сетевой организации по исполнению инвестиционной программы;
- порядок осуществления контроля за выполнением сетевой организацией ремонтной и инвестиционной программы;
- обязательства регулирующего органа в части компенсации межтарифной разницы из бюджета субъекта Российской Федерации, сохранения экономии;
- особенности распределения исключаемых экономически необоснованных доходов и расходов, учитываемых экономически обоснованных расходов;
- ответственность сторон за нарушение условий регуляторного контракта.

Проект предусматривает внесение изменений в законодательство, регулирующее вопросы ценообразования на рынках электроэнергии и заключения соглашений об осуществлении регулируемых видов деятельности.

Посредством введения института регуляторного контракта в электроэнергетику законодателем определены ключевые направления тарифной политики в отношении сетевых организаций, раскрывающиеся в долгосрочности и необходимости достижения сетевыми организациями параметров долгосрочного периода регулирования. Как видится, для потребителей реализация регуляторных контрактов будет способствовать сдерживанию роста цен (тарифов) в пределах, установленных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, исключению экономически необоснованных проектов, повышению открытости принимаемых тарифных решений и к снижению и прекращению перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе.

В электроэнергетике отсутствие достаточной нормативно-правовой базы для заключения регуляторных контрактов препятствует практической реализации предложенного инструмента. По свидетельству сетевых организаций, обсуждается возможность заключения соглашений до принятия соответствующего Постановления Правительства РФ, но с условием о приведении согласован-

ных долгосрочных параметров регулирования в соответствие с положениями вновь принятых нормативно-правовых актов. Складывающаяся правовая неопределенность невыгодна.

Библиографический список

1. *Герберт Джордж Уэллс.* Россия во мгле. Эксмо. 2015. 208 с.

2. Единая энергетическая система России / Системный оператор Единой энергетической системы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.so-ups.ru/functioning/ees/ees-2020/ (дата обращения 24.12.2020).

3. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=94795 (дата обращения 24.12.2020).

5. Проект Постановления Правительства РФ «О признании утратившими силу абзаца второго пункта 3 и пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2020 № 702» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/Projects/List?type=Grid#npa=108306 (дата обращения 24.12.2020).

6. Постановление Правительства РФ от 16.05.2020 № 702 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам развития газификации субъектов Российской Федерации».

7. Федеральный закон от 02.08.2019 № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике».

8. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

9. ФАС России / Дмитрий Васильев: Регуляторные соглашения – революция в сфере электроэнергетики [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://fas.gov.ru/news/28609 (дата обращения 24.12.2020).

10. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» – Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=99657 (дата обращения 24.12.2020).

Гаджиев Григорий Хочбарович
партнер Московского филиала международной юридической фирмы «Линклейтерз СНГ»

Улюмджиев Евгений Анатольевич
старший юрист Московского филиала международной юридической фирмы «Линклейтерз СНГ»

Санкции Соединенных Штатов Америки и Европейского союза в отношении энергетического сектора Российской Федерации

1 Общая характеристика

В 2014 году в связи с присоединением Крыма к России и ситуацией на востоке Украины некоторые государства, в том числе Соединенные Штаты Америки (далее – США) и страны-участницы Европейского союза (далее – ЕС), ввели ограничительные меры (далее – санкции) в отношении России, включая санкции против энергетической отрасли российской экономики.

Санкции США и ЕС имеют свои особенности, как показано ниже, но в то же время и некоторые общие черты. В частности, и санкции США, и санкции ЕС предусматривают:

запрет на осуществление какой-либо деятельности в энергетической сфере в Крыму[27];

ограничения на предоставление долгосрочного заемного финансирования ключевым российским нефтяным компаниям с государственным участием[28];

[27] Подробнее см. параграфы 2.3 и 3.3 ниже.
[28] Подробнее см. параграфы 2.4 и 3.4 ниже.

контроль за поставками оборудования (технологий) и услуг для использования в нефтяных проектах в России, в особенности в рамках следующих проектов по добыче и разработке нефти в России: глубоководных проектов по разработке и добыче нефти, проектов по добыче и (или) разработке нефти к северу от Полярного круга и проектов по добыче и разработке сланцевой нефти[29].

По сравнению с санкциями ЕС санкции США предусматривают ограничения на поставку оборудования (технологий) и оказание услуг не только в рамках описанных выше проектов по добыче и разработке нефти в России, но и аналогичных проектов за пределами России[30].

Кроме того, санкции США создают для лиц, не находящихся под юрисдикцией США и не обязанных соблюдать режим санкций США, риск применения к таким лицам ограничительных мер («вторичных санкций») со стороны уполномоченных органов государственной власти США в связи с деятельностью таких лиц в рамках описанных выше проектов по добыче и разработке нефти в России[31], а также в области строительства, модернизации и ремонта российских трубопроводов, предназначенных для экспорта углеводородов за пределы России[32].

2 Санкции США

2.1 Нормативная база

Санкции США, направленные против энергетической отрасли российской экономики (далее – санкции США), содержатся в основном в следующих нормативных актах:

Исполнительном приказе Президента США 13685 от 19 декабря 2014 года «О замораживании активов некоторых лиц и запрете некоторых сделок в отношении территории Крыма в составе Украины» *(Executive Order 13685 of December 19, 2014 Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine)* (далее – Исполнительный приказ 13685);

[29] Подробнее см. параграфы 2.5 и 3.5 ниже.
[30] Подробнее см. параграф 2.5.1 ниже.
[31] Подробнее см. параграф 2.6.1 ниже.
[32] Подробнее см. параграф 2.6.2 ниже.

Исполнительном приказе Президента США 13662 от 20 марта 2014 года «О замораживании активов дополнительных лиц, способствующих продолжению ситуации на Украине» *(Executive Order 13662 of March 20, 2014 Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine) (далее – Исполнительный приказ 13662);*

Директиве 2 Управления по контролю за иностранными активами Министерства финансов США *(с изменениями от 29 сентября 2017 года), изданной в соответствии с Исполнительным приказом 13662 (Office of Foreign Assets Control Directive 2 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662)* (далее – Директива 2);

Директиве 4 Управления по контролю за иностранными активами Министерства финансов США *(с изменениями от 31 октября 2017 года), изданной в соответствии с Исполнительным приказом 13662 (Office of Foreign Assets Control Directive 4 (as amended on October 31, 2017) under Executive Order 13662)* (далее – Директива 4);

Правиле Бюро промышленности и безопасности от 6 августа 2014 года «Санкции против российской нефтяной отрасли и включение лица в Список лиц» *(A Rule by the Industry and Security Bureau on 08/06/2014 Russian Oil Industry Sanctions and Addition of Person to the Entity List)* (далее – Правило Бюро промышленности и безопасности от 6 августа 2014 года); и

«Акте в поддержку свободы Украины» 2014 года *(Ukraine Freedom Support Act of 2014)* (далее – Акт в поддержку свободы Украины); и

Акте 2017 года «О противодействии противникам Америки посредством санкций» *(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017)* (далее – Акт о противодействии противникам Америки посредством санкций).

2.2 Действие санкций США по кругу лиц

Санкции США имеют обязательную силу в основном для граждан США, владельцев вида на жительство в США («грин-карты»), юридических лиц, учрежденных в США, а также их обособленных подразделений, расположенных за пределами США, а также любых лиц в пределах территории США (далее – Лица, находящиеся под юрисдикцией США).

Санкции США имеют обязательную силу для лиц, не находящихся под юрисдикцией США (далее – Иностранные лица), в отношении

поставок такими лицами в Россию оборудования и технологий, подпадающих под требования Законодательства США о регулировании экспорта товаров *(Export Administration Regulations)*[33].

Кроме того, органы государственной власти США, отвечающие за реализацию санкционной политики США:

обязаны применить в отношении Иностранных лиц определенные ограничительные меры («вторичные санкции»), если уполномоченный орган государственной власти США установит, что то или иное Иностранное лицо осуществляет существенные инвестиции в следующие проекты по добыче и разработке нефти в России: глубоководные проекты по разработке и добыче нефти, оффшорные проекты по добыче и разработке нефти за Полярным кругом и (или) проекты по добыче и разработке сланцевой нефти[34]; и (или)

вправе применить в отношении Иностранных лиц вторичные санкции, если уполномоченный орган государственной власти США установит, что то или иное Иностранное лицо принимает существенное участие в строительстве, модернизации и ремонте российских трубопроводов, предназначенных для экспорта углеводородов за пределы России[35].

2.3 Запрет на осуществление экономической деятельности в Крыму

В соответствии с Исполнительным приказом 13685 Лицам, находящимся под юрисдикцией США, запрещено участвовать в какой-либо экономической деятельности на территории Крыма, за исключением тех видов деятельности, участие в которых специально разрешено в соответствии с лицензией, выданной Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США (далее – Управление по контролю за иностранными активами).

По состоянию на конец декабря 2020 года Управление по контролю за иностранными активами выдало всего несколько общих лицензий на осуществление отдельных видов экономической деятельности на территории Крыма (в том числе на поставку медицинской и

[33] Подробнее см. параграф 2.6.2 ниже.
[34] Подробнее см. параграф 2.6.1 ниже.
[35] Подробнее см. параграф 2.6.2 ниже.

сельскохозяйственной продукции на территорию Крыма), при этом указанные лицензии не разрешают осуществление деятельности в сфере энергетики на территории Крыма.

Следовательно, в настоящее время Лица, находящиеся под юрисдикцией США, не вправе осуществлять какую-либо деятельность в сфере энергетики на территории Крыма.

2.4 Запрет на предоставление долгосрочного заемного финансирования ключевым российским нефтяным компаниям с государственным участием

Директива 2 запрещает Лицам, находящимся под юрисдикцией США, участвовать в предоставлении заемного финансирования со сроком погашения свыше 60 дней (если финансирование предоставлено 28 ноября 2017 года или после этой даты) в пользу ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром нефть», ПАО «НОВАТЭК» и ПАО «Транснефть», а также лиц, в которых какая-либо из указанных компаний владеет по отдельности или совместно с другими указанными компаниями не менее 50 процентов акций (долей).

В соответствии с официальными разъяснениями Управления по контролю за иностранными активами заемным финансированием для целей Директивы 2 признаются не только займы и кредиты, но и условия договоров поставки товаров или оказания услуг, в соответствии с которыми указанным выше компаниям, а также лицам, в которых какая-либо из указанных компаний владеет по отдельности или совместно с другими указанными компаниями не менее 50 процентов акций (долей), предоставляется рассрочка платежа.

Следовательно, Лицам, находящимся под юрисдикцией США, также запрещено предоставлять указанным компаниям и лицам рассрочку платежа свыше 60 дней.

В соответствии с официальными разъяснениями Управления по контролю за иностранными активами в случае если Лицо, находящееся под юрисдикцией США, заключило договор кредитной линии с компаниями и лицами, в отношении которых действуют ограничения, предусмотренные Директивой 2, до даты, когда указанные ограничения вступили в силу в отношении такой компании или такого лица, и при этом такой договор предусматривает предоставление заемщику траншей со сроком погашения свыше 60 дней, предоставление таких траншей разрешается при условии, что все условия таких траншей (включая продолжительность срока погашения транша, процентную ставку и максимальную сумму транша) были согласованы сторонами до даты, когда ограничения Директивы 2 вступили в силу в отношении такой компании или такого лица, и в такие условия не вносились изменения после указанной даты.

2.5 Контроль экспорта товаров и услуг

2.5.1 Директива 4

В соответствии с Директивой 4 Лицам, находящимся под юрисдикцией США, запрещено поставлять товары и оказывать услуги[36] для целей следующих проектов по добыче и разработке нефти в России: глубоководных проектов (т.е. проектов, осуществляемых на континентальном шельфе, на глубине свыше 152,4 метра) по разработке и добыче нефти, оффшорных проектов по добыче и (или) разработке нефти за Полярным кругом и проектов по добыче и разработке сланцевой нефти, если в таких проектах участвуют ПАО «Газпром», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Роснефть», ПАО «Лукойл» и ПАО «Сургутнефтегаз», а также лица, в которых какая-либо из указанных компаний владеет по отдельности или совместно с другими указанными компаниями не менее 50 процентов акций (долей).

Директива 4 также запрещает Лицам, находящимся под юрисдикцией США, поставлять товары и оказывать услуги для целей аналогичных проектов по добыче и разработке нефти за пределами России, если какая-либо из указанных компаний владеет по отдельности или совместно с другими указанными компаниями не менее 33 процентами участия в таком проекте или большинством прав голоса в отношении такого и при этом соответствующий проект был «инициирован» (т.е. формально разрешен уполномоченным государственным органом) после 29 января 2018 года.

---

[36] Запреты, предусмотренные Директивой 4, не применяются к оказанию финансовых услуг по таким проектам, например услуг по клирингу сделок или оказанию страховых услуг.

2.5.2 Другие экспортные ограничения

Правило Бюро промышленности и безопасности от 6 августа 2014 года и изменения, внесенные в Законодательство США о регулировании экспорта товаров *(Export Administration Regulations)* в соответствии с указанным Правилом, устанавливают следующие экспортные ограничения, направленные против энергетического сектора российской экономики:

в отношении определенных видов оборудования, технологий и услуг, подпадающих под экспортный контроль США (в том числе в отношении оборудования и технологий, произведенных в США, и иностранных оборудования и технологий, в состав которых входит определенный процент компонентов американского происхождения), вводится требование получения лицензии Бюро промышленности и безопасности США (далее – БПБ) для экспорта такого оборудования, технологий или услуг в Россию; и

если такие оборудование, технологии и услуги предназначены для использования в следующих проектах по добыче и разработке нефти в России: глубоководных проектах (т.е. проектах, осуществляемых на глубине свыше 152,4 метра) по разработке и добыче нефти, оффшорных проектах по добыче и (или) разработке нефти за Полярным кругом и проектах по добыче и разработке сланцевой нефти, то в выдаче лицензии будет отказано.

Требование обращаться за лицензией в БПБ применяется как к Лицам, находящимся под юрисдикцией США, так и к Иностранным лицам, если поставляемые ими оборудование, технологии и услуги подпадают под экспортный контроль США.

2.6 Риск применения вторичных санкций против Иностранных лиц

2.6.1 Инвестиции в нефтяные проекты в России

Акт о поддержке свободы Украины, измененный и дополненный в соответствии с Актом о противодействии противникам Америки посредством санкций, предусматривает, что уполномоченный орган государственной власти США обязан наложить на Иностранное лицо вторичные санкции, если указанный орган определит, что такое лицо осуществляет «существенные» инвестиции в проект по

разработке и добыче нефти в РФ, который осуществляется на континентальном шельфе, глубине свыше 152,4 метра и (или) осуществляется в оффшорной зоне за Полярным кругом и (или) содержит потенциал для добычи нефти из сланцевых образований.

Критерий «существенности» инвестиций четко не определен.

Вторичные санкции включают в том числе запрет Лицам, находящимся под юрисдикцией США, заключать какие-либо сделки с таким Иностранным лицом и замораживание активов такого Иностранного лица на территории США.

2.6.2 Участие в строительстве, модернизации и ремонте российских трубопроводов, предназначенных для экспорта нефти или газа за пределы России

Акт о противодействии противникам Америки посредством санкций устанавливает право уполномоченного органа государственной власти США применить различные вторичные санкции против Лиц, находящихся под юрисдикцией США, и Иностранных лиц, если указанный орган установит, что такие лица принимают существенное участие в строительстве, модернизации и ремонте трубопроводов РФ для экспорта углеводородов из РФ, а именно:

такие лица осуществляют инвестиции в укрепление инфраструктуры таких трубопроводов; и (или)

такие лица продают или предоставляют в пользование России соответствующие товары, услуги и технологии,

при этом стоимость соответствующих инвестиции, товара, услуги и (или) технологии превышает 1 миллион долларов США или общая стоимость соответствующих инвестиций, товаров, услуг и (или) технологий превышает 5 миллионов долларов США в течение любого 12-месячного периода.

Риск применения вторичных санкций на этом основании существует только в отношении трубопроводов, предназначенных для экспорта произведенных в России нефти или газа, и не применяется в отношении трубопроводов, построенных за пределами России и проходящих транзитом по территории России.

3 Санкции ЕС

3.1 Нормативная база

Санкции ЕС, направленные против энергетической отрасли российской экономики (далее – санкции ЕС), содержатся в основном в следующих нормативных актах:

Постановлении Совета (ЕС) № 692/2014 от 23 июня 2014 года «относительно ограничительных мер в ответ на незаконную аннексию Крыма и Севастополя» *(Council Regulation (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol)* (далее – Постановление ЕС № 692/2014); и

Постановлении Совета (ЕС) № 833/2014 от 31 июля 2014 года «относительно ограничительных мер в связи с действиями России по дестабилизации ситуации на Украине» *(Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine)* (далее – Постановление ЕС № 833/2014).

3.2 Действие санкций ЕС по кругу лиц

Санкции ЕС имеют обязательную силу для граждан стран-участниц ЕС, юридических лиц, учрежденных в странах-участницах ЕС, обособленных подразделений таких лиц за пределами ЕС, а также любых лиц в пределах территории ЕС (далее – «Лица, находящиеся под юрисдикцией ЕС»).

3.3 Запрет на осуществление экономической деятельности в Крыму

В соответствии с Постановлением ЕС № 692/2014 Лицам, находящимся под юрисдикцией ЕС, запрещено осуществлять на территории Крыма виды деятельности, специально указанные в Постановлении ЕС № 692/2014, в том числе:

поставлять отдельные виды оборудования и технологий для энергетического сектора и добычи полезных ископаемых (в том числе нефти и газа) в Крыму;

оказывать техническую поддержку, посреднические услуги и предоставлять финансирование в связи с таким оборудованием/технологиями;

оказывать техническую поддержку, посреднические или инженерные услуги в сфере энергетики или добычи полезных ископаемых в Крыму;

приобретать доли в компаниях в Крыму;

создавать совместные предприятия в Крыму; и

предоставлять финансирование компаниям в Крыму.

Таким образом, Постановление ЕС № 692/2014 запрещает Лицам, находящимся под юрисдикцией ЕС, осуществлять деятельность в сфере энергетики на территории Крыма.

3.4 Запрет на предоставление финансирования ключевым российским нефтяным компаниям с государственным участием

Постановление ЕС № 833/2014 запрещает Лицам, находящимся под юрисдикцией ЕС, участвовать в предоставлении займов и (или) кредитов со сроком погашения свыше 30 дней в пользу:

ПАО «Роснефть», ПАО «Газпром нефть» и (или) ПАО «Транснефть»;

любого юридического лица, учрежденного за пределами ЕС, в котором какая-либо из указанных компаний владеет более 50 процентов акций (долей); и (или)

любого лица (независимо от того, в каком государстве оно учреждено), которое действует «от имени или под управлением» указанной компании или указанного лица.

В отличие от санкций США, описанных в параграфе 2.4 выше, санкции ЕС не предусматривают ограничений на предоставление заемного финансирования в пользу ПАО «НОВАТЭК».

Кроме того, в отличие от указанных санкций США санкции ЕС запрещают Лицам, находящимся под юрисдикцией ЕС, участвовать в сделках с «отчуждаемыми ценными бумагами» (transferable securities), выпущенными после 12 сентября 2014 года указанными компаниями и (или) лицами.

Согласно официальным разъяснениям Европейской комиссии, предоставление указанным компаниям и лицам рассрочки платежа, превышающей 30-дневный срок, допустимо, если такая рассрочка соответствует обычной деловой практике и не направлена на обход запрета на предоставление долгосрочного заемного финансирования в рамках Постановления ЕС № 833/2014.

Как и Директива 2, описанная в параграфе 2.4 выше, Постановление ЕС № 833/2014 предусматривает режим «дедушкиной оговорки» в отношении договоров займа и кредитных договоров, заключенных до 12 сентября 2014 года, в соответствии с которыми указанным компаниям и лицам предоставляются транши со сроком погашения свыше 30 дней. Такие транши разрешены в случае если условия их предоставления (включая продолжительность срока погашения транша, процентную ставку и максимальную сумму транша) были согласованы сторонами до 12 сентября 2014 года и в такие условия не вносились изменения после указанной даты.

Кроме того, Постановление ЕС № 833/2014 разрешает предоставление займов и кредитов со сроком погашения свыше 30 дней, если документально оформленная цель таких займов и кредитов состоит в финансировании импорта незапрещенных товаров и услуг между ЕС и любой страной за пределами ЕС (включая Россию).

3.5 Контроль экспорта товаров и услуг

Как и санкции США, описанные в параграфе 2.5.1, санкции ЕС устанавливают определенные ограничения в отношении проектов по разработке и добыче нефти в России.

Постановление ЕС № 833/2014 обязывает Лиц, находящихся под юрисдикцией ЕС, обращаться за лицензией в уполномоченный орган государственной власти соответствующей страны-участницы ЕС для поставки для использования в России оборудования из списка, приведенного в Постановлении ЕС № 833/2014, а также оказания технической поддержки, оказания посреднических услуг и (или) предоставления финансирования в связи с таким оборудованием.

В выдаче такой лицензии будет отказано, если такое оборудование предназначено для использования в следующих проектах по добыче и разработке нефти в России: глубоководных проектах (т.е. проектах, осуществляемых на континентальном шельфе, на глубине свыше 150 метров) по разработке и добыче нефти, оффшорных проектах по добыче и (или) разработке нефти к северу от Полярного круга и проектах по добыче и разработке сланцевой нефти.

В то же время лицензия может быть выдана, если соответствующее оборудование предназначено для использования в таких проектах и обязательства в отношении такого оборудования возникли из

договоров, заключенных до 1 августа 2014 года, или вспомогательных договоров, заключенных в соответствии с такими договорами.

Постановление ЕС № 833/2014 также предусматривает запрет на оказание Лицами, находящимися под юрисдикцией ЕС, отдельных видов нефтесервисных услуг в отношении таких проектов (в том числе услуги по бурению и тестированию скважин). При этом указанный запрет не применяется в отношении обязательств по оказанию таких услуг, предусмотренных договорами, заключенными до 12 сентября 2014 года, или вспомогательными договорами, заключенными в соответствии с такими договорами.

В отличие от санкций США, санкции ЕС не предусматривают ограничений в отношении проектов по разработке и добыче нефти за пределами России с участием российских государственных компаний, а также не содержат риска применения вторичных санкций или иных подобных мер против лиц, не находящихся под юрисдикцией ЕС.

Мормуль Наталья Шамилевна
менеджер по правовому сопровождению управления основными средствами ПАО «Энел Россия»

Налоговые споры в сфере энергетики. Проблема квалификации движимых и недвижимых объектов в целях определения налогооблагаемой базы

Проблема классификации основных средств промышленных предприятий в качестве движимых и недвижимых объектов имеет существенное значение для определения налогооблагаемой базы. Ежегодно количество судебных споров по данному предмету только возрастает, что связано не только с противоположными выводами судебной практики, но и с непостоянством компетентных ведомств, которые дают разъяснения, противоречащие ранее выпущенным письмам. В таких условиях налогоплательщик не имеет четких правил по квалификации объектов основных средств и, как следствие, по правильному определению налогооблагаемой базы. Отсутствие решения данного вопроса ведет к существенному увеличению налогооблагаемой базы, риску доначисления налогов, уплаты пени и штрафов, привлечению к ответственности.

Согласно подпункту 8 пункта 4 статьи 374 НК РФ в редакции, действующей в проверяемый период, не признаются объектами налогообложения движимое имущество, принятое с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств.

В силу пункта 25 статьи 381 НК РФ освобождаются от налогообложения организации – в отношении движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств.

Налоговый кодекс РФ не содержит специальных правил, по которым происходит деление имущества на движимое и недвижимое. Как следствие, исходя из ст. 11 НК РФ, должны применяться институты, понятия и термины, установленные гражданским законодательством РФ.

Изменение позиции компетентных органов

Минфин РФ неоднократно в своих письмах отмечал, что *«не включаются в состав объекта недвижимого имущества учитываемые как отдельные инвентарные объекты движимого имущества (основных средств), которые могут быть использованы вне объекта недвижимого имущества, демонтаж которых не причиняет несоразмерного ущерба его назначению и (или) функциональное предназначение которых не является неотъемлемой частью функционирования объекта недвижимого имущества»*[37].

Более того, в одном из писем Минфин РФ однозначно высказывал мнение, что движимое имущество не облагается налогом на имущество в составе недвижимого имущества даже при наличии функциональной связи с ним[38].

Схожее мнение высказывает Минпромторг РФ, который как федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию промышленной политики, считает необоснованным отнесение оборудования, машин и иных основных средств промышленного производства к недвижимому имуществу[39] в силу следующего.

Технологическое оборудование промышленных предприятий не может быть квалифицировано в качестве недвижимого имущества, поскольку не соответствует критериям, указанным в ст. 130 ГК РФ, и выступает в гражданском обороте самостоятельно, именно в качестве оборудования, для которого возможен неоднократный демонтаж, перемещение на другое место с последующей установкой при сохранении эксплуатационных качеств и проектных характеристик конструктивных элементов оборудования без потери его технических свойств и технологических функций.

Вместе с тем, в определенный момент позиция фискального органа изменилась и уже в письмах ФНС России от 28 августа 2019

---

[37] Письма Минфина РФ от 29.03.2013 № 03-05-05-01/10050, от 22.05.2013 № 03-05-05-01/18212, от 16.10.2012 № 07-02-06/247, от 23.09.2008 № 03-05-05-01/57.
[38] Письмо Минфина РФ от 25.02.2013 № 03-05-05-01/5288.
[39] Письмо ФНС России от 28.03.2018 № БС-4-21/5834@ «О вопросе, касающемся применения пп. 8 п. 4 ст. 374 и п. 25 ст. 381 НК РФ» вместе с Письмом Минпромторга РФ от 23.03.2018 № ОВ-17590/12 «По вопросу квалификации объектов основных средств промышленного производства».

г. № БС-4-21/17216@, от 20.04.2020 № БС-4-21/6581@ налоговый орган указал на необходимость при квалификации объектов основных средств учитывать сложившуюся судебную практику и даже сослался на конкретные судебные акты, описывая обстоятельства споров. При этом, по стечению обстоятельств, практически все судебные акты, упомянутые в указанном письме, признают объекты основных средств, которые ранее учитывались предприятиями как оборудование, недвижимым имуществом.

Что касается объектов электроэнергетики, налоговый орган указал на необходимость применения следующих судебных актов. Постановление от 10.02.2017 по делу № А40-98958/2016, в котором суды пришли к выводу о том, что технологический трубопровод следует относить к недвижимому имуществу, т.к. он спроектирован и смонтирован на специально возведенном фундаменте (эстакадах), наличие которого обеспечивает его прочную связь с землей; Постановление АС СЗО от 18.05.2018 по делу № А05-1595/2017, в котором трансформаторная подстанция признана недвижимым имуществом, так как представляет собой единую сложную вещь, обладающую признаками недвижимого имущества; Постановление от 04.04.2019 по делу № А29-4430/2018, в котором установлено, что электростанция является единым недвижимым комплексом и признается объектом обложения налогом на имущество с учетом всех основных средств, входящих в ее состав.

Но действительно ли так однозначны выводы судов в отношении критериев классификации объектов движимого и недвижимого имущества или налоговый орган намеренно в своих письмах акцентирует внимание только на судебных актах, позволяющих увеличить налогооблагаемую базу?

Критерии определения движимого и недвижимого имущества в соответствии со ст. 130 ГК РФ. Основные критерии

Гражданское законодательство РФ определяет понятие движимого имущества по остаточному принципу: все, что не является недвижимым имуществом, рассматривается в качестве движимого имущества (п. 2 ст. 130 ГК РФ).

Согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ, к недвижимому имуществу относятся:

- земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с

землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства;

- подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Указание на иные критерии или признаки недвижимого имущества в ст. 130 ГК РФ отсутствуют, а следовательно, при решении вопроса о квалификации в качестве движимого или недвижимого конкретного объекта в качестве основных необходимо руководствоваться только перечисленными выше признаками. Иные критерии, выработанные правоприменительной практикой, могут применяться исключительно факультативно и не должны заменять установленные в ст. 130 ГК РФ основные критерии. Таким образом, первой задачей при квалификации объектов основных средств является определение, является ли вещь самостоятельным объектом недвижимого имущества в соответствии со ст. 130 ГК РФ.

Прочная связь с землей

Судебная практика, оценивая отсутствие у объекта прочной связи с землей и возможность перемещения объекта без нанесения несоразмерного ущерба его назначению, трактует такой критерий как возможность демонтировать объект и перенести его на новое место без потери эксплуатационных качеств, проектных характеристик конструктивных элементов объекта, технических свойств и технологических функций объекта в результате его перемещения[40].

В соответствии с правоприменительной практикой ущерб признается несоразмерным в том случае, когда:

---

[40] Постановление ФАС Уральского округа от 11.03.2012 № Ф09-888/12 по делу № А60-17756/2011; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 01.12.2008 по делу № А29-9960/2007, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.08.2019 № Ф08-7088/2019 по делу № А32-35912/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.05.2019 № Ф08-2974/2019 по делу № А32-9395/2018; Письмо Минфина РФ от 04.10.2013 № 03-05-05-01/41301, Письмо Минфина РФ от 11.04.2013 № 03-05-05-01/11960.

- размер затрат на демонтаж и перемещение объекта (при соблюдении технологии) превышает размер затрат на создание (строительство) нового аналогичного объекта (стоимость объекта)[41];

- невозможно сохранение эксплуатационных качеств и проектных характеристик конструктивных элементов объекта, технических свойств, технологических функций объекта в результате его перемещения[42].

При этом судами отмечается, что сборно-разборная конструкция объекта свидетельствует о возможности монтажа-демонтажа и транспортировки (перемещения) такого объекта (в том числе в разобранном виде), а следовательно, его квалификации в качестве движимого имущества[43].

Также суды при разъяснении критерия прочной связи объекта с землей исследуют факт наличия фундамента, характеристики фундамента (монолитный, ленточный, насыпной, земляной, надземный, заглубленный и т.д.) и связь объекта с фундаментом (является объект возведенным на специально построенном фундаменте или прикреплен к нему при помощи анкеров, болтов, разъемов и т.д.)[44].

[41] Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 20.12.2018 № 02АП-9694/2018 по делу № А28-3545/2018; Решение Арбитражного суда города Москвы от 15.08.2019 № А40-317545/18-20-6551; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2009 по делу № А75-8011/2008.

[42] Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 01.12.2008 по делу № А29-9960/2007; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.08.2019 № Ф08-7088/2019 по делу № А32-35912/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.05.2019 № Ф08-2974/2019 по делу № А32-9395/2018; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2017 № 15АП-18635/2017 по делу № А32-34421/2017.

[43] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.12.2012 по делу № А74-3839/2011, Постановление Президиума ВАС РФ от 12.10.1999 № 2061/99, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2017 по делу № А40-98958/2016, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.08.2012 № А40-132980/11-116-357, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.02.2008 № КГ-А41/159-08, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.12.2006 № А43-19271/2005-12-644, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.05.2006 № А11-6035/2005-К2-27/225, Письмо Минфина РФ от 16.10.2012 № 07-02-06/247, Письмо Минфина РФ от 23.09.2008 № 03-05-05-01/57.

Дополнительные критерии

Указанные ниже критерии являются дополнительными, т.к. наличие у объекта только данного признака (без наличия основных критериев) не может однозначно подтверждать, что объект является недвижимостью. Однако в ситуации, когда демонтируют и переносят целые здания[45], основного критерия прочной связи с землей может быть недостаточно. В этом случае, для правильной квалификации можно воспользоваться дополнительными критериями.

В соответствии с судебной практикой, дополнительными критериями, подлежащими оценке, которые могут свидетельствовать о том, что объект является самостоятельной недвижимой вещью, являются:

- введение объекта в эксплуатацию как объекта капитального строительства с соблюдением всех градостроительных норм (нали-

[44] Постановление Президиума ВАС РФ от 12.10.1999 № 2061/99, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2017 № Ф05-22491/2016 по делу № А57-2011/2008, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.09.2016 № Ф05-7640/2014 по делу № А40-34432/13-77-342, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.11.2006 № А79-4382/2006, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.12.2006 № А43-1798/2006-12-24, Письмо Минфина РФ от 25.02.2013 № 03.05.05-01/5288.

[45] Современные технологии позволяют переместить с места на место любые здания или сооружения без причинения серьезного ущерба. В 1897 году в связи с расширением Николаевской железной дороги в Москве был передвинут двухэтажный дом, который сначала хотели снести. В 1936 году даже был организован «Трест по передвижке и разборке зданий», после этого в течение нескольких десятков лет в Москве были передвинуты почти 70 домов (https://zen.yandex.ru/media/moslenta/kak-v-moskve-dvigali-doma-foto-5c4ae530c7776100ae884d97?utm_source=serp).

чие разрешения на строительство, акта ввода в эксплуатацию объекта как объекта завершенного строительства и др.)[46];

- регистрация в ЕГРН в качестве объекта недвижимости[47];

- присвоение объекту кода ОКОФ, который относится к группировке кодов «Здания (кроме жилых)», «Сооружения»[48];

- подключение к инженерно-техническим сетям, наличие подземных коммуникаций, в том числе подведенных к объекту[49];

- существенность финансовых потерь от перемещения имущества или утрата имуществом своих функций[50].

Наличие противоположных признаков может свидетельствовать о том, что объект является движимым имуществом.

---

[46] Постановление Пятого арбитражного суда от 19.04.2016 № 05АП-1902/2016 по делу № А51-390/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2015 по делу № 304-ЭС15-11476, Определение Верховного Суда РФ от 22.12.2015 по делу № А27-18141/2014, п. 2.4 Обзора судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010-2013 годы, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 02.07.2014, Письмо Минэкономразвития РФ от 11.10.2016 № Д23и-4847.

[47] Ст. 131 ГК РФ; Письмо Минэкономразвития РФ от 11.10.2016 № Д23и-4847, Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012, Определение Верховного Суда РФ от 23.01.2015 № 305-ЭС14-7970 по делу № А40-94643/13. Необходимо отметить, что в соответствии с п. 38 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25 государственная регистрация права на вещь не является обязательным условием для признания ее объектом недвижимости.

[48] Определение Верховного Суда РФ № 307-ЭС19-5241 по делу № А05-879/2018; Письмо Минфина РФ от 20.12.2013 № 03-05-05-01/56232, от 04.10.2013 № 03-05-05-01/41301, от 25.02.2013 №03-05-05-01/5288, Письмо Минпромторга РФ от 23.03.2018 № ОВ-17590/12 «По вопросу квалификации объектов основных средств промышленного производства».

[49] Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 19.04.2016 № 74-КГ16-1, Определение ВС РФ от 03.09.2018 № 307-КГ18-13146.

[50] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.11.2016 № 305-КГ16-14860 по делу № А41-19566/2015.

Движимая вещь в составе недвижимой вещи. Неделимые вещи

При системном толковании статей 130, 133, 133.1, 134, 135 Гражданского кодекса РФ можно сделать вывод, что существует только один-единственный случай, когда оборудование может стать недвижимой вещью, это когда основное средство является составной частью недвижимой вещи. Объект движимого имущества, который расположен в составе недвижимого имущества, может в исключительном случае приобрести статус «недвижимое имущество», но только после того, как будет установлено, что движимая и недвижимая части являются неделимой вещью.

Согласно п. 1 ст. 133 ГК РФ неделимой, то есть выступающей как единый объект вещных прав, признается вещь, раздел которой в натуре невозможен без разрушения, повреждения вещи или изменения ее назначения.

Таким образом, основными критериями отделимости оборудования от недвижимой вещи, установленными данной статьей и подтвержденными судебной практикой, являются:

- возможность извлечь (демонтировать) оборудование из объекта недвижимости, в котором оно расположено, без причинения несоразмерного ущерба объекту недвижимости[51], то есть демонтаж оборудования не потребует демонтажа фундамента, несущих конструкций, кровли[52];

- после демонтажа оборудования из объекта недвижимости, функциональное назначение объекта недвижимости, в целом, не изменится[53].

Судебной практикой выработаны дополнительные признаки, которые могут свидетельствовать о неделимости вещи (дополнительные критерии).

---

[51] П. 1 ст. 133 ГК РФ («вещь, раздел которой в натуре невозможен без разрушения, повреждения вещи… является неделимой вещью»).

[52] Решение Арбитражного суда Липецкой области от 02.10.2019 по делу № А36-12764/2017 (оставлено без изменения вышестоящими судами), Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.07.2016 по делу № А41-19566/2015.

[53] Постановление Президиума ВАС РФ от 16.12.2008 № 9626/08.

При рассмотрении споров о неделимости оборудования и объектов недвижимости суды часто обращаются к положениям Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», согласно пп. 6, 20, 21, 23 п. 2 ст. 2 которого в состав зданий входят коммуникации внутри зданий, необходимые для их эксплуатации, в том числе система отопления, включая котельную установку для отопления (если последняя находится в самом здании), внутренняя сеть водопровода, газопровода и водоотведения (не участвующие в производственном процессе, а предназначенные только для обслуживания здания) со всеми устройствами и оборудованием, внутренняя сеть силовой и осветительной электропроводки со всей осветительной арматурой, внутренние телефонные и сигнализационные сети, вентиляционные устройства общесанитарного назначения, подъемники и лифты.

Таким образом, все объекты, предназначенные для обслуживания недвижимого имущества и являющиеся неотъемлемой частью функционирования объекта недвижимого имущества, являются неотделимыми от недвижимого имущества.

Вместе с тем, если объекты не предназначены для обслуживания здания, а имеют собственное функциональное назначение, то такие объекты являются отделимыми от недвижимости.

Схожая позиция высказана в Определении Верховного Суда № 307-ЭС19-5241 по делу № А05-879/2018, где суд указал, что признаком неотделимости движимого имущества от недвижимого является отсутствие у объекта самостоятельного функционального назначения.

При этом суд подчеркнул, что, если объект участвует в процессе производства путем выполнения тех или иных технических функций, связанных с изменением предмета труда, и не предназначен для обслуживания недвижимого имущества, то он не является частью недвижимого имущества как единого обособленного комплекса.

При этом сам по себе факт монтажа объекта в специально возведенном для его эксплуатации здании, в том числе, если последующий демонтаж и перемещение оборудования потребуют дополнительных затрат и частичной ликвидации здания, не означает, что назначением объекта становится обслуживание здания[54].

Подтверждением отсутствия самостоятельного функционального назначения может также являться невозможность использовать объект по функциональному назначению отдельно от объекта недвижимости, в котором он установлен, или в ином объекте недвижимости[55].

Таким образом, исходя из п. 1 ст. 133 ГК РФ, пп. 23 п. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ и правоприменительной практики, объект не является частью недвижимости (не является неотделимой от недвижимости вещью), если соответствует следующим дополнительным критериям:

- оборудование имеет самостоятельное функциональное назначение[56], участвует в процессе производства путем выполнения тех

---

[54] Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08 по делу № А56-31923/2006; Постановление Президиума ВАС РФ от 26.01.2010 № 1052/09 по делу № А53-3598/2008-С2-11, абз. 5 п. 38 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25; Письмо Минфина РФ от 25.02.2013 № 03-05-05-01/5288; Определение Верховного Суда № 307-ЭС19-5241 по делу № А05-879/2018; Письмо Минфина РФ от 26.07.2018 № 03-05-05-01/52582.

[55] Письмо Минфина РФ от 23.09.2008 № 03-05-05-01/57, п. 2 Письма Минфина РФ от 21.06.2005 № 03-06-01-04/284; Письмо Минфина РФ от 26.06.2006 № 03-06-01-04/136; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.04.2019 № Ф09-2122/19 по делу № А76-5086/2018; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.10.2019 № 18АП-11183/2019 по делу № А76-4768/2019.

[56] Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08, Постановление Президиума ВАС РФ от 28.05.2013 № 17085/12, Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13, Определение Верховного Суда РФ от 19.07.2016 № 18-КГ 16-61, Определение Верховного Суда РФ от 07.04.2016 № 308-ЭС15-15218 по делу № А32-25579/2014, Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 № 303-КГ 16-10895 по делу № А59-3263/2015, Определение Верховного Суда РФ от 12.01.2016 № 18-КГ15-222, Постановление ФАС Московского округа от 19.03.2014 № Ф05-929/2014 по делу № А40-49170/13-85-476, Письмо Минфина РФ от 26.05.2014 № 03-05-05-01/25079, Письмо Минфина РФ от 04.03.2014 № 03-05-05-01/9272, Письмо Минфина РФ от 16.10.2012 № 07-02-06/247, Письмо Минфина РФ от 22.05.2013 № 03-05-05-01/18212, Письмо Минфина РФ от 29.03.2013 № 03-05-05-01/10050.

или иных технических функций, связанных с изменением предмета труда, предназначено для изготовления готовой продукции либо обслуживания производственного процесса и не предназначено для обслуживания здания[57];

- оборудование может быть использовано вне объекта недвижимости[58];

- соединение анализируемого объекта с недвижимостью путем болтовых соединений, кронштейнов, отсутствие сварного соединения[59];

- способность объектов самостоятельно выступать в гражданском обороте в качестве объектов гражданских прав[60];

- возможность перемещения объектов на другой производственный объект без изменения его конфигурации и замены отдельных конструктивно сочлененных элементов[61].

В случае наличия обратных признаков объект является неотделимой частью недвижимой вещи, а соответственно, становится недвижимым.

Только применение указанных выше критериев, закрепленных нормами законодательства и подтвержденных многолетней судебной практикой, является верным при квалификации объектов на движимые и недвижимые вещи. Применение иных критериев приведет к неверному трактованию существующих норм права и неправомерного присвоения статуса недвижимой вещи движимым вещам.

[57] Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08, Постановление Президиума ВАС РФ от 28.05.2013 № 17085/12, Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13, Определение Верховного Суда РФ от 07.04.2016 № 308-ЭС15-15218 по делу А32-25579/2014, Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 № 303-КГ16-10895 по делу № А59-3263/2015, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.06.2017 по делу № А40-193258/2016, Письмо ФНС России от 10.11.2016 № БС-4-21/21273@ «О налоге на имущество организаций», Письмо Минфина РФ от 23.09.2008 № 03-05-05-01/57.

[58] См. ссылку № 19.

[59] Обзор судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета (утв. Президиумом ВС РФ от 30.11.2016).

[60] Постановление Президиума ВАС РФ от 17.01.2012 № 4777/08, постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13, Постановление Президиума ВАС РФ от 26.01.2010 № 11052/09, Определение ВС РФ от 10.06.2016 № 304-КГ16-761, Определение ВС РФ от 07.04.2016 № 310-ЭС15-16638.

[61] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2018 № 305-КГ18-20539.

Применение норм о сложной вещи, едином недвижимом комплексе, неотделимой вещи при квалификации движимого и недвижимого имущества на примере электростанции

Исходя из Постановления от 04.04.2019 по делу № А29-4430/2018 позиция налогового органа заключалась в том, что электростанция со всеми входящими в ее состав движимыми и недвижимыми объектами представляет собой единый производственный комплекс, предназначенный для выработки электрической и тепловой энергии. Оборудование электростанции не может полноценно и самостоятельно функционировать непосредственно вне специализированных зданий (помещений), а сами здания (помещения) электростанции, в случае демонтажа оборудования, не могут использоваться по своему прямому функциональному назначению, что указывает на причинение им несоразмерного ущерба. Таким образом, электростанция в соответствии со ст. 133.1 ГК РФ является единым недвижимым комплексом, в соответствии со ст. 134 ГК РФ сложной неделимой вещью, следовательно, все производственные объекты электростанции в совокупности являются недвижимым имуществом, включая оборудование, и подлежат налогообложению налогом на имущество. Но с такой позицией налогового органа сложно согласиться.

Электростанция не всегда является единым недвижимым комплексом

Согласно ст. 133.1 ГК РФ недвижимой вещью, **участвующей в обороте как единый объект**, может являться единый недвижимый комплекс – совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений **и иных вещей**, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо **расположенных на одном земельном участке**, если в едином го-

сударственном реестре прав на недвижимое имущество **зарегистрировано право собственности** на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь. К единым недвижимым комплексам применяются правила о неделимых вещах.

Утверждая, что электростанция является единым недвижимым комплексом и сложной неделимой вещью, правоприменитель игнорирует постулаты, императивно закрепленные в указанной статье, такие как:

- Единый недвижимый комплекс – это искусственно презюмируемый в силу закона сложный составной объект недвижимости, который создан с единственной целью – **участие в гражданском обороте** как единый объект. То есть, по сути, для удобства продажи, аренды, залога или совершения иных сделок. Применение единого недвижимого комплекса в целях налогообложения или исчисления налоговой базы в ст. 133.1 ГК РФ не предусмотрено.

- В состав единого недвижимого комплекса входят здания, сооружения **и иные вещи**. То есть иные вещи, в том числе движимые, физически не перестают быть движимыми вещами в составе единого недвижимого комплекса, они только презюмируются частью единого объекта для удобства оборота. Именно поэтому в ст. 133.1 ГК РФ предусмотрено, что к единым недвижимым комплексам **применяются правила** о неделимых вещах, но не указано, что единый недвижимый комплекс является неделимой вещью.

- Обязательным условием существования единого недвижимого комплекса как объекта оборота является г**осударственная регистрация права собственности на совокупность объектов как одну недвижимую вещь**.

- Предполагается, что объекты, входящие в единый недвижимый комплекс, расположены на **одном земельном участке**.

В отношении электростанции, как правило, отсутствует регистрация права собственности как на одну недвижимую вещь (единый недвижимый комплекс). Чаще всего электростанция состоит из зарегистрированных в ЕГРН самостоятельных объектов недвижимости, в которых или вне которых установлено производственное оборудование. Указанные объекты недвижимости могут быть расположены на разных земельных участках с разными кадастровыми номерами. На территории электростанции могут быть расположены

как самостоятельные объекты недвижимости, самостоятельное оборудование, так и сложные недвижимые и сложные движимые вещи.

Из вышеизложенного следует, что электростанция, не обладающая вышеуказанными признаками, не является единым недвижимым комплексом и не может рассматриваться таковым в целях налогообложения в силу норм 133.1 ГК РФ.

В целях подтверждения недопустимости абстрактного толкования понятия единого недвижимого комплекса приведем простой пример. Существует поселок, на территории которого все объекты движимого и недвижимого имущества предназначены для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в этом поселке, они связаны между собой функционально и технологически (жилые дома, административные здания, сооружения инфраструктуры неразрывно связаны между собой тепловыми, электрическими, водопроводными, телекоммуникационными сетями) и при взаимодействии в комплексе создают условия для проживания в поселке, но эта функциональная связь и единое назначение объектов не является основанием для признания поселка единым недвижимым комплексом и основанием для признания всего оборудования, установленного в городских объектах, недвижимым имуществом. Признавая электростанцию единым недвижимым комплексом и единым объектом налогообложения со всем оборудованием, которое в ней установлено, данный подход будет экстраполирован на все объекты налогообложения – владелец квартиры будет платить налог с квартиры, с учетом всего имущества (оборудования), расположенного в квартире, владелец административного здания – с объекта недвижимости включая все движимые вещи, находящиеся в нем. Нет необходимости подчеркивать, что такой подход и абстрактное применение дефиниций законодательства приведет к полной дестабилизации гражданского оборота.

Электростанция не является сложной вещью

Правовой режим сложной вещи регулируется статьей 134 ГК РФ: «Если различные вещи соединены таким образом, который предполагает их использование по общему назначению (сложная вещь), то действие сделки, совершенной по поводу сложной вещи, распространяется на все входящие в нее вещи, поскольку условиями сделки

не предусмотрено иное». В статье 134 ГК РФ ничего не говорится о том, что сложная вещь – это всегда недвижимое имущество. Следовательно, сложной вещью может быть совокупность движимого и недвижимого имущества, что имеет значение только для «действия сделки», как указано в статье 134 ГК РФ, но не для налогообложения.

Сложная вещь характеризуется также «соединением различных вещей таким образом, который предполагает их использование по общему назначению». Следует отметить, что неверно считать общим назначением имущества «осуществление деятельности по оказанию услуг по передаче тепловой энергии или по производству электроэнергии», тогда как это является одной из бизнес-целей владельца электростанции, а не назначением имущества. Назначение у производственных объектов – разное и определяется согласно их техническим паспортам.

Сложная вещь, определение которой закреплено в ст. 134 ГК РФ, представляет собой совокупность вещей, является делимой и создается по воле собственника **для удобства оборота**[62]. Поэтому существование сложной вещи **не исключает** существования и учета оборудования как отдельного движимого имущества[63].

Согласно ст. 134 ГК РФ если различные вещи соединены таким образом, который предполагает их использование по общему назначению (сложная вещь), то **действие сделки**, совершенной по поводу сложной вещи, распространяется на все входящие в нее вещи, поскольку условиями сделки не предусмотрено иное.

Таким образом, сложная вещь – это не вещь, а правовой режим, смысл которого заключается в том, что все вещи, входящие в эту общность, будут иметь одинаковую юридическую судьбу в случае совершения сделки с данной вещью.

Недвижимые вещи также могут образовывать сложную вещь. Например, в случае, если предметом договора купли-продажи будут

[62] Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2011 № 18АП-5548/2011 по делу № А34-4704/2010; Постановление ФАС Поволжского округа от 20 мая 2011 по делу № А57-21843/2009.

[63] Постановление ФАС Центрального округа от 26 марта 2012 по делу № А14-3591/2011, Постановление ФАС Уральского округа от 19 сентября 2011 № Ф09-5299/11 по делу № А34-4704/10.

одновременно 10 зданий, которые объединены функционально (например, это комплекс производственной базы), хотя право на каждое из них зарегистрировано в ЕГРН отдельно (в отношении каждого здания открыт отдельный раздел реестра), перед нами классический пример сложной недвижимой вещи.

Из самого определения сложной вещи, содержащегося в ст. 134 ГК, следует, что сложная вещь неделимой не является.

Данный вывод подтверждается судебной практикой. В частности, в ряде дел, когда здание и оборудование использовались в едином технологическом процессе, суды квалифицировали оборудование как движимое имущество[64]. В одном из дел, связанном с оборудованием котельных, суд специально указал: «Нельзя считать, что технологическое или производственное единство вещей может быть критерием отнесения к недвижимости. Критерием отнесения вещи к недвижимому имуществу является не назначение, а физическое свойство вещи – прочная связь с землей и невозможность перемещения без ущерба»[65].

Таким образом, отнесение объектов к сложным вещам в рамках электростанций не исключает возможность их отнесения к объектам движимого имущества. Однако неверно признавать электростанцию в целом сложной вещью и из этого делать вывод, что это одна недвижимая вещь.

Электростанция не является неделимой вещью

Как отмечалось выше, критерием отнесения вещи к недвижимому имуществу является не технологическая взаимосвязь, а физическое свойство вещи – согласно п. 1 ст. 133 ГК РФ неделимой, то есть выступающей как единый объект вещных прав, признается вещь,

[64] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03 апреля 2012 № 09АП-3009/2012 по делу № А40-107424/11-20-441; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 октября 2011 по делу № А65-10318/2011, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2011 № 18АП-5548/2011 по делу № А34-4704/2010.

[65] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 03 апреля 2012 № 09АП-3009/2012 по делу № А40-107424/11-20-441.

раздел которой в натуре невозможен без разрушения, повреждения вещи или изменения ее назначения.

Ранее мы выяснили, что электростанция не является единой недвижимой вещью и состоит из объектов недвижимости, самостоятельно зарегистрированных в ЕГРН. Таким образом, для того, чтобы выяснить, является ли оборудование составной неотделимой частью недвижимой вещи, необходимо определить, с каким объектом, признаваемым недвижимым имуществом (например, зарегистрированным в ЕГРН), оборудование имеет неразрывную связь. То есть, применять критерии неделимости оборудования и недвижимости необходимо к конкретному объекту недвижимости, а не электростанции в целом.

Согласно рассмотренным в разделе выше критериям неделимости оборудования от зданий, сооружений оборудование, установленное на фундаментах в производственных помещениях электростанции, функционирование которого направлено не на обслуживание зданий, а выполнение индивидуальных функций, направленных на изменение предмета труда – производство электроэнергии, демонтаж которых и монтаж на новом месте не повлияет на его функциональность, не может быть признано неотделимым.

Порядок квалификации основных средств

Для правильной квалификации объектов основных средств автор предлагает использовать следующий алгоритм.

1. Необходимо определить, является ли спорный объект самостоятельным или примыкает к иному объекту недвижимости. Для этого необходимо определить наличие или отсутствие самостоятельного функционального назначения и наличие непосредственной связи (не обязательно прочной) с землей. В случае, если функции объекта носят «обслуживающий» характер по отношению к иному объекту, признаваемому недвижимым или объект установлен внутри или поверх здания, сооружения, то такой объект не рассматривается как самостоятельный объект недвижимости или оборудование.

2. Если объект самостоятельный, то для квалификации в качестве движимого или недвижимого необходимо установить наличие или отсутствие признаков, установленных в ст. 130 ГК РФ (прочная

связь с землей или прямое указание закона – основные критерии), а также проверить на соответствие дополнительным критериям недвижимого имущества.

3. Если объект не является самостоятельным, то необходимо установить, с каким именно объектом, признаваемым недвижимостью, он имеет физическую связь (здание, сооружение, в котором или на котором установлен объект), а затем установить, образует ли спорный объект с указанным объектом недвижимости сложную неделимую недвижимую вещь согласно критериям, определенным в п. 1 ст. 133 ГК РФ (основным), а также выработанным судебной практикой (дополнительным) или является отделимой вещью.

Например, производственное оборудование расположено в здании, на которое в ЕГРН зарегистрировано право собственности. Следовательно, указанный спорный объект не является самостоятельным объектом, не имеет непосредственной связи с землей и не подлежит оценке по признакам, установленным ст. 130 ГК РФ. Следующим шагом необходимо установить наличие или отсутствие факта неотделимости производственного оборудования от здания, в котором оно установлено согласно основным критериям, определенным в п. 1 ст. 133 ГК РФ и дополнительным критериям, выработанным судебной практикой. В случае отсутствия факта неотделимости оборудования от объекта недвижимости, оборудование не может являться неотделимой частью недвижимого имущества и является самостоятельным оборудованием.

Баскова Анастасия Константиновна
старший юрист BGP Litigation

Ответственное инвестирование и ESG-факторы: влияние на рынок

Актуальность темы ответственного инвестирования и ESG-интеграции для России связана с несколькими важными событиями. Центральный банк РФ в июле 2020 выпустил свои Рекомендации [1] по реализации принципов ответственного инвестирования, которые пока носят добровольный характер. В феврале 2019 года Московская биржа присоединилась к международной Инициативе устойчивых фондовых бирж и включила в Сектор устойчивого развития первый инструмент – «зеленые» облигации. С 2019 года индексы устойчивого развития Московской биржи обновляются на ежедневной основе [2]. Первый в России рейтинг ESG составляется с 2018 года компанией RAEX Europe.

Однако это лишь вершина айсберга тех финансовых процессов, от которых на сегодняшний день становится все сложнее оставаться в стороне. Ответственные инвестиции уже давно вошли в повестку дня крупнейших фондов, страховых и управляющих компаний, инвестиционных менеджеров и публичных компаний.

Цель настоящего исследования – выявление ключевых аспектов влияния ESG-факторов и ответственных инвестиций на рынок. Для написания статьи были использованы общенаучные методы, в том числе, теоретический анализ ESG-факторов и ответственных инвестиций как экономической категории, дано описание механизма ответственного инвестирования в мире и описаны основные особенности и перспективы ESG-интеграции для Российской Федерации.

По состоянию на конец 2020 года, более 3 000 институциональных инвесторов (свыше 100 трлн долларов активов в управлении), подписали Принципы ответственного инвестирования ООН. Это означает, что зарубежные институциональные инвесторы массово

начинают отказываться от инвестиций в компании с плохими ESG-характеристиками. Это может осложнить жизнь российскому бизнесу, чьи акции обращаются на мировых биржах, и тем российским компаниям, которые полагаются на иностранный капитал.

На сегодняшний день около половины от всех управляемых активов в Европе относят к активам ответственного инвестирования [3]. Объем выпуска так называемых «зеленых» облигаций в текущем году может превысить $400 млрд, к тому же об изменении своего подхода к формированию портфеля заявили не только крупнейшие институциональные инвесторы, но и хедж-фонды, традиционно делавшие ставку на более рискованные стратегии.

Особого внимания также заслуживают новые «зеленые» кредиты, привязанные к рейтингам ESG. Например, «зеленый» кредит в размере 125 млн долларов США, который Полиметалл согласовал недавно с французским банком Societe Generale.

В этой связи, среди приоритетов поиска новых инструментов финансирования актуальной задачей для бизнеса, выбравшего для себя целью устойчивое развитие, является мониторинг финансовых инструментов на предмет выпусков «зеленых облигаций» [4]. Кроме того, для компаний, которые успешно интегрируют ESG-стратегию в свой бизнес, «зеленые» кредиты – это возможность получения более выгодных условий и более дешевых денег, в отличие от менее преуспевших в устойчивом развитии компаний.

Постепенно тренд «зеленых» инвестиций и финансовых инструментов проникает и на финансовый рынок России: инвестиционные подразделения РСХБ, ВТБ и Сбербанка создали свои ESG-ориентированные фонды.

Объединения ответственных институциональных инвесторов – значимый финансовый конгломерат для российской экономики, где исторически доминируют энергоемкие отрасли. И одним из важнейших трендов сегодняшней повестки дня в энергетике является декарбонизация энергетических систем, которая стремительно приобретает актуальность после подписания Парижского соглашения по климату в 2015 году [5].

Как ESG-факторы влияют на инвестиционные решения

Эволюция финансовых инструментов наполняет новым содержанием процесс принятия инвестиционных решений. Современный инвестор предъявляет спрос на дополнительную информацию относительно деятельности компаний: его уже не удовлетворяет стандартная финансовая отчетность и только финансовые показатели. Ухудшение состояния окружающей среды, глобальное потепление, борьба с бедностью на фоне роста благосостояния в развитых странах создают благоприятную почву для появления и развития новых финансовых инструментов и критериев. В качестве ответа на эти современные запросы выступают ESG-критерии, способные помочь оценить деятельность компаний, связанную с инвестированием в устойчивое развитие. Более того, применение этих критериев позволяет компаниям снижать риски, создавать репутацию, равно как инвестиционным фондам помогает в принятии качественных инвестиционных решений. Эта тенденция, возникшая и укрепившаяся в развитых зарубежных странах за последние 50 лет, проникает и на развивающиеся рынки.

Лидерами в социально ответственном инвестировании являются экономики развитых стран: США, Канады, Великобритании, Германии, Австралии. Так как российские компании стремятся получить международное финансирование, им придется конкурировать за инвесторов на зарубежных финансовых рынках на их условиях. Следовательно, имеет смысл уже сейчас ориентироваться на следование ESG-критериям в своей деятельности. Одним из мощнейших стимулов развития концепции ESG-инвестирования в России служит стремление инвесторов к более эффективному управлению рисками [6].

Тем не менее, в современной России существует ряд барьеров для повсеместного внедрения ESG-критериев, как среди инвесторов, так и среди публичных компаний: недостаток понимания значимости социально ответственных инвестиций, отсутствие государственных стандартов в раскрытии нефинансовой информации, дефицит крупных внутренних инвесторов (отсутствие конкуренции на рынке пенсионного страхования), нацеленность российских компаний исключительно на получение среднесрочной прибыли [7].

Какие характеристики включают в себя ESG-факторы

Аббревиатура ESG включает в себя такие факторы, как: environmental, social, governance – окружающая среда, социальные факторы и корпоративное управление. Экологические факторы: влияние на окружающую среду и общие экологические риски. Социальные факторы: отношение к сотрудникам, клиентам, гендерное равенство, инклюзивность и проч. Управленческие факторы: вознаграждение топ-менеджмента, отсутствие фактов взяточничества и коррупции, налоговая стратегия. Подробная разбивка по критериям, которые включает в себя каждый ESG-фактор, представлена в таблице 1.

На практике, у каждого фактора ESG есть три базовые составляющие:

• наличие соответствующих политик и программ у компании. Покрывают ли они ключевые риски, указаны ли конкретные цели и временные рамки для их достижения?

• отчетность (полнота, последовательность, сопоставимость, верифицирована ли отчетность);

• эффективность и результат деятельности компании, который влияет на управление рисками.

В итоге, по результатам анализа показателей по всем критериям и подфакторам, составляется рейтинг по трем основным факторам и на его основе итоговый сводный ESG-рейтинг.

Различные рейтинговые агентства и инвестиционные компании разработали свои методики и стандарты для оценки и анализа ESG-рисков. Например, индекс MSCI ESG (Morgan Stanley Capital Index) создан с целью помочь инвесторам определить связанные с ESG-факторами риски и возможности и достичь результатов, которые невозможно получить при помощи традиционного инвестиционного анализа [9].

Стандарты ESG также широко продвигаются с помощью различных биржевых инструментов, например, на базе показателей ESG формируются торгуемые индексные биржевые фонды ETF (exchange trade fund), куда стремятся попасть все ориентированные на устойчивое развитие публичные компании.

Таблица 1. Ключевые ESG-факторы и критерии, используемые при составлении ESG-рейтингов на примере рейтинга RAEX [8]

Направление	Фактор	Критерий
Окружающая среда (Environmental)	Природные ресурсы	Водные ресурсы
		Биоразнообразие
		Энергоэффективность
	Загрязнение	Управление и переработка отходов
		Загрязняющие вещества
		Расширенная ответственность производителя
	Изменение климата	Выбросы парниковых газов
		Возобновляемая энергия
	Общие экологические риски	Вовлеченность и заинтересованность сторон
		Цепочка поставщиков
	Портфель эко-активов	Экологически ответственные инвестиции
		Портфель эко-ответственных кредитов
Социальные факторы (Social)	Человеческий капитал	Трудовые практики
		Охрана труда и здоровья
		Привлечение и удержание талантов
		Разнообразие и инклюзивность
	Корпоративная социальная ответственность	Социальные льготы
		Корпоративная социальная ответственность (КСУ)
		Права человека
	Общие социальные риски	Цепочка поставщиков
		Спорные источники сырья
	Портфель социальных активов	Социально ответственные инвестиции
		Портфель социальных кредитов и финансовая инклюзивность
		Финансово-ответственные продукты
Корпоративное управление (Governance)	Корпоративная структура	Структура совета директоров и прозрачность принятия решений
		Собственность
		Риск-менеджмент
	Корпоративное поведение	Бизнес-этика
		Антиконкурентные практики
		Уплата налогов и прозрачность

Таблица 2. Распределение задач по ESG-интеграции между участниками рынка

Пенсионные фонды, страховые компании	• Включают ESG-критерии в свою стратегию и политику • Включают ESG-критерии в процесс выбора и мониторинга работы управляющих компаний • Включают ESG-критерии в соглашения с управляющими компаниями, вводя ограничения на отрасли, конкретные ESG-факторы, условия отчетности о критических ESG-рисках • Отслеживают ESG-инциденты фондов и компаний
Управляющие компании, инвестиционные менеджеры	• Включают ESG-факторы в свою стратегию и политику • Анализируют ESG-риски портфельных компаний • Включают ESG-факторы в соглашения с инвесторами • Включают основы ответственного инвестирования в тренинги для сотрудников • Ставят задачи и KPI сотрудникам по ESG-портфелям
Фондовые биржи	• Включают ESG-критерии в добровольные или обязательные требования к отчетности публичных компаний • Регулируют требования к размещению активов, включая ESG-ориентированные ценные бумаги (акции, облигации) • Отслеживают ESG-инциденты публичных компаний
Публичные компании	• Включают ESG-факторы в политику компании и стратегию устойчивого развития • Отчитываются перед биржами и инвесторами об управлении ESG-рисками • Раскрывают ESG-показатели для участия в рейтингах и индексах, стремятся попасть в рейтинги и сохранять позиции в них • Налаживают сбор и анализ ESG-показателей и рисков внутри компании

На сегодняшний день на рынке существуют более 500 специализированных индексных фондов, созданных управляющими компаниями и инвестиционными банками [10]. В частности, совокупные активы индексов FTSE Russell, MSCI, S&P, Citadel, Black Rock составляют 1,7 трлн долл. США [11].

Повсеместный рост популярности ответственного инвестирования ставит для всех участников рынка задачи по интеграции ESG-факторов в свою деятельность. Подробное распределение функций между всеми участниками рынка представлено в таблице 2.

В зависимости от применимого механизма реализации ответственного инвестирования, основные инвестиционные стратегии для удобства можно разделить на три группы: (1) стратегии управления инвестиционным портфелем (негативный, нормативный, позитивный скрининги, отбор инвестиций на основе ESG-критериев); (2) социально-преобразующие инвестиции; и (3) стратегия вовлечения акционеров в корпоративное управление. Существует также классификация Глобального альянса устойчивых инвестиций (Global Sustainable Investment Alliance, GSIA), которая разделяет стратегии ответственного инвестирования на семь типов (представлены в таблице 3) [12].

Таблица 3. Типы стратегий ответственного инвестирования [13]

Тип стратегии	Описание стратегии
Негативный скрининг	Исключение из фонда или портфеля акций компаний, основанное на невыполнении определенных ESG-факторов
Позитивный скрининг	Инвестирование в компании, наиболее успешные с точки зрения раскрытия ESG-факторов
Нормативный скрининг	Проверка портфельных компаний на предмет соответствия базовым требованиям международных организаций, например ОЭСР, МОТ, ООН, ЮНИСЕФ
ESG-интеграция	Систематическое включение ESG-факторов в финансовый анализ
Устойчивое тематическое инвестирование	Выбор для инвестирования только тех компаний, которые связаны с устойчивым развитием (например, альтернативная энергетика, «зеленые» технологии или экологичное сельское хозяйство)

Социально-преобразующее инвестирование	Инвестирование, направленное на решение социальных проблем, включая инвестиции в развитие сообществ, когда капитал предоставляется лицам или группам лиц, традиционно испытывающим дефицит финансирования, а также прямые инвестиции в компании, которые реализуют конкретные социальные или экологические проекты
Вовлечение акционеров	Привлечение акционеров для влияния на решения компании по ESG-направлениям

Иллюстративные примеры: мир и Россия

В 2018 году датский пенсионный фонд PKA ($46 млрд в управлении) продал свои доли в 70 компаниях угольной и 35 компаниях нефтегазовой отраслей в качестве своего вклада в достижение Парижского Климатического Соглашения. Используя метод негативного (исключающего) скрининга, фонд PKA проверил 62 компании нефтегазовой отрасли в своем портфеле на предмет устойчивого управления и «правильного подхода к управлению для целей достижения Парижского Соглашения».

Из 62 портфельных компаний: 35 были проданы, 15 будут находиться в стадии переговоров о важности «ответственного» управления и всего 12 остались в портфеле фонда, поскольку соответствовали принципам ответственного инвестирования [3]. При этом пострадали в основном те энергетические компании, для которых устойчивое развитие и декарбонизация исторически никогда не стояли в приоритетах. Среди проданных компаний были и российские: «Газпром», «Лукойл» и «Роснефть».

В последнее время и в России начинают появляться яркие примеры успешных стратегий по устойчивому развитию: в июле 2019 года российская энергетическая компания «Энел Россия» продает крупнейшую в России угольную электростанцию – Рефтинскую ГРЭС мощностью 3,8 ГВт в пользу «Кузбассэнерго» Сибирской генерирующей компании. Данная сделка соответствовала глобальной политике «Энел» по переориентации бизнес-стратегии компании на модель развития, основанную на принципах устойчивого развития. Эта сделка позволила «Энел» существенно повысить свой рейтинг ESG в рамках глобальной стратегии ухода от угольной генерации.

Основные препятствия для ESG-интеграции на российском рынке

Теме энергоперехода и декарбонизации на сегодняшний день уделено пристальное внимание, как со стороны национальной энергетической политики, так и со стороны публичных компаний. Тем не менее, российская экономика вследствие исторического наличия осуществленных инвестиций в разведку, добычу и транспортировку углеводородов в ближайшие годы сохранит свою зависимость от экспорта природных ресурсов, что, помимо социальных и политических факторов, является основным препятствием для эффективной ESG-интеграции на общестрановом уровне.

Для решения проблемы экологической безопасности российской экономики важно повышать эффективность использования ресурсов, продолжать проводить политику декарбонизации экономики, стимулировать развитие альтернативной энергетики, расширять возможности для использования «чистых» технологий и «зеленых» финансовых инструментов, позволяющих привлекать ресурсы в институциональный механизм восстановления экологии. В сфере поиска новых финансовых технологий актуальной задачей является мониторинг финансовых инструментов среди выпусков частных «зеленых облигаций» [4].

Таким образом, для более динамичного развития рынка ответственных финансов в России необходима поддержка со стороны государства, которая должна быть более активной.

Что касается раскрытия нефинансовой информации, по состоянию на 2019 год, в Национальный Регистр нефинансовой отчетности попали всего 176 компаний, зарегистрировано отчетов – 924, которые выпущены в период, начиная с 2000 года. В их числе: экологические отчеты – 81, социальные отчеты – 326, отчеты в области устойчивого развития – 314, интегрированные отчеты – 176, отраслевые отчеты – 27. Учитывая, что это отчетность за последние 20 лет, это очень низкие показатели. Стоит отметить, что большую долю из перечисленных отчетов публикуют компании, занятые в сфере энергетики [14]. Введение законодательных мер, а также дополнительных стимулов и субсидий для компаний, которые публикуют нефинансовую отчетность, могло бы значительно увеличить этот показатель и побудить гораздо большее число компаний к расчету

и раскрытию ESG-показателей. Публикация показателей и участие в ESG-рейтингах, в свою очередь, позволит российским компаниям получить доступ к специализированным ETF-фондам, привлечь внимание ответственных инвесторов и получить доступ к «зеленым» финансовым инструментам, что в свою очередь будет способствовать более устойчивому развитию экономики в целом.

Выводы

Ответственное инвестирование, ESG-интеграция и «зеленое» финансирование – тренды, которые уже успешно закрепились на рынке, и, судя по изложенным в статье фактам, останутся на рынке надолго. Публикация нефинансовой отчетности, раскрытие ESG-показателей для рейтингов, принятие соответствующих политик по устойчивому развитию, декарбонизация энергетики предприятий, постепенное снижение выбросов – все эти действия должны уже звучать в повестке дня публичных компаний, которые планируют сохранить возможность для привлечения капитала зарубежных инвесторов, особенно институциональных, в долгосрочной перспективе.

Библиографический список

1. Центральный Банк Российской Федерации. Участникам рынка ценных бумаг от 15.07.2020 № ИН 06 28/111 Информационное письмо о рекомендациях по реализации принципов ответственного инвестирования.

2. *Бик С., Головко М., Кокшаров А., Фролкина Е.* Устойчивое развитие и зеленые инвестиции // Ежемесячный обзор НАКДИ. 2019. № 3. С. 22.

3. PWC. ESG-факторы в инвестировании. МИРБИС, Июнь 2020.

4. *Андреева Л.Ю., Вовченко Н.Г., Епифанова Т.В., Полуботко А.А.* Институты и инструменты «Зеленого финансирования»: риски и возможности устойчивого развития российской экономики. Лесотехнический журнал. 2017. С. 205–213.

5. Парижское соглашение, Организация Объединенных Наций, Париж, 2015 год.

6. *Орсаг М., Аллен Д., Слоггетт Д., Бартольди С., Георгиева А., Софронова Ю.* ESG-интеграция: рынки, методы и данные // CFA Institute. 2019. С. 56.

7. *Вострикова Е.О., Мешкова А.П.* ESG-критерии в инвестировании: зарубежный и отечественный опыт // Финансовый журнал. 2020. С. 117–128.

8. Обновленный ESG Рэнкинг RAEX-Europe 2020. Методология ESG-оценки. С. 3.

9. Morgan Stanley Capital Index (MSCI). ESG Integration. 2020.

10. *Рахимов З.Ю.* Финансовые инструменты для хеджирования экологических рисков // Проблемы современной экономики. 2018. С. 163–166.

11. *Max Chen*. What Are ESG ETFs and Sustainable Investing? ETF Trends. October 2017.

12. Global Sustainable Investment Alliance Review. GSIA, 2018. С. 26.

13. *Львова Н.А.* Ответственные инвестиции: теория, практика, перспективы для Российской Федерации // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2019. С. 56-66.

14. *Боркова Е.А.* Политика стимулирования зеленого инвестирования как направление регулирования рынка зеленого финансирования // Управленческое консультирование. 2020. № 5. С. 68–76.

Москвин Константин Вадимович
главный юрисконсульт
департамента правового обеспечения
АО «СО ЕЭС

Интеграция систем накопления энергии в рынок электроэнергии и мощности: аспекты регулирования

Предпосылки развития регулирования функционирования СНЭ

С момента опубликования Концепции развития рынка систем хранения электроэнергии в Российской Федерации[66] в отраслевом законодательстве очевидны положительные тенденции в совершенствовании нормативно-правового и технического регулирования, направленного на устранение барьеров, препятствующих внедрению систем накопления энергии (СНЭ) в рынок электроэнергии и мощности. Использование СНЭ в энергосистеме направлено на повышение системной эффективности, сдерживание роста цен на электроэнергию, улучшение электроснабжения потребителей с высокими требованиями к доступности надежности, мобильности и качеству электроэнергии. СНЭ способны выполнять функции основного или аварийного источника энергии; функции по управлению графиком потребления и регулированию системных параметров в целях экономии и снижения потерь. Иными словами, СНЭ делают электрическую энергию запасаемой и портативной, снимая необходимость строгой одновременности процессов ее генерации и потребления. Развитию регулирования в сфере использования СНЭ

[66] Концепция развития рынка систем хранения электроэнергии в Российской Федерации // Минэнерго России. 2017. URL: https://minenergo.gov.ru/node/9013. См. также: Пункт 2 Плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Энерджинет», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1526-р.

корреспондируют как политико-правовые, так и технико-экономические предпосылки.

В отраслевых документах стратегического планирования СНЭ рассматриваются в качестве технологии, применение которой может способствовать «энергетическому переходу», в том числе развитию научно-технологического потенциала электроэнергетики[67], а также прогрессу водородной энергетики[68]. Оборудование и технологии для СНЭ, в том числе аккумуляторные батареи и топливные элементы, входят в Перечень технологического оборудования, создание или локализация производства которого необходима на территории Российской Федерации[69]. В развитии рынка систем хранения электрической энергии существенную роль могут сыграть разработка конкурентоспособных накопителей с большими токами зарядки и разрядки, большим ресурсом циклирования, компактных недорогих накопителей, а также разработка накопителей с высокой энергоемкостью и низкой капитальной стоимостью, в том числе на основе пневматических или водородных систем. Более того, использование СНЭ наряду с распространением иных прорывных технологий в сфере энергетики рассматривается как трансграничный вызов энергетической безопасности[70]. Не менее важным является тот факт, что несовершенство правового регулирования препятствует инвестированию в СНЭ и, как следствие, успешной интеграции в рынок электроэнергии и мощности. Отсутствие технического регулирования – хотя и значимый, но не самый главный барьер для функционирования СНЭ, однако именно он существенно замедляет развитие этой технологии в энергосистеме, и с этой проблемой

[67] Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».

[68] Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2020 № 2634-р «Об утверждении плана мероприятий «Развитие водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года».

[69] Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ).

[70] Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».

столкнулась не только Российская Федерация, но и страны Европейского Союза[71].

К технико-экономическим предпосылкам развития регулирования особенностей использования СНЭ можно отнести следующее: распространение генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии (стационарное применение СНЭ для сглаживания неравномерности выработки); оптимизация недопоставки мощности ТЭС; снижение платы за покупку мощности на ОРЭМ; применение СНЭ для замещения пиковой генерации; развитие технологии управления спросом (Demand Response)[72]; оптимизация производства электроэнергии за счет выравнивания графика нагрузки на электростанции и другую электроэнергетическую инфраструктуру; отказ от крупных резервных генерирующих мощностей при сохранении надежности энергосистемы[73], развитие распределенной энергетики; СНЭ быстро могут компенсировать нехватку мощности электроэнергии в сети, в то время как источники на основе ископаемого топлива медленно увеличивают добавочную мощность; накопители также могут служить надежным источником резервного питания на случай потери питания от электросети из-за тяжелых погодных условий или иных проблем; распространение электротранспорта, а также использование излишков энергии для производства водорода – будущего топлива будущей низкоуглеродной энергетики[74].

Возможны иные доводы технического и экономического характера в поддержку необходимости развития отраслевого регулирования в части функционирования СНЭ. В завершение обоснования

[71] *Christopher A., Barberi P., Lacombe L., Luc van Nuffel, Gerard F., João Gorenstein Dedecca, Rademaekers K., Yacine El Idrissi, Morgan Crenes.* "Study on energy storage – Contribution to the security of electricity supply in Europe". Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. URL: https://op.europa.eu/s/or35 [дата обращения 23.11.2020].

[72] Экспертно-аналитический доклад «Рынок систем накопления электроэнергии в России: потенциал развития» / Под ред. Ю. Удальцова, Д. Холкина. Москва. 2018. С. 15.

[73] Энергетический бюллетень (подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации). № 60. 2018. С. 14.

[74] Энергетический бюллетень (подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации). № 60. 2018. С. 14.

актуальности поставленной проблемы отметим, что международное агентство возобновляемой энергетики (IRENA) ожидает, что к 2030 году относительно 2017 года глобальные мощности по хранению энергии вырастут на 42–68%, а в случае активного развития ВИЭ – на 155–227%[75]. Не менее значимо то, что облик энергетических систем будущего, в том числе отечественной энергосистемы, очевидно, будут формировать идеи ответственного использования ресурсов и предотвращения антропогенного воздействия на окружающую среду, в связи с чем вопрос совершенствования регулирования функционирования СНЭ значим именно на данном этапе развития отрасли.

Актуальное регулирование: состояние и проблемы

К числу конкретных мероприятий, направленных на развитие отраслевого регулирования, следует отнести разработку Минэнерго России проекта отдельного Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования систем накопления электрической энергии в электроэнергетике»[76], подготовленного в целях реализации Национальной технологической инициативы «Энерджинет»[77].

Предлагаемые изменения в Правила оптового рынка электрической энергии и мощности[78] предусматривают нормативное определение систем накопления; владельца СНЭ; требования к владельцам систем накопления для получения статуса субъекта оптового рынка, особый тип ценовых заявок для участия на РСВ, подаваемых владельцами СНЭ. Указанным проектом предусмотрено, что на владельца системы накопления электрической энергии, планирующего участвовать или участвующего в продаже электрической энергии и мощности на оптовом рынке, распространяются нормы Правил оптового рынка электрической энергии и мощности, регулирующие деятельность поставщика электрической энергии и мощности на оптовом рынке. Изменения в Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии[79] предусматривают, что на владельца системы накопления электрической энергии, планирующего участвовать или участвующего в продаже электрической энергии (мощности) на розничных рынках электрической энергии, распространяются нормы Основных положений, регулирующие деятельность производителей электрической энергии на розничном рынке. Кроме того, установлено, что приборы учета, определяющие объем электрической энергии (мощности), производимой системой накопления энергии, должны располагаться на границе балансовой принадлежности системы накопления электрической энергии и иных объектов электроэнергетики, принадлежащих смежным субъектам электроэнергетики.

Проектом постановления также предлагается внести ряд изменений в иные нормативные правовые акты: Правила 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[80]; Правила недискриминационного доступа к услугам по пере-

[75] IRENA (2017), Electricity Storage and Renewables: Costs and Markets to 2030, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

[76] Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования систем накопления электрической энергии в электроэнергетике» (ID 01/01/09-20/00108117) // https://regulation.gov.ru/projects [дата обращения 23.11.2020].

[77] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1526-р.

[78] Правила оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности».

[79] Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442.

[80] Правила 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, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861.

даче электрической энергии и оказания этих услуг; Правила отбора субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, оказывающих услуги по обеспечению системной надежности[81]; Правила недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и т.д. Изменения, предлагаемые в иные нормативные акты, логично продолжают новеллы Правил оптового рынка электроэнергии и мощности и Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии.

Главным преимуществом подготовленного проекта Постановления является нормативное определение в Правилах оптового рынка электроэнергии и мощности систем накопления электрической энергии. Так, СНЭ рассматривается как объект электроэнергетики, представляющий собой единый комплекс основного и вспомогательного оборудования, движимого и (или) недвижимого имущества, а также программного обеспечения, технологически взаимосвязанных процессом, обеспечивающим преобразование электрической энергии в форму энергии, которая может быть сохранена, введенный в эксплуатацию в установленном порядке. В зависимости от вида использования, СНЭ в электроэнергетике может являться, в том числе разновидностью: объекта электросетевого хозяйства при оказании услуг по передаче электрической энергии, осуществлении технологического присоединения, а также в целях обеспечения надежности энергоснабжения и качества электрической энергии; генерирующего оборудования при производстве и продаже электрической энергии и мощности на оптовом рынке и электрической энергии (мощности) на розничных рынках; энергопринимающего устройства при приобретении и потреблении электрической энергии и мощности.

Проект Постановления получил массу комментариев в рамках общественного обсуждения. Предложения были связаны с нормативным определением систем накопления и владельцев такого объекта; приравниванием СНЭ к генерирующему оборудованию, возможностью продажи мощности с СНЭ сразу после вступления в силу проекта Постановления; требованиями по локализации; особенностями торговли электроэнергией и мощностью; размерами минимальной генерирующей мощности; освобождением СНЭ от оплаты услуг по передаче электрической энергии сетевым организациям, недопустимостью возложения на потребителей дополнительных обязательств по оплате услуг по передаче электрической энергии; запретом, установленным ст. 6 № 36-ФЗ; возможностью для владельца СНЭ выбирать рынки, в которых участие целесообразно, и минимизировать на этом этапе регуляторные риски возникновения избыточных требований и ограничений и др.

Следует согласиться с тем, что в настоящее время проект Постановления действительно не лишен недостатков[82]. С нашей точки зрения, наиболее проблемными являются следующие вопросы: требования к СНЭ при их технологическом присоединении; участие СНЭ в регулировании частоты и напряжения, в режимном и противоаварийном управлении; аттестация СНЭ и подтверждения готовности к выработке э/э, принятия и выполнения с их использованием обязательств по поставке мощности; дискуссионный вопрос с участием СНЭ в КОМ; определение требований к длительности функционирования (если рассматривать СНЭ как резервный источник питания); возможный статус СНЭ как независимых резервных источников; правовые основания владения и использования СНЭ сетевыми организациями.

Кроме того, представленный проект Постановления не затрагивает вопросы возможного законодательного запрета на совмещение деятельности по передаче и производству и (или) сбыту электрической энергии со стороны сетевых организаций; не определены требования к системам накопления э/э для участия в торговле на ОРЭМ, РРЭ, РСУ, которые должны быть определены в силу особенностей технологии СНЭ и дискретности по времени предоставления услуг. Действующее регулирование также обходит стороной вопросы ценообразования либо каких-то тарифных решений. Дискуссионным является вопрос с КОМ, потому что отбор мощности проводится на 6

[81] Правила отбора субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, оказывающих услуги по обеспечению системной надежности, и оказания таких услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 11.

[82] URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=108117 [дата обращения 02.12.2020].

лет вперед, и до проведения очередного КОМ системы накопления не могут участвовать в рынке мощности. Далеко не до конца ясен вопрос с тем, правильно ли системы накопления приравнены к генерирующему оборудованию или же их следует классифицировать как самостоятельный класс объектов электроэнергетики, вне регулирования находятся вопросы ввода СНЭ в эксплуатацию, нет правовой регламентации систем накопления в федеральном законодательстве (Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ и Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ); хотя вопрос внесения таких изменений в федеральное законодательство носит дискуссионный характер.

Еще одной проблемой является отсутствие СНЭ в перечне объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности[83].

Что касается мероприятий по развитию технического регулирования, то следует отметить появление национальных стандартов, связанных с общими определениями[84], параметрами установок и методами испытаний[85]; проектированием и оценкой рабочих параметров[86]. Разработчиками были адаптированы существующие международные требования к проектированию, монтажу и испытаниям устройств, которые предъявляются к участникам рынка производителей систем накопления энергии для того, чтобы приспособить стандарт под российскую нормативно-правовую базу, однако в настоящее время решены далеко не все проблемы нормативно-технического регулирования.

Из иных концептуальных проблем к настоящему моменту стоит отметить вопросы налогового законодательства: неопределенность в вопросах учета расходов на покупку электроэнергии для

[83] Постановление Правительства РФ от 17.06.2015 № 600 (ред. 23.01.2019) «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности».
[84] Приказ Росстандарта от 30.05.2018 № 291-ст.
[85] Приказ Росстандарта от 11.06.2020 № 252-ст.
[86] Приказ Росстандарта от 11.06.2020 № 253-ст.

запасания в СНЭ и порядка реализации запасенной электроэнергии в случае владения электросетевой организацией системой накопления; отсутствие налоговых льгот для производителей, поставщиков, участников рынка. Остаются системные проблемы отраслевого регулирования[87].

Перечисленные факторы делают интеграцию систем накопления энергии в рынок проблематичной, однако последовательная работа в устранении регуляторных барьеров способна увеличить инвестиционную привлекательность отрасли и использования систем накопления. Отсутствие как таковых финансовых стимулов в законодательстве для развития отечественного рынка накопителей также выступает сдерживающим фактором[88].

Перспективы развития законодательства и распространения СНЭ

Очевидно, что следует начать с доработки проекта Постановления Правительства РФ, посвященного внедрению систем накопления в рынок электроэнергии и мощности. Требуются дополнения для владельцев – сетевых организаций, осуществляющих деятельность по оказанию услуг по передаче э/э и осуществлению технологического присоединения к сетям с использованием СНЭ, а также по части определения стоимости услуг по передаче э/э, вопросы функционирования СНЭ и ГАЭС в части торговли электроэнергией и мощностью на ОРЭМ. В доработанном проекте также хотелось бы видеть разрешение вопросов, связанных с подачей и учетом ценовых заявок, расположением ГТП субъектов электроэнергетики и потребителей; распространением на системы накопления требований, связанных с реализацией производимой электроэнергии и мощности только на ОРЭМ; определением предельного объема поставки мощности на ОРЭМ системой накопления; отдельные вопросы подачи

[87] Экспертно-аналитический доклад «Рынок систем накопления электроэнергии в России: потенциал развития» / Под ред. Ю. Удальцова, Д. Холкина. Москва. 2018. С. 38.
[88] Энергетический бюллетень (подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации). № 60. 2018 //https://ac.gov.ru/publications/topics/topic/2290?page=6 [дата обращения 23.11.2020].

по одной ГТП ценовой заявки. Также ожидается, что в доработанном Постановлении будет решен вопрос с особенностями покупки электрической энергии для собственных и хозяйственных нужд СНЭ, вопросы применения СНЭ в качестве резервного источника питания. Необходимо определяться с техническими параметрами, вопросами готовности к работе, ремонтами.

Возможно предположить, что будет продолжено развитие правил предоставления информации, необходимой для осуществления ОДУ, правил разработки и согласования схем выдачи мощности объектов по производству электрической энергии и схем внешнего электроснабжения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, правил устройств электроустановок[89], правил технической эксплуатации электроустановок потребителей электрической энергии[90], а также правил технической эксплуатации электрических станций и сетей[91]. Следует продолжить развитие Правил технологического присоединения, Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, Правил технологического функционирования электроэнергетических систем. В дальнейшем необходимо определить статус систем накопления на уровне федерального законодательства, пересмотреть подход к запрету на совмещение деятельности по передаче электроэнергии и по ее купле-продаже, за исключением покупки для компенсации потерь или собственных производственных нужд, поскольку в таком случае сетевые компании лишены возможности включать расходы на покупку электроэнергии, запасаемой в СНЭ, в расчет НВВ. Наконец, разумно предположить, что в перспективе будет целесообразным рассмотреть вопрос о реформировании законодательства об отходах производства и потребления, регламентировать аспекты переработки и возможного вторичного использования СНЭ.

[89] Правила эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденные приказом Минэнерго России от 13 января 2003 года № 6.

[90] Правила устройства электроустановок, утвержденные приказом Минэнерго России от 8 июля 2002 года № 204.

[91] Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей, утвержденные приказом Минэнерго России от 19 июня 2003 года № 229.

Очевидно, что динамично развивающейся технологии накопления энергии в целях эффективной реализации на ОРЭМ и РРЭ необходимы меры государственной поддержки, при этом представляется значимым, чтобы помимо мероприятий, связанных с устранением регуляторных барьеров, они включали в себя экономически стимулирующие меры для участников рынка.

Техническое регулирование также может быть дополнено: необходимо установить требования к оборудованию СНЭ в части аттестации, определения готовности к выработке э/э (мощности) и диспетчированию объектов, которые должны быть приближены к требованиям в отношении генерирующих объектов в соответствии с действующими Правилами оптового рынка электроэнергии и мощности; продолжить развитие технических стандартов, которые должны дать разработчикам, проектировщикам и заказчикам накопителей энергии единую терминологию и требования, необходимые при их проектировании, строительстве и эксплуатации.

С учетом направленности Налоговой политики на 2020 и плановый период 2021 и 2022[92] на ускорение технологического развития, которое будет осуществляться за счет: (1) создания регулятивных стимулов и снятие ограничений к внедрению инновационной продукции, (2) повышения эффективности мер налогового стимулирования, (3) стимулирования спроса использования отечественной высокотехнологичной продукции при реализации инвестиционных проектов, – в качестве мер по развитию правового регулирования необходимо рассмотреть возможность предоставления льгот по НДС, налогу на прибыль, налогу на имущество организаций для разработчиков, проектировщиков, заказчиков систем накопления энергии. Рассматривая возможность внесения изменений в законодательство о налогах и сборах, в качестве примера стимулирующего регулирования можно привести включение систем накопления энергии в перечень объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности, поскольку на лиц, использующих объекты и технологии, внесенные

[92] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России).

в указанный перечень, распространяются налоговые льготы, например, получение инвестиционных налоговых кредитов, льгот по налогу на имущество, возможность применения ускоренной амортизации. Очевидно, что подобные меры налогового стимулирования способны повысить экономическую эффективность внедрения СНЭ в электроэнергетике, учитывая высокие капитальные затраты в совокупной стоимости их эксплуатации на жизненном цикле. Кроме того, отсутствие систем накопления в указанном перечне объектов и технологий высокой энергетической эффективности затрудняет их использование при реализации энергосервисных контрактов, а также препятствует получению иных мер государственной поддержки, направленных на внедрение энергоэффективных продуктов и технологий[93]. Налоговые преференции и иные меры экономического стимулирования уже получили свое распространение в других странах. Так, налоговые вычеты в некоторых случаях использования систем накопления уже применяются в Италии, предоставляются субсидии на установку накопителя для контроля напряжения в сети в Германии[94].

Заключение

Рост генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии, а также развитие распределенной генерации, водородной энергетики и электротранспорта имеет значительное влияние на дальнейшее развитие отечественной электроэнергетической системы. Задача СНЭ заключается в том, чтобы способствовать трансформации отрасли, в связи с чем необходимо снятие текущих регуляторных барьеров, а также последовательное развитие нормативно-правового и технического регулирования. Использование промышленных накопителей позволяет

[93] Экспертно-аналитический доклад «Рынок систем накопления электроэнергии в России: потенциал развития» / Под ред. Ю. Удальцова, Д. Холкина. Москва. 2018. С. 64.

[94] Исследование ООО «ВЫГОН Консалтинг» «Накопители энергии в России: инъекция устойчивого развития». 2020. 54 с. // URL: https://vygon.consulting/pressroom/news/1754/ [дата обращения 21.11.2020].

максимально эффективно использовать возможности ВИЭ, снижая негативные факторы влияния нестабильной генерации на режимы энергосистемы. Кроме того, применение СНЭ позволяет реализовать, в зависимости от местных условий, ряд функций, в том числе, обеспечить покрытие пиков максимального потребления электрической энергии, выравнивание графика нагрузки ВИЭ, регулирование частоты и напряжения, а также электроснабжение потребителей электрической энергии в энергорайоне с ВИЭ, выделившемся на изолированную от ЕЭС России работу.

При всей привлекательности, системы накопления могут быть подвергнуты справедливой критике, подкрепляемой аргументами о том, что в среднесрочной перспективе накопители не окажут существенного влияния на энергосистему, есть определенные технические проблемы, актуален вопрос инвестиций в проекты с использованием накопителей. Безусловно, распространение технологии занимает годы, однако с учетом того, что Россия и без того с существенным опозданием приступила к формированию рынка и интеграции накопителей в энергетике, не следует допускать ситуацию, при которой и законодательство значительно будет отставать от технологических изменений. Уже сейчас создаются отраслевые интеграторы, направленные на развитие систем накопления энергии[95], развивается национальная производственная база[96], выполняются мероприятия по реализации «дорожной карты» по внедрению СНЭ; реализуются проекты с использованием СНЭ (к примеру, Бурзянская СЭС). Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости и важности дальнейшего совершенствования отраслевого законодательства в части функционирования систем накопления электроэнергии.

[95] URL: http://bigpowernews.ru/news/document95123.phtml [дата обращения 30.11.2020].

[96] URL: http://www.bigpowernews.ru/news/document95660.phtml [дата обращения 30.11.2020].

Библиографический список

Нормативные правовые акты и стратегические документы

1. Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ.

2. Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ.

3. Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 36-ФЗ.

4. Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности».

6. Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442.

7. Правила 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861.

8. Правила отбора субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, оказывающих услуги по обеспечению системной надежности, и оказания таких услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 117.

9. Постановление Правительства РФ от 17.06.2015 № 600 (ред. 23.01.2019) «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности».

10. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования систем накопления электрической энергии в электроэнергетике» (ID 01/01/09-20/00108117).

11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1526-р.

12. Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».

13. Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2020 № 2634-р «Об утверждении плана мероприятий «Развитие водородной энергетики в Российской Федерации до 2024 года».

14. Правила устройства электроустановок, утвержденные приказом Минэнерго России от 8 июля 2002 года № 204.

15. Правила эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденные приказом Минэнерго России от 13 января 2003 года № 6.

16. Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей, утвержденные приказом Минэнерго России от 19 июня 2003 года № 229.

17. Приказ Росстандарта от 30.05.2018 № 291-ст.

18. Приказ Росстандарта от 11.06.2020 № 252-ст.

19. Приказ Росстандарта от 11.06.2020 № 253-ст.

20. Концепция развития рынка систем хранения электроэнергии в Российской Федерации // Минэнерго России. 2017.

21. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ).

22. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России).

Аналитические исследования и доклады

23. *Christopher A., Barberi P., Lacombe L., Luc van Nuffel, Gerard F., João Gorenstein Dedecca, Rademaekers K., Yacine El Idrissi, Morgan Crenes.* "Study on energy storage – Contribution to the security of electricity supply in Europe". Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. URL: https://op.europa.eu/s/or35

24. IRENA (2017), Electricity Storage and Renewables: Costs and Markets to 2030, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

25. Исследование ООО «ВЫГОН Консалтинг» «Накопители энергии в России: инъекция устойчивого развития». 2020. 54 с. // URL: https://vygon.consulting/pressroom/news/1754/

26. Экспертно-аналитический доклад «Рынок систем накопления электроэнергии в России: потенциал развития» / Под ред. Ю. Удальцова, Д. Холкина. Москва. 2018.

27. Энергетический бюллетень (подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации). № 60. 2018.

Информационные ресурсы

28. URL: http://bigpowernews.ru/news/document95123.phtml

29. URL: http://www.bigpowernews.ru/news/document95660.phtml

Буник Иван Владимирович
старший преподаватель кафедры правового регулирования ТЭК МИЭП МГИМО (У) МИД России,
адвокат МКА «Тимофеев, Фаренвальд и партнеры»,
кандидат юридических наук

Налоговые методы стимулирования энергоперехода: опыт России и зарубежных стран

Введение

Согласно Энергетической стратегии России на период до 2035 года[97], принятой в июне 2020 года, энергетический переход определяется как переход энергетики на новый технологический базис в результате применения технологий, способствующих организационным и технологическим изменениям в управлении и функционировании электроэнергетических систем. Указанный переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике обозначен в Стратегии как один из приоритетов государственной энергетической политики России[98].

Тем не менее, данный документ имеет ряд противоречий. Так, несмотря на упоминание термина энергоперехода, Стратегия не содержит информации о конкретных механизмах и мерах, направленных на поощрение развития новых ресурсосберегающих технологий. Кроме того, отсутствуют упоминания о том, что в рамках энергоперехода многие страны уже в ближайшей перспективе планируют перейти к безуглеродной энергетике.

Одновременно в Доктрине энергетической безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 13.05.2019 № 216, «наращи-

[97] Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».
[98] Там же.

вание международных усилий по реализации климатической политики и ускоренному переходу к зеленой экономике»[99] названо внешнеполитическим вызовом энергетической безопасности России.

Необходимо отметить, что Энергетическая стратегия была принята в условиях пандемии COVID-19, последствия которой для рынка традиционных энергоресурсов стали очевидны уже весной 2020 года. Снижение спроса на энергоносители в наибольшей степени отразилось на рынке нефти. В частности, карантинные меры, переход на дистанционную работу стали причиной негативных изменений в транспортном секторе. Указанная тенденция, согласно прогнозу компании BP, подготовленному в сентябре 2020 года[100], сохранится и в дальнейшем, способствуя глобальному переходу к возобновляемым источникам энергии (далее – ВИЭ). Все три вероятных сценария указанного перехода, обозначенные в прогнозе, по мнению аналитиков BP, должны привести к снижению спроса на нефть (от 10% до 80%) в ближайшие 30 лет. При этом в двух сценариях из трех спрос на нефть никогда не превысит уровня 2019 года (100 млн баррелей в сутки).

В пользу ВИЭ будет постепенно сокращаться также доля газа в мировом энергобалансе.

В условиях неблагоприятных прогнозов в отношении рынков традиционных энергоносителей энергопереход рассматривается аналитиками как вопрос времени. То есть целесообразно не игнорировать соответствующие тенденции, но направлять усилия на развитие экономики с учетом новых условий, в которых развиваются энергетические рынки.

Указанные усилия должны включать развитие соответствующего законодательства, предусматривающего методы стимулирования развития возобновляемой энергетики, в частности, налоговые льготы.

В России заложены некоторые правовые основы для перехода к «зеленой» экономике, в том числе в нормах Налогового кодекса.

В их числе – возможность использования льгот по налогу на имущество организаций, инвестиционный налоговый кредит, а

[99] Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».

[100] BP Energy Outlook: 2020 edition. URL: https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook.html (дата обращения 31.12.2020)

также механизмы ускоренной амортизации энергоэффективного оборудования.

Тем не менее, анализ практики применения соответствующих норм законодательства показывает затруднительность или невозможность получения налогоплательщиками экономических выгод от использования данных налоговых льгот, что обусловлено недостатком системности и учета специфики использования альтернативных источников энергии коммерческими организациями.

В настоящей статье рассматривается порядок использования данных методов налогового стимулирования в сравнении с похожими институтами, используемыми в некоторых зарубежных странах, а также обсуждаются проблемы введения углеродного налога в ЕС как возможного стимула для разработки национальных механизмов поддержки использования ВИЭ.

1. Налоговые механизмы поддержки альтернативной энергетики в российском законодательстве: проблемы правоприменительной практики

1) Инвестиционный налоговый кредит

В рамках налоговых механизмов, имеющихся в российском законодательстве и направленных на стимулирование использования энергоэффективных технологий (в том числе, на основе ВИЭ), необходимо отметить инвестиционный налоговый кредит (далее – ИНК) (ст. 66–68 Налогового кодекса Российской Федерации, далее – НК РФ).

Сущность данного налогового механизма состоит в предоставлении налогоплательщику отсрочки по уплате налога на прибыль организаций, а также некоторых региональных и местных налогов. Срок такой отсрочки может составлять не более пяти лет. Основные принципы предоставления ИНК – возвратность и возмездность, что предполагает начисление процентов за пользование налоговым кредитом по ставке не менее 1/4 и не более 3/4 ставки рефинансирования Банка России[101]. В результате предоставления ИНК налогоплательщик

[101] *Путимцев Д.Н.* Нормативно-правовые основы стимулирования инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 24–31.

получает возможность уменьшать платежи по соответствующему налогу, пока сумма такого уменьшения не составит сумму налогового кредита, согласно договору. При этом размер снижения налога не может превышать половины подлежащей уплате в бюджет суммы[102].

ИНК может предоставляться организациям, осуществляющим инвестиционную деятельность при создании объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе относящихся к ВИЭ, а также иных объектов и технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность. Перечень указанных объектов закрепляется в рамках соответствующего Постановления Правительства РФ 2015 года[103].

В указанном случае налоговый кредит может быть предоставлен в размере до 100% инвестиций в энергоэффективные объекты[104].

На наш взгляд, эффективность указанного механизма для поощрения энергоперехода вызывает ряд вопросов.

Прежде всего, предоставление ИНК – это право налогового органа, но не его обязанность. Аргументировать отказ предоставить такой кредит возможно во многих случаях. Например, если компания с целью технологического перевооружения производства приобретает оборудование в лизинг, в кредите могут отказать по той причине, что собственником лизингового имущества является лизингодатель. Судебная практика подтвердила, что в подобных спорных случаях кредит предоставлять налоговый орган не обязан[105].

---

[102] Ст. 66–68 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).

[103] Постановление Правительства РФ от 17.06.2015 № 600 (ред. от 23.01.2019) «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности».

[104] Пп. 1, п. 2, ст. 67 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).

[105] См., например, Постановление ФАС Московского округа от 05.07.2013 по делу № А40-117434/12-115-837: *«Суд кассационной инстанции, поддерживая судебные акты, учел, что нормами налогового законодательства Федеральной налоговой службе не предоставлена безусловная обязанность предоставить инвестиционный налоговый кредит по спорному основанию».*

На выводы относительно эффективности данного механизма влияет и тот факт, что неизвестна практика по предоставлению инвестиционных кредитов, поскольку эта информация составляет налоговую тайну[106].

Необходимо также отметить, что сущность инвестиционного налогового кредита состоит только в изменении срока уплаты налога, а соответствующие платежи необходимо будет возвращать с процентами.

Наконец, в России исключается использование данного механизма физическими лицами. Таким образом, отсутствует заинтересованность последних в установке и использовании энергоэффективных технологий в повседневной жизни.

Практика зарубежных стран, например, налоговое законодательство США, также оперирует термином «налоговый кредит» *(tax credit)*. Но если в России это именно «кредит» (по сути «заем налога»), то в контексте права США термин *"credit"* (кредит) противопоставлен термину *"deduction"* (вычет – уменьшение налоговой базы) и означает уменьшение суммы налога, что не тождественно российскому инвестиционному налоговому кредиту[107].

Кодекс внутренних доходов США (Internal Revenue Code) предусматривает возможность получения, в частности, налогового кредита на сумму инвестиций в возобновляемую энергию (Renewable Energy Investment Tax Credit). Указанный налоговый кредит может предоставляться как организациям, так и физическим лицам, осуществляющим инвестиции в повышение энергоэффективности зданий и сооружений, использование ВИЭ (геотермальные установки, использование энергии ветра и солнца)[108]. Предусмотрено предо-

---

[106] Ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).

[107] *Ермакова Е.А., Ларионов Н.А.* Налоговые кредиты в системе стимулирования инновационной активности // Управленец. 2015. № 2 (54). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-kredity-v-sisteme-stimulirovaniya-innovatsionnoy-aktivnosti (дата обращения 03.01.2021).

[108] Section 48 & Section 25D of the Internal Revenue Code (26 U.S. Code Title 26). URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26 (дата обращения 03.01.2021).

ставление налогового кредита в случае использования гибридных автомобилей и иных транспортных средств, работающих на альтернативных источниках топлива (Plug-In Electric Drive Vehicle Credit)[109]. В федеральном законодательстве предусмотрена система, которая включает широкий перечень случаев, когда и на какие суммы (на какую долю соответствующих инвестиций) подлежат уменьшению налоговые обязательства налогоплательщиков. Законы отдельных штатов также предусматривают особенности применения некоторых налоговых кредитов[110].

При этом в США такой налоговый кредит, хотя уменьшает налог, но не дает налогоплательщикам прав на возмещение данных сумм из бюджета.

Во Франции, напротив, такой институт, как налоговый кредит – crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – дает налогоплательщику возможность, помимо уменьшения налога, получить из бюджета возмещение соответствующих расходов, если они превышают подлежащие уплате налоги[111]. Вместе с тем с 2021 года применение указанного налогового кредита, за исключением ограниченного количества случаев, было исключено для большинства налогоплательщиков посредством его замены на иной (смешанный и, по замыслу законодателей, более простой для применения) инструмент поддержки перехода на ВИЭ – «бонус на энергетический переход» (prime de transition énergétique, или Ma primeRénov'), объединяющий CITE и финансовую помощь от Национального жилищного агентства «Жить лучше» (les aides de l'Agence nationale de l'Habitat (Anah) «Habiter mieux agilité») и заключающийся в возмещении расходов на использование энергоэффективных технологий в жилых

[109] Section 30D of the Internal Revenue Code. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/30D (дата обращения 03.01.2021).

[110] Так, например, законодательство штата Теннесси предусматривает предоставление налогового кредита сертифицированным производителям цепочки поставок «зеленой» энергии против франшизного и акцизного налогов (Green Energy Supply Chain Franchise and Excise Tax Credit, Tennessee Annotated Code 67-4-2109).

[111] Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (1). См. также: Nouvelle aide à la rénovation énergétique : MaPrimeRénov', URL : https://www.economie.gouv.fr/cedef/ma-prime-renov.

помещениях в определенных пределах (безотносительно уплаченных или подлежащих уплате налогов)[112].

2) Ускоренная амортизация энергоэффективного имущества

Помимо ИНК, Налоговый кодекс РФ содержит положения, позволяющие применять специальные (повышенные) коэффициенты амортизации к энергоэффективному имуществу.

Средний срок амортизации энергетических объектов составляет около 20–30 лет. Применение метода ускоренной амортизации (с применяемым коэффициентом «2»), предусмотренного пп. 4 п. 1 ст. 259.3 НК РФ, в отношении энергетических объектов, генерирующих энергию с помощью ВИЭ и указанных в Постановлении Правительства РФ от 17.06.2015 № 600 «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности», срок амортизации может быть снижен до 15 и менее лет. Соответственно, будет уменьшаться налогооблагаемая база.

С экономической точки зрения ускоренная амортизация имущества может рассматриваться как эффективный способ стимулирования повышения энергоэффективности предприятий, поскольку позволяет увеличить чистую приведенную стоимость соответствующего проекта (net present value, NPV) за счет увеличения дохода в первые годы его реализации[113].

Тем не менее, в контексте российской налоговой системы данный налоговый инструмент не может рассматриваться как действительно эффективный для повышения заинтересованности хозяйствующих субъектов в использовании ВИЭ. В частности, Налоговый кодекс предусматривает иные, более высокие специальные коэффициенты амортизации для иных видов имущества. Так, коэффици-

[112] Ibid.

[113] *Абдурешитова Д.В.* Налоговые методы регулирования и стимулирования развития возобновляемой энергетики Российской Федерации // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2018. № 1 (42). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-metody-regulirovaniya-i-stimulirovaniya-razvitiya-vozobnovlyaemoy-energetiki-rossiyskoy-federatsii (дата обращения 13.01.2021).

ент «3» может применяться в отношении основных средств, являющихся предметом договора лизинга, либо используемых только для осуществления научно-технической деятельности. Поскольку применение одновременно нескольких специальных коэффициентов амортизации (если объект подпадает одновременно под несколько параметров) Налоговым кодексом не предусмотрено, фактор энергоэффективности и энергосбережения в принципе не будет являться для налогоплательщика определяющим, что снижает заинтересованность в использовании ВИЭ.

Институт ускоренной амортизации используется и в зарубежной практике. Так, в Нидерландах предусматривается свободная амортизация «экологически чистых» активов (т.е. метод, по которому разрешается списывать полную стоимость амортизации даже в первый год). Такая амортизация предоставляется в размере до 75 процентов инвестиционных затрат соответствующего актива. Максимальные учитываемые квалификационные инвестиционные затраты составляют 25 миллионов евро на налогоплательщика за календарный год. Данная льгота непосредственно не применима к ВИЭ, но активы, к которым она применяется, могут использоваться как часть производства энергии из возобновляемых источников.

3) Льготы по налогу на имущество организаций

Пунктом 21 ст. 381 НК предусмотрена льгота по налогу на имущество организаций при одновременном соблюдении следующих условий:

- объект является вновь вводимым;
- в отношении такого объекта законодательством предусмотрено определение класса энергетической эффективности;
- объект имеет высокий класс энергетической эффективности.

При этом согласно п. 1 ст. 381.1 НК РФ указанная льгота начиная с 2018 года предоставляется организациям только в тех субъектах, которые законодательно предусмотрели ее применение.

Исходя из буквального толкования действующего законодательства, в настоящее время данное освобождение к энергоэффективным коммерческим объектам недвижимости применять невозможно.

В частности, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» определение класса энергетической эффективности предусмотрено только для многоквартирных домов. Для иных зданий отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие правила определения классов энергоэффективности.

Нужно отметить, что в отраслевых СНиПах есть понятие «класс энергосбережения»[114], что некоторые налогоплательщики пытались использовать для обоснования получения льготы по налогу на коммерческую недвижимость. Тем не менее, судебная практика[115] пошла по пути непризнания тождественности данных понятий и невозможности применения этих СНиПов для определения класса энергоэффективности коммерческих зданий, поскольку класс энергетической эффективности относится к отоплению и отопительному периоду, а класс энергосбережения – к потреблению энергии за целый год, и не только на отопление, но и на вентиляцию.

Учитывая данную ситуацию, в 2019 году Минэкономразвития предпринимало попытки разработать критерии определения классов энергоэффективности общественных зданий[116]. Но соответствующий законопроект так и не был внесен на рассмотрение Государственной Думы.

В настоящее время неприменимость рассматриваемой льготы по налогу на имущество к коммерческой недвижимости фактически лишает ее практического смысла. На это прямо было указано Кон-

---

[114] См. СНиП 23-02-2003 «Тепловая защита зданий» (приняты Постановлением Госстроя России от 26.06.2003 № 113) и СП 50.13330.2012 «Свод правил. Тепловая защита зданий».

[115] См., например, Определение ВС РФ от 28.11.2018 № 286-ПЭК18 (включено в Обзор судебной практики ВС РФ № 4 (2018), п. 32).

[116] Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации в части установления класса энергетической эффективности общественных зданий, строений, сооружений» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/05-19/00091639) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.07.2019).

ституционным Судом в Определении от 2 июля 2019 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Северный автовокзал»[117].

Признавая нормы статьи 381 Налогового кодекса РФ соответствующими Конституции, Конституционный Суд, тем не менее, указал, что «доводы заявителя небеспочвенны». Данный пункт был введен, чтобы «сформировать благоприятные налоговые условия для инновационной деятельности»[118].

При этом налоговое поощрение энергетической эффективности в отношении нежилых зданий остается недоступным, а поскольку с 2019 года объектом налога на имущество осталось лишь недвижимое имущество, соответствующее налоговое освобождение стало «едва ли не беспредметным, поскольку многоквартирные жилые дома в целом не предназначены быть объектом указанного налога»[119]. Следует отметить, что Конституционный Суд достаточно редко в своих «отказных» определениях дает подобную негативную оценку эффективности действий законодателя.

2. «Углеродный» налог ЕС как возможный фактор развития российского законодательства в области стимулирования энергоперехода

Обсуждение и предложение налоговых механизмов поддержки альтернативной энергетики – это не только вопрос их эффективности в плане поощрения соответствующих инвестиций. Для России как одного из наиболее крупных экспортеров традиционных энергоресурсов это также вопрос защиты интересов национальных экспортеров в международных торговых отношениях.

Принятие Парижского соглашения Рамочной конвенции ООН об изменении климата усилило международные дискуссии о необходимости введения и содержании налога на выбросы CO^2 (так называемый «углеродный налог»).

[117] Определение КС РФ от 2 июля 2019 года № 1831-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Северный автовокзал».
[118] Там же.
[119] Там же.

В некоторых государствах такие механизмы функционируют уже много лет. Так, в Швеции углеродный налог, введенный в 1991 году, является основой политики по борьбе с изменением климата и покрывает около 40% всех парниковых выбросов в данном государстве[120]. В 2020 году размер налога составил 1190 шведских крон (около 110 евро) за тонну выбросов (самый высокий в мире). Согласно официальным данным, с 1991 по 2018 год ВВП Швеции увеличился на 83%, а выбросы парниковых газов за тот же период сократились на 27%[121].

Тем не менее, вопросы введения данного налога в национальном законодательстве России являются неоднозначной мерой.

С одной стороны, введение такого налога может принести дополнительный доход в бюджет государства, с другой – нанести ущерб российской промышленности.

При оценке возможностей и рисков принятия такого налога в России необходим комплексный анализ и законодательства других стран, в которых уже введены такие налоги, в особенности стран, на которые приходится значительная доля экспорта российских энергоносителей.

В частности, в конце 2019 года Европейский Союз объявил о начале применения «Зеленого пакта для Европы» (EU Green Deal), целью которого является превращение ЕС в «климатически нейтральный» регион к 2050 году[122]. Для ее достижения планируется ввести углеродный налог на импорт в государства – члены ЕС.

В настоящее время правовое регулирование еще не разработано, соответственно, неизвестны принципы и методы взимания дан-

[120] International Monetary Fund (IMF). 2019. Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October. P.3.
[121] Sweden's carbon tax (Information of Government Offices of Sweden). URL: https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/ (дата обращения 03.01.2021).
[122] см., например: *Белов В.Б.* Европейская зеленая сделка // Европейский Союз: факты и комментарии. ВЫПУСК 99: декабрь 2019 г. – февраль 2020 г. С. 33–39. DOI: http://dx.doi.org/101521/eufacts120203339; *Белов В.Б.* Инвестиционный план Европейской зеленой сделки и механизм справедливого перехода // Европейский Союз: факты и комментарии. ВЫПУСК 99: декабрь 2019 г. – февраль 2020 г. С. 39–43. DOI: http://dx.doi.org/101521/eufacts120203943.

ного налогового платежа. Предполагается, что расчет суммы налога будет основан на объеме углеродных выбросов при производстве импортируемой продукции.

В процессе разработки нового налогового инструмента Европейская комиссия рассматривает три основных варианта. Первый вариант – налог на выбросы углерода на отдельные виды товаров, как на импортируемые, так и на товары, произведенные и обращающиеся внутри ЕС. Второй вариант предусматривает распространение Схемы торговли выбросами (ETS) на импортеров товаров. Третий вариант – введение новой таможенной пошлины на выбросы углерода или налога на импорт, применимого на уровне ЕС. При этом сначала предлагается ввести углеродный налог для отдельных энергоемких секторов, где утечка углерода является самой высокой. Вместе с тем перечень указанных секторов пока не определен[123].

Юридические последствия введения любого из этих инструментов будут зависеть от того, какой из вариантов будет положен в основу нового регионального регулирования. В частности, необходимо, чтобы вводимый налог соответствовал правилам ВТО и иным международным обязательствам ЕС.

Так, если налог будет рассчитываться исходя из углеродоемкости товара, как это предусмотрено программными документами ЕС, возникает вероятность его оценки как дискриминирующего производителей из третьих стран с большей углеродоемкостью производства и, таким образом, нарушающим принципы ВТО, в частности, принцип наибольшего благоприятствования.

Вместе с тем, на наш взгляд, подробная оценка структуры нового углеродного налога с учетом международных обязательств ЕС, безусловно, должна стать предметом соответствующих научных политико-правовых исследований, выходящих за рамки настоящей статьи, после появления более детальной информации о содержании нового правового регулирования.

---

[123] EU Inception impact assessment (Carbon border adjustment mechanism) - Ares(2020)1350037. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism (дата обращения 03.01.2021).

В настоящее время можно отметить, что введение указанного углеродного налога со стороны Европейского Союза может повлечь значительные финансовые потери для российских экспортеров традиционных энергоносителей (нефти, газа, угля), для которых ключевым рынком, согласно данным Министерства экономического развития РФ, являются европейские страны[124]. По информации ФТС России, на долю Европейского Союза в январе-июне 2020 года приходилось 39,4% всего российского товарооборота (в январе-июне 2019 года – 42,2%).

При самом негативном сценарии, по оценкам KPMG, потери поставщиков из России составят около €50,6 млрд до 2030 года. Данный сценарий подразумевает, что новый налог вступит в силу уже в 2022 году и будет распространяться как на прямые, так и на косвенные выбросы углекислого газа (т.е. выбросы из источников от организаций, связанных с деятельностью экспортера)[125].

С учетом данных прогнозов, представляется, что минимизация коммерческих рисков российских компаний могла бы быть достигнута, в частности, посредством модернизации оборудования, предполагающей меньшую нагрузку на окружающую среду. В долгосрочной перспективе одним из способов сохранения стабильности национальной экономики представляется постепенная перестройка ее структуры в пользу более высокотехнологичных отраслей, а также отраслей, оказывающих минимальное негативное воздействие на окружающую среду. Подобные шаги, безусловно, потребуют пересмотра приоритетов, обозначенных в действующей Энергетической стратегии России, поскольку не могут быть осуществлены без законодательных инструментов (в том числе, налоговых), целью которых будет повышение заинтересованности хозяйствующих субъектов в использовании ВИЭ и энергосберегающих технологий.

---

[124] Минэкономразвития России: Итоги внешнеэкономической деятельности Российской Федерации в 2019 году. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/itogi_vneshneekonomicheskoy_deyatelnosti_rossiyskoy_federacii_v_2019_godu.html (дата обращения 03.01.2021). С. 26–28.

[125] *Фадеева А.* KPMG оценила ущерб для России от введения углеродного налога в ЕС. URL: https://www.rbc.ru/business/07/07/2020/5f0339a39a79470b2fdb51be (дата обращения 03.01.2021).

Заключение

Постепенный процесс глобального энергоперехода, в особенности в период пандемии COVID-19, становится серьезным вызовом для российского законодателя. В настоящее время Россия остается одним из крупнейших мировых экспортеров традиционных энергоносителей. Тем не менее, отказ принимать во внимание тенденции мирового рынка, связанные с постепенным переходом к «зеленой экономике», в долгосрочной перспективе может повлечь негативные изменения в российской экономике, связанные с существенным снижением спроса на нефть, газ и уголь, при отсутствии иных конкурентоспособных экономических отраслей.

В рассмотренных условиях представляется целесообразной разработка законодательных и административных механизмов, направленных на поддержку высокотехнологичных энергоэффективных индустрий, а также модернизацию производств с целью уменьшения негативного воздействия на окружающую среду. Такие механизмы должны включать, в частности, методы налогового стимулирования (налоговые льготы), повышающие заинтересованность всех категорий налогоплательщиков в использовании энергосберегающих технологий, включая оборудование на основе ВИЭ.

Необходимо отметить, что эффективность действующих налоговых льгот в российском законодательстве достаточно сомнительна, их применение налогоплательщиками затруднено, а в случае льготы по налогу на имущество организаций практически невозможно, поскольку такая льгота не распространяется на коммерческую недвижимость. Такие же механизмы, как инвестиционный налоговый кредит или применение метода ускоренной амортизации, на наш взгляд, не создают достаточной заинтересованности в их применении налогоплательщиками.

Дальнейшее развитие и улучшение существующих механизмов (вероятно, с внедрением новых инструментов) возможно только после поэтапной проработки действующей законодательной базы.

Кроме того, было бы логичным развитие системы мониторинга эффективности налоговых льгот. Например, как уже упоминалось, в части инвестиционных налоговых кредитов, предоставление которых является налоговой тайной, в данный момент невозможно

в принципе проследить, насколько данный механизм отвечает целям его создания.

Наконец, целесообразно комплексное изучение опыта других государств в разработке таких налоговых механизмов с целью их возможной адаптации к российским правовым реалиям, а также для оценки и предложения вариантов по минимизации рисков для соответствующих секторов российской экономики.

Библиографический список

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).

2. СНиП 23-02-2003 «Тепловая защита зданий» (приняты Постановлением Госстроя России от 26.06.2003 № 113) и СП 50.13330.2012 «Свод правил. Тепловая защита зданий».

3. Постановление Правительства РФ от 17.06.2015 № 600 (ред. от 23.01.2019) «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности».

4. Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».

5. Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».

6. Определение ВС РФ от 28.11.2018 № 286-ПЭК18 (включено в Обзор судебной практики ВС РФ № 4 (2018), п. 32).

7. Определение КС РФ от 2 июля 2019 года № 1831-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Северный автовокзал».

8. Постановление ФАС Московского округа от 05.07.2013 по делу № А40-117434/12-115-837

9. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации в части установления класса энергетической эффективности общественных зданий, строений, со-

оружений» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/05-19/00091639) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.07.2019).

10. *Абдурешитова Д.В.* Налоговые методы регулирования и стимулирования развития возобновляемой энергетики Российской Федерации // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2018. № 1 (42). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-metody-regulirovaniya-i-stimulirovaniya-razvitiya-vozobnovlyaemoy-energetiki-rossiyskoy-federatsii (дата обращения 13.01.2021).

11. *Белов В.Б.* Европейская зеленая сделка // Европейский Союз: факты и комментарии. ВЫПУСК 99: декабрь 2019 г. – февраль 2020 г. С. 33–39. DOI: http://dx.doi.org/101521/eufacts120203339.

12. *Белов В.Б.* Инвестиционный план Европейской зеленой сделки и механизм справедливого перехода // Европейский Союз: факты и комментарии. ВЫПУСК 99: декабрь 2019 г. – февраль 2020 г. С. 39–43. DOI: http://dx.doi.org/101521/eufacts120203943.

13. *Ермакова Е.А., Ларионов Н.А.* Налоговые кредиты в системе стимулирования инновационной активности // Управленец. 2015. № 2 (54). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-kredity-v-sisteme-stimulirovaniya-innovatsionnoy-aktivnosti (дата обращения 03.01.2021).

14. Минэкономразвития России: Итоги внешнеэкономической деятельности Российской Федерации в 2019 году. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/itogi_vneshneekonomicheskoy_deyatelnosti_rossiyskoy_federacii_v_2019_godu.html (дата обращения 03.01.2021). С. 26–28.

15. *Путимцев Д.Н.* Нормативно-правовые основы стимулирования инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 24–31.

16. *Фадеева А.* KPMG оценила ущерб для России от введения углеродного налога в ЕС. URL: https://www.rbc.ru/business/07/07/2020/5f0339a39a79470b2fdb51be (дата обращения 03.01.2021).

17. Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (1). См. также: Nouvelle aide à la rénovation énergétique : MaPrimeRénov', URL : https://www.economie.gouv.fr/cedef/ma-prime-renov.

18. Section 30D of the Internal Revenue Code. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/30D (дата обращения 03.01.2021).

19. Section 48 & Section 25D of the Internal Revenue Code (26 U.S. Code Title 26). URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26 (дата обращения 03.01.2021).

20. BP Energy Outlook: 2020 edition. URL: https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook.html (дата обращения 31.12.2020)

21. EU Inception impact assessment (Carbon border adjustment mechanism) - Ares(2020)1350037. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism (дата обращения 03.01.2021).

22. Green Energy Supply Chain Franchise and Excise Tax Credit, Tennessee Annotated Code 67-4-2109.

23. International Monetary Fund (IMF). 2019. Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October. P.3.

24. Sweden's carbon tax (Information of Government Offices of Sweden). URL: https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/ (дата обращения 03.01.2021).

Нешатаева Василиса Олеговна
доцент кафедры международного права
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук

Права человека и новые технологии

Говорят, что революции – это локомотивы истории. Если это так, то технологические революции – это двигатели прогресса. Как у всех революций, у них есть свои последствия.

Искусственный интеллект оказывает влияние на наше общество, которое мы с трудом можем себе представить. 2020 год ускорил проникновение искусственного интеллекта в нашу повседневную жизнь – каждый день мы встречаемся с чат-ботами, таргетным маркетингом, в эпоху коронавирусной инфекции – с отслеживанием социальных контактов.

В 2019 году в Российской Федерации была принята Национальная стратегия по развитию искусственного интеллекта, действующая до 2030 года[126]. Утвержден федеральный проект «Искусственный интеллект»[127]. Сферы развития и поддержки разные – от чат-ботов до прогнозирования чрезвычайных ситуаций. Энергетика стоит в пионерах имплементации новых технологий, каждая энергетическая компания сталкивается с вопросами цифровизации процессов, внедрения интеллектуальных сетей и другими вопросами.

Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, принятая в июне 2020 года[128], также не обошла цифровую

[126] Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // Собрание законодательства РФ, 14.10.2019, № 41, ст. 5700.
[127] Более подробно: https://digital.ac.gov.ru/about/5055/
[128] Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // «Собрание законодательства РФ», 15.06.2020, № 24, ст. 3847.

трансформацию и интеллектуализацию отраслей топливно-энергетического комплекса, в результате которых новое качество приобретут все процессы в сфере энергетики, новые права и возможности получат потребители продукции и услуг отраслей топливно-энергетического комплекса. Быстрыми темпами разрабатываются и внедряются в том числе в отраслях топливно-энергетического комплекса цифровые технологии, в состав которых включают интернет вещей, 3D-моделирование, моделирование и прогнозирование на основе анализа «больших данных» (Big Data), нейросети, облачные и туманные вычисления, виртуальную и дополненную реальность, машинное обучение, компьютерную имитацию на основе цифровых двойников, интеллектуальные датчики, роботизацию производства, аддитивные технологии.

Очевидно, что искусственный интеллект несет как преимущества, так и риски.

Одним из развивающихся направлений электроэнергетики, демонстрирующих сложности соотношения рисков использования новых технологий, является направление *«умные сети»* (smart grids)[129]. В качестве положительного эффекта использование «умных сетей» направлено на разрешение *«энергетической трилеммы»:* как обеспечить энергетическую безопасность (безопасность) доступной для всех энергии (энергетическое равенство) устойчивым образом (экологическая устойчивость). Обеспечение энергетического равенства и экологической устойчивости может быть противопоставлено потенциальным угрозам третьей составляющей – безопасности[130]. Одним из наиболее уязвимых моментов реализации энергетической трилеммы является сбор, обработка, хранение данных о конечных потребителях услуг и продуктов, связанных с электроэнергией. Наиболее эффективное использование современных технологий в области электроэнергии связано с доступом к информации о клиентах в режиме реального времени и поднимает вопросы сбора

[129] *Jeannie Oliver and Benjamin Sovacool,* The Energy Trilemma and the Smart Grid: Implications Beyond the United States // Asia and the Pacific Policy Study, 2017.
[130] См. подробнее об опыте компании Enel в этой области: https://www.enel.com/company/stories/articles/2016/03/the-future-has-come-home

и хранения конфиденциальной информации об энергетическом следе домашних хозяйств конкретного человека, а также сохраненных данных в свете политики конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни[131].

Как правило, конечные потребители получают бытовую энергию от поставщиков энергии (газовых и электроэнергетических компаний), с которыми у них заключен договор. На современном этапе такие компании пытаются заручиться поддержкой своих клиентов при установке «умных счетчиков» в домашних хозяйствах, особенно в Европе и США. Две основные проблемы, вызывающие сопротивление «умным счетчикам», связаны с вопросами здоровья и конфиденциальности данных. Клиентам в целом неудобно, когда коммерческие организации, в том числе и коммунальные, получают доступ к «чувствительной информации», которая может открыть доступ к персональным данным и информации о частной жизни, образе жизни[132]. Например, «умные счетчики» могут определить, когда кто-то находится дома, готовит ли он еду, принимает ли душ или смотрит телевизор, основываясь на мониторинге энергопотребления (нагрузки) таких приборов.

Чтобы смягчить эти опасения, а также в свете принятого в 2018 году в Европейском Союзе Общего регламента о защите персональных данных (GDPR)[133], направленного на унификацию правового регулирования защиты персональных данных в ЕС, энергетические и газовые компании приступили к информированию потребителей об их политике конфиденциальности, причинах сбора данных и обмена ими, доступе к данным и правах потребителей.

Вместе с тем энергетические компании столкнулись с другим аспектом уязвимости безопасности современных технологий в электроэнергетике: их уязвимость перед кибер-атаками[134]. Как показала современная практика, такие нацеленные атаки могут привести к каскадным отключениям и к краху всей системы безопасности электроэнергетики конкретного региона[135]. Такие атаки могут привести к грандиозным финансовым потерям в электроэнергетике – от 243 миллиардов евро до более 640 миллиардов евро в случае массового отключения электроэнергии[136].

Несомненно, все вышеуказанные риски подлежат всесторонней технической и правовой оценке в целях выработки надлежащего правового регулирования. На данный момент такое регулирование на универсальном уровне отсутствует.

Как следует из вышеизложенного, **краеугольным вопросом в сфере правового регулирования новых технологий является поиск баланса между прогрессом и защитой прав человека**. К таким вопросам относятся вопросы защиты персональных данных и многое другое.

На сегодняшний день на международном уровне отсутствует универсальный международный договор, регулирующий правовые, социальные и этические вопросы в сфере искусственного интеллекта, новых технологий. Правовое регулирование на международным уровне осуществляется за счет норм «мягкого права» (soft law), создаваемых в рамках международных организаций (ООН, Совет Европы, ОЭСР и др.). Как правило, вопросы применения и развития новых технологий рассматриваются через призму конкретных прав человека: в аспекте неприкосновенности личной жизни[137]; свободы слова и выражения мнения и др.

---

[131] *Hatzakis Tally, Rodrigues Rowena, Wright David,* Smart Grids and Ethics: A Case Study, The ORBIT Journal, Volume 2, Issue 2, 2019, Pages 1-28.

[132] Подробнее см. EU Commission Report "Benchmarking smart metering deployment in the EU-27 with a focus on electricity", Brussels, 17.6.2014 COM(2014) 356 final.

[133] Текст Регламента доступен на сайте ЕС: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0679

[134] Summary report "Cyber Security of the Smart Grids", prepared by Expert Group on the Security and Resilience of Communication Networks and Information Systems for Smart Grids.

[135] *Muhammed Zekeriya Gunduz, Resul Das,* Cyber-security on smart grid: Threats and potential solutions, Computer Networks, Volume 169, 2020.

[136] *Julia E. Sullivan, Dmitriy Kamensky,* How cyber-attacks in Ukraine show the vulnerability of the U.S. power grid, The Electricity Journal, Volume 30, Issue 3, 2017, Pages 30-35.

[137] См., например, Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. № 68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век» и др.

Искусственный интеллект и, в частности, его подобласти – машинное обучение и глубокое изучение – могут быть нейтральными только внешне. Преимущества решений, обоснованных на основе математических вычислений, могут быть огромными во многих сферах жизни, но слишком сильное доверие к искусственному интеллекту может также обернуться против пользователей и привести к ограничению прав человека. При этом проблема потенциально негативного влияния современных технологий на права конкретного индивида обусловлена отсутствием прозрачности разработки и использования таких технологий.

Одной из самых активных международных организаций, которая занимается вопросами защиты прав человека в свете развивающихся новых технологий, является Совет Европы. Совет Европы ведет активную исследовательскую и мониторинговую деятельность в этом направлении. Как правило, результатом такой работы становится создание единых стандартов, реализуемых в международно-правовых актах[138]. Так, в рамках Совета Европы в 2019 году был создан Специальный комитет по искусственному интеллекту (CAHAI). Данному комитету поручено изучить осуществимость и потенциальные элементы на основе широких консультаций с участием многих заинтересованных сторон правовой основы для разработки, проектирования и применения искусственного интеллекта, основанной на стандартах Совета Европы в области прав человека, демократии и верховенства закона[139]. Кроме того, в рамках Совета Европы действует Комитет по биоэтике, который занимается вопросами биоэтики и прав человека. В 2020 году он представил 5-летний стратегический план действий по правам человека и новым технологиям в биомедицине. В 2020 году также был создан экспертный комитет по свободе слова и цифровым технологиям (MSI-DIG). Эта междисциплинарная группа ведущих специалистов изучит влияние цифровых технологий и искусственного интеллекта на свободу слова.

[138] Feasibility study on a legal framework on AI design, development and application based on Council of Europe's standards adopted by the CAHAI on 17 December 2020.

[139] Более подробная информация о текущей деятельности Комитета доступна на официальной интернет-странице: https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai

Какие риски можно выделить на сегодняшний день в свете прав, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека – уникального международного правового акта, выработанного в рамках Совета Европы, 25-летие членства в которой отмечает Российская Федерация в 2021 году.

Большие данные несут риски, обычно связанные с их «тремя Vs» атрибутами: объемом, скоростью и разнообразием обрабатываемых данных (volume, velocity and variety). Объем относится к объему обрабатываемых данных, разнообразие – к количеству и разнообразию типов данных, в то время как скорость относится к скорости обработки данных[140]. На сегодняшний день можно выделить следующие риски для прав человека: посягательство на право на неприкосновенность частной жизни; подавление свободы выражения мнений и свободы собраний и др.

Напряженность между преимуществами технологии искусственного интеллекта и рисками для прав человека становится наиболее очевидной в области конфиденциальности. Конфиденциальность является одним из основных прав человека, необходимым для того, чтобы жить в достоинстве и безопасности. Однако в цифровой среде происходит сбор больших объемов личных данных, как было показано на примере с «умными счетчиками», которые могут быть использованы для составления прогнозов нашего поведения. Машины функционируют на основе того, что заложено в их программы людьми. Поэтому отсутствие разнообразия и процесс включения такого разнообразия в разработку систем искусственного интеллекта является одной из ключевых этических проблем: вместо того, чтобы сделать наши решения более объективными, они могут усилить дискриминацию и предрассудки, придав им видимость объективности. Решения, принятые без сомнений, могут иметь серьезные последствия для прав человека. Например, программное обеспечение, используемое для принятия решений о пособиях по здравоохранению и инвалидности, неправомерно исключает людей, которые имели на них право, что имеет тяжелые последствия для соответствующих лиц.

Таким образом, искусственный интеллект обладает потенциалом для того, чтобы помочь человеку повысить свой уровень жизни.

[140] Responsibility and AI, Council of Europe study DGI(2019)05.

В то же время искусственный интеллект несет в себе множество изученных и неизученных рисков правового и этического характера. Поиск баланса между технологическим развитием и защитой прав человека является важнейшим вопросом, влияющим на наше будущее.

Уже существует ряд стандартов, которые могут служить отправной точкой для развития регулирования в этой области. Например, вышеописанный GDPR, принятый в рамках ЕС, Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (Конвенция № 108), принятая в 2018 году, многочисленные акты мягкого права, разработанные в рамках ООН, ЮНЕСКО, ОЭСР и других организаций, а также судебная практика Суда ЕС, Европейского суда по правам человека, подтверждающая четкие границы уважения частной жизни, свободы и безопасности. Тем не менее, указанные стандарты не являются достаточными, поскольку не отвечают на все вопросы, возникающие в данной сфере, а кроме того, они носят универсальный характер или, в случае с актами мягкого права, не носят императивную силу. В связи с этим, представляется необходимым разработка универсального международного правового акта обязательного характера. Необходимо обеспечить большую прозрачность процессов принятия решений с использованием алгоритмов, с тем чтобы понять их обоснование, обеспечить подотчетность и иметь возможность эффективно оспаривать эти решения в целях защиты прав конкретного индивида.

Максименко Петр Николаевич
аспирант отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, магистр права

Модели розничных рынков электроэнергии: сравнительно-правовой анализ[141]

В настоящее время актуальными являются вопросы повышения эффективности оборота электрической энергии, особенно ее поставки конечным потребителям, то есть на розничных рынках электрической энергии[142]. Так, в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216, среди рисков внутренней энергетической безопасности отображены такие, как неравные условия конкуренции в конкурентных видах деятельности в сфере энергетики и нерациональное потребление энергоресурсов. Кроме того, Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р, называет среди проблем в сфере энергетики несовершенство действующей модели отношений и ценообразования в сфере энергоснабжения и недостаток конкуренции на рынках электроэнергии, а также низкую платежную дисциплину и сохранение перекрестного субсидирования.

---

[141] Содержащиеся в настоящей статье позиции, суждения и высказывания являются частным мнением автора и могут не совпадать с официальной позицией организации, в которой он работает, или какой-либо иной организации.

[142] Для целей настоящей статьи розничные рынки электроэнергии включают в себя как снабжение промышленных потребителей, так и потребителей коммунальной услуги по электроснабжению.

Решение указанных проблем, несомненно, требует комплексного подхода при дальнейшем развитии правового регулирования отношений по электроснабжению. Однако хочется выделить общее направление для развития правоотношений, которое, как представляется, позволит значительно повысить качество оборота электроэнергии – совершенствование договорной модели энергоснабжения.

В настоящее время в российском правопорядке энергосбытовая деятельность, как один из основных видов деятельности на розничных рынках, носит преимущественно регулируемый характер, что подтверждается рядом факторов, в частности:

- функционирующей системой тарифного регулирования, предельных уровней цен;

- ограниченностью свободы договора (особенно для гарантирующих поставщиков электрической энергии (мощности) (далее – ГП), для которых договоры энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии) являются публичными[143]);

- особые требования к применению правовых механизмов, направленных на соблюдение потребителями своих договорных обязательств[144] и т.д.

Несмотря на то, что для независимых энергосбытовых организаций условия энергоснабжения потребителей не настолько детально урегулированы как для ГП, тем не менее, сохраняется значительное количество требований к их деятельности (например, в части цены на электрическую энергию, реализуемую населению).

В первую очередь, указанные ограничения направлены на обеспечение стабильности и надежности энергоснабжения, а также имеют социальное значение, связанное с недопустимостью значительного роста цен для социально защищаемых категорий потребителей.

[143] Статья 426 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункт 28 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 (далее – Основные положения).

[144] Например, установленный Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 (далее – Правила ограничения), порядок введения процедуры ограничения режима потребления при наличии задолженности.

Однако такая детализация, как представляется, влечет за собой и множество проблем, связанных со значительным ограничением сторон в построении индивидуальных договорных условий, что не позволяет, в отличие от обычных гражданско-правовых договоров, наиболее оптимально выстраивать правоотношения.

Все указанные факторы позволяют охарактеризовать российскую модель розничных рынков электроэнергии как преимущественно регулируемую, устанавливающую значительное количество ограничений, требований и условий для осуществления энергоснабжения.

При этом в зарубежных правопорядках можно выделить и две других модели правового регулирования реализации электроэнергии конечным потребителям.

Первая – немецкая, являющаяся преимущественно дерегулированной, основанной на значительной свободе сторон в определении договорных условий энергоснабжения (исключение составляет ряд требований к самой организации и формированию предельных ценовых условий, что не приводит к существенным ограничениям).

Так, например, глава 4 Закона об энергетике[145] и принятые в ее исполнение подзаконные нормативные правовые акты обязывают энергоснабжающие организации лишь раскрывать всю необходимую информацию об отдельных параметрах энергоснабжения и общих ценовых условиях энергоснабжения[146].

К очевидным преимуществам этой модели можно отнести, в частности, следующие:

- наличие экономически справедливых цен на электроэнергию, что позволяет исключить существование такого понятия как «перекрестное субсидирование», что позволяет всем субъектам электро-

[145] Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html#BJNR197010005BJNG000800000

[146] Например, Постановление об общих условиях энергоснабжения (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stromgvv/).

энергетического рынка (причем как оптового, так и розничного) выстраивать свои бизнес-модели только на основании экономической целесообразности и обоснованности их деятельности;

- свободно определять взаимовыгодные условия энергоснабжения, оптимальные как для потребителя, так и для поставщика электрической энергии.

При этом у данной модели можно выделить свои недостатки, в первую очередь экономико-правовые. Так, поскольку цена на электроэнергию является экономически обоснованной, то она будет выше, чем в странах с регулируемым ценообразованием[147]. Указанное может приводить к высокой дебиторской задолженности перед поставщиками ресурсов, поскольку при недостаточной платежеспособности потребителей повышаются риски неоплат, что содержит в себе риск необходимости дополнительных затрат поставщиков на проведение претензионно-исковой работы и длительного взыскания долга.

Однако еще раз оговоримся, что за счет широкого действия принципа свободы договора, как фундамента частно-правовых отношений, поставщик и потребитель могут предусмотреть, например, различные варианты как оплаты (авансовая, постоплата и т.д.), так и урегулирования возникающих в правоотношениях разногласий.

Указанное позволяет сбалансировать экономические интересы сторон правоотношений, что является одним из основных принципов в сфере частного права, в том числе в сфере электроэнергетики в российском праве[148].

Особый интерес представляет еще одна модель построения рынков электрической энергии, которую можно обнаружить в зарубежных правопорядках.

Так, в США существует смешанная модель, заключающаяся в следующем. Существует так называемый «Electricity choice» (Retail

[147] Например, на конец 2019 года цена электрической энергии для промышленности в России составила 0,07 USD за 1 кВт/ч, а в Германии 0,14 USD, то есть в два раза дороже, а для населения разрыв еще больший // URL: https://www.kommersant.ru/doc/4187282

[148] Абзац шестой части 1 статьи 6 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

electricity choice) (далее – REC)[149], содержание которого состоит в том, что каждому штату предоставлена возможность выбора одной из трех моделей оборота электрической энергии:

1) полностью дерегулированная – то есть полностью конкурентные, свободные в определении договорных, в первую очередь ценовых, и иных условий оптовый и розничный рынки электрической энергии, позволяющие их участникам (производителям, поставщикам, потребителям и другим) гибко конфигурировать оборот электроэнергии;

2) полностью регулируемая – устанавливаются цены (тарифы) на электрическую энергию, жестко определяются параметры торговли указанным ресурсом (как договорные, так и общеправовые, связанные с выходом на соответствующие рынки и т.д.);

3) частично регулируемая (смешанная) – представляет собой двухфакторную торговлю: полностью дерегулированная (конкурентная, со свободным ценообразованием и прочее) торговля электроэнергией на оптовом рынке, но при этом регулируемая, в первую очередь в части ценообразования, торговля на розничных рынках электроэнергии.

Представляется, что делегирование на уровни штатов права определить модель оборота электрической энергии является весьма разумным решением, позволяющим достигать множество положительных эффектов, как структурных (для всей отрасли), так и, в частности, для конечных потребителей.

Проанализируем сильные и слабые стороны каждой из моделей оборота электроэнергии (регулируемой, смешанной и свободной).

Регулируемая модель, как показывает анализ практики ее применения, используется, в частности, в следующих случаях:

- преимущественное влияние публично-правового регулирования на экономику государства (частно-правовые институты используются в редких, исключительных случаях);

- присутствуют те или иные факторы (экономические, техно-

[149] Подробнее см., например, *William Boyd* and *Ann E. Carlson* Accidents of Federalism: Ratemaking and Policy Innovation in Public Utility Law, 63 UCLA L. Rev.810, An Introduction to Retail Electricity Choice in the United States // URL: https://www.nrel.gov/docs/fy18osti/68993.pdf

логические, социальные и др.), обусловливающие целесообразность полного контроля государством за оборотом электрической энергии.

Если первый случай, как правило, обусловлен либо сформированной и существующей традицией (преемственностью), либо началом перехода государства к рыночной экономике, то второй случай представляется более показательным для анализа.

Так, если в каком-либо государстве/регионе наблюдаются особые климатические условия, связанные с необходимостью обеспечения системного, стабильного энергоснабжения, требующего государственного вмешательства для защиты интересов потребителей, то может быть выбрана полностью регулируемая модель. Например, если в штате наблюдаются частые экстренные погодные условия, то выбор такой модели будет разумным, поскольку позволит государственным органам требовать незамедлительного принятия тех или иных экстренных мер для минимизации негативных последствий от ураганов, пожаров и т.д. от соответствующих компаний, обеспечивающих энергоснабжение (либо реализовывать их самостоятельно, за счет управления этими компаниями).

Кроме того, полностью регулируемая модель представляется привлекательной для случаев, когда наблюдается начальная стадия развития энергетической инфраструктуры и (или) экономики государства/региона. В указанных случаях будет наблюдаться заведомо высокая стоимость электрической энергии, что не позволит реализовывать ее по экономически обусловленной цене и будет влечь для потребителя завышенные издержки на оплату энергопотребления в конкурентной среде.

В условиях удаленной и развивающейся инфраструктуры (например, в регионах с большим «разбросом» потребителей по удаленности друг от друга и от основных электросетей) вырастут затраты на всю цепочку энергоснабжения, а именно: производство электроэнергии, стоимость создания, развития объектов электросетевого хозяйства и подключения к ним, ее сбыта в конкурентных условиях (изначально будет осуществляться конкуренция «на высоких ставках»). Указанное с высокой вероятностью приведет к кратному росту цены на ресурс для конечного потребителя и, следовательно, может повлечь возникновение неплатежей.

Таким образом, для ситуаций, когда возникает значительная вероятность критически больших затрат на оборот электроэнергии по всей «цепочке» (т.е. создание инфраструктуры – производство – доставка – распределение), влекущая за собой очень высокую стоимость для конечного потребителя, то наиболее разумным представляется полное государственное регулирование оборота электроэнергии, поскольку за счет различных публично-правовых инструментов (регулирование цен на строительство, оптовую торговлю и т.д.) государство сможет оптимально урегулировать расходы всех участников правоотношений и соблюсти их баланс интересов, за счет чего существенно уменьшится вероятность возникновения неплатежей, разногласий, срывов сроков и многих других негативных последствий.

Аналогичный вывод можно сделать и для государств/регионов со специфическими географическими и климатическими условиями, где для предотвращения и минимизации вреда жизни, здоровью населения и крупного ущерба экономике целесообразно создание полностью контролируемых государством условий осуществления оборота электроэнергии.

Рассматривая частично регулируемую модель, представляется возможным отобразить два основных случая ее использования.

Первый – переходный период в экономике (переход от регулируемой к рыночной экономике).

Второй – необходимость сохранения частичного влияния государства на оборот электроэнергии по различным причинам. Так, российскую электроэнергетику можно в полной мере отнести к частично регулируемой модели. Например, нормативная правовая база, регулирующая функционирование оптового рынка электрической энергии и мощности, закрепляет возможность как конкурентной, так и регулируемой торговли, оставляя ее на усмотрение самих участников данного рынка[150]. Аналогичная ситуация складывается

[150] Существуют «регулируемые договоры», правовое регулирование вынужденной генерации по фиксированным тарифам. При этом также есть и «свободные договоры», конкурентный отбор мощности и т.д., что позволяет говорить о смешении публично- и частно-правовых элементов в построении оптового рынка электрической энергии и мощности.

и на розничных рынках электрической энергии, где есть категории с регулируемым ценообразованием[151], но при этом для других потребителей присутствует и возможность более свободного определения цены (например, при заключении договора с независимой энергосбытовой организацией).

Представляется, что указанная модель правового регулирования для нынешнего состояния отечественной электроэнергетики является весьма верной по ряду причин. К одной из них можно отнести необходимость поддержки населения в целях недопущения значительного роста цен на электроэнергию для них, поскольку в условиях становления экономики, пускай даже активного, реализация электроэнергии по экономически обоснованной цене может привести к значительному повышению финансовой и долговой нагрузки на население, особенно социально незащищенные его категории, что негативно отразится на отрасли в целом.

Говоря о полностью конкурентной модели оборота электроэнергии, можно вывести ряд условий, при которых возможно ее внедрение, в частности:

- рыночная экономика;
- минимальное участие государства в определении ценовых и иных параметров оборота электроэнергии;
- возможность более свободного «вхождения» на рынок и участия в нем (например, за счет широкой свободы в определении условий предоставления ресурсов) профессиональных участников;
- активное участие потребителей в покупке ресурса.

По результатам проведенного небольшого компаративного анализа хочется отметить следующее.

Говоря о российской действительности, можно отметить, что сейчас проводится довольно активная работа по развитию электроэнергетики, в том числе выбору новой модели ее функционирования, одной из приоритетных составляющих которой должно стать дальнейшее развитие конкуренции на розничных рынках электрической энергии[152].

Однако, как представляется, прежде чем развивать конкуренцию (то есть переходить от условно регулируемой модели (смешанной) к полностью дерегулированной), целесообразно определиться, действительно ли необходим переход к полностью конкурентным отношениям на розничных рынках.

По нашему мнению, отвечая на указанный вопрос, целесообразно исходить из экономических, технологических и географических особенностей, напрямую влияющих на выбираемую модель оборота электроэнергии на розничных рынках.

Так, если говорить, например, о дальневосточном регионе, то представляется, что внедрение конкурентных отношений в нем, вероятно, не приведет к желаемым результатам. Указанное может обусловливаться тем, что этот регион характеризуется низкой концентрацией потребителей, удаленностью инфраструктуры, влияющей на возможности технологического присоединения энергопринимающих устройств последних и, следовательно, необходимостью больших затрат на подключение потребителя к электросети.

Все вышесказанное приведет к тому, что в конкурентных условиях реализация электроэнергии будет осуществляться по весьма высоким ценам как для промышленных, так и для бытовых потребителей, что может сильно увеличить финансовую нагрузку на них и привести к росту неплатежей, разногласий и т.д.

При этом можно предположить, что для регионов, которые в меньшей степени сталкиваются с подобными факторами, а также обладающих более стабильным экономическим положением, возможно говорить о постепенном развитии конкурентной модели оборота электроэнергии. Однако для реализации указанного подхода необходимо развивать правовое регулирование, связанное с расширением свободы договора (широкая возможность сторон самостоятельно определять договорные

[151] Например, для населения и приравненных к нему категорий потребителей определен порядок формирования конечной цены на электроэнергию в соответствии с Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178.

[152] О чем говорится в вышеупомянутых Энергетической стратегии до 2035 года и Доктрине энергетической безопасности.

условия энергоснабжения)[153] и переходом к более гибкому ценообразованию[154].

Таким образом, представляется, что с учетом всех особенностей, присущих российской действительности, более целесообразно рассмотреть возможность введения аналога REC, что позволит каждому региону, исходя из обстановки в нем, определять наиболее экономически эффективную и справедливую модель оборота электрической энергии. В качестве альтернативного варианта можно предусмотреть возможность на федеральном уровне определять указанную модель, например, на основании ходатайства глав субъектов РФ с обязательным участием профессионального и научного сообщества в принятии такого решения.

Библиографический список

1. *Символоков О.А., Максименко П.Н.* Возможность льготирования цен на электрическую энергию: доктрина, законодательство и судебная практика // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 21–25.

2. *Символоков О.А.* Развитие договорных отношений в электроэнергетике // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 49–60.

3. *William Boyd and Ann E. Carlson* Accidents of Federalism: Ratemaking and Policy Innovation in Public Utility Law, 63 UCLA L. Rev.810.

4. An Introduction to Retail Electricity Choice in the United States // URL: https://www.nrel.gov/docs/fy18osti/68993.pdf.

[153] Подробнее см., напр., *Символоков О.А.* Развитие договорных отношений в электроэнергетике // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 49–60.

[154] Подробнее см., напр., *Символоков О.А., Максименко П.Н.* Возможность льготирования цен на электрическую энергию: доктрина, законодательство и судебная практика // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 21–25.

Седова Александра Дмитриевна
Советник по правовым вопросам Председателя МЭА БРИКС,
магистрант МИЭП МГИМО (У)
МИД России

Правовой анализ односторонних ограничительных мер США в отношении Южно-Киринского месторождения: соотношение политико-экономических предпосылок и правового обоснования

В целях анализа правовых оснований введения США односторонних ограничительных мер следует, в первую очередь, отразить подход Соединенных Штатов к толкованию понятий «санкции» и «односторонние меры ограничительного характера». В текстах законодательных актов США различия между двумя этими понятиями стираются. Так, Законом США «О международных чрезвычайных экономических полномочиях» 1977 года[155] закрепляются полномочия Президента осуществлять определенные ограничительные действия (“actions to be taken”) в отношении других государств в сфере экономических отношений, но термин «санкции» в данном документе не употребляется. Также, использование этого термина США избегали в актах, непосредственно вводящих ограничительные меры. Однако в Законе «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) от 02.08.2017 г.[156] как в названии, так

[155] 1977 International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), 50 U.S.C. §§ 1701 – 1706 // Superintendent of Documents, United States Government Printing Office. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1625.pdf (дата обращения 1.12.2020).

[156] H.R.3364 - Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Government Publishing, Public Law 115-44 Office URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf (дата обращения 1.12.2020).

и в тексте документа употребляется термин «санкции». Ограничительный список (SSI – List)[157], фиксирующий лица, на которые распространяются секторальные ограничительные меры, также называется «санкционным». Таким образом, несмотря на неизменность характера вводимых ограничений, в последние годы в США односторонние меры ограничительного характера стали все чаще обозначаться термином «санкции». Крицкий К.В. разделяет мнение о том, что такая формулировка [«санкции»], вероятно, выбрана с целью приближения недружественных мер Соединенных Штатов по уровню легитимности к санкциям ООН, намереваясь таким образом уравнять их в глазах мирового сообщества[158].

Основными национальными актами, на основании которых на сегодняшний день Соединенные Штаты вводят односторонние меры ограничительного характера против других государств, являются Закон США «О международных чрезвычайных экономических полномочиях» 1977 года и Закон США «О национальных чрезвычайных положениях» 1976 года[159], которые позволяют Президенту США объявлять и ежегодно продлевать режим чрезвычайного положения, а также вводить меры ограничительного характера в определяемом им самим объеме, в случае наличия «нетипичной и чрезвычайной угрозы национальной безопасности, внешней политике или экономике Соединенных Штатов, источник которой полностью или в значительной степени находится за территорией Соединенных Штатов»[160].

---

[157] Sectoral Sanctions Identifications List (SSI – List) – перечень лиц отраслевых санкций.

[158] *Крицкий К.В.* «Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве»: диссертация… кандидата юридических наук: 12.00.10; [место защиты: МГИМО-Университет]. Москва, 2019. 186 с. С. 74–75 (дата обращения 1.12.2020).

[159] National Emergencies Act, 1976 [Electronic resource] // US Government Publishing Office [Website]. URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf

[160] H.R.3364 - Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Government Publishing, Public Law 115-44 Office URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf (дата обращения 1.12.2020).

Односторонние меры ограничительного характера в отношении российского Южно-Киринского месторождения в Охотском море были введены США Итоговым регламентом Бюро промышленности и безопасности Соединенных Штатов (BIS)[161] при Министерстве торговли Соединенных Штатов (далее – Итоговый регламент от 07.08.2015 г.) и опубликованы 7 августа 2015 года в томе 80 № 152 Федерального реестра (далее – Федеральный реестр), и явились первым примером введения ограничительных мер **не в отношении физического или юридического лица, а конкретного месторождения.**

Южно-Киринское месторождение, расположенное на территории РФ, было открыто ПАО «Газпром» (далее – «Газпром») в 2010 году. Месторождение расположено на острове Сахалин в Охотском море и является частью берегового технологического комплекса «Киринский» в рамках проекта «Сахалин – 3»[162].

Бюро промышленности и безопасности Соединенных Штатов (BIS) внесло поправки в Закон Соединенных Штатов «О регулировании экспорта» (EAR)[163] в части введения ограничительных мер в отношении определенных российских проектов в области энергетики. В частности, добавило Южно-Киринское месторождение, расположенное в Охотском море, в список лиц[164], который ведется Министерством торговли Соединенных Штатов для учета конечных потребителей, деятельность которых может угрожать национальной безопасности США. В частности, угрозой может быть воспринят дальнейший сбыт оборудования[165].

Введение односторонних мер ограничительного характера против Южно-Киринского месторождения, принадлежащего

---

[161] Bureau of Industry and Security (BIS) – Бюро промышленности и безопасности США, ответственное по вопросам национальной безопасности и экономических интересов Соединенных Штатов.

[162] Официальный сайт ПАО «Газпром» URL: https://www.gazprom.ru/projects/sakhalin3/

[163] Export Administration Regulations (EAR) – Закон Соединенных Штатов «О регулировании экспорта».

[164] Supp. No. 4, 15 CFR 744 // Control Policy: End-User and End-Use Based.

[165] Federal Register/Vol. 80, No. 152/Friday, August 7, 2015/Rules and Regulations URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-08-07/pdf/2015-19228.pdf (дата обращения 1.12.2020).

«Газпрому», официально обосновывается фактом того, что, по оценкам экспертов, данное российское месторождение помимо газа содержит существенные запасы нефти. Ранее секторальные ограничительные меры уже вводились против «Газпрома», но только **расширение перечня сфер** для дальнейшего введения ограничительных мер технически позволило США предпринять попытку заблокировать Южно-Киринское месторождение, что ранее не могло быть осуществлено ввиду того, что секторальные ограничительные меры, вводимые Директивой № 4 от 12.09.2014 г. в соответствии с Указом Президента Соединенных Штатов № 13662 «О блокировании собственности лиц, способствующих развитию ситуации в Украине» от 17.03.2014 г. (далее – Указ Президента США № 13662) и закрепленные в Перечне лиц секторальных санкций (SSI – List) Службы по контролю за иностранными активами (OFAC)[166] Министерства финансов Соединенных Штатов, распространялись только на те проекты, которые были связаны с разработкой **добычи нефти**[167]. В то же время на Южно-Киринском месторождении не велись проекты по добыче нефти, так как с точки зрения промышленной добычи оно воспринималось исключительно как газовое. Вводимые США ранее против российской нефтяной отрасли недружественные меры обосновывались Указом Президента США № 13662, в котором заявляется, что действия и политика Правительства Российской Федерации в отношении Украины, включая размещение в Крымском регионе вооруженных сил Российской Федерации, подрывают демократические процессы и институты в Украине, угрожают ее миру, безопасности, стабильности, суверенитету и территориальной целостности, а также способствуют присвоению себе ее активов, тем самым представляя необычную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных

[166] Office of Foreign Assets Control (OFAC) – Служба по контролю за иностранными активами.

[167] Directive 4 under Executive Order 13662 // Office of Foreign Assets Control URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive4.pdf (дата обращения 1.12.2020).

Штатов[168]. Таким образом, правовые основания введения односторонних мер ограничительного характера против Южно-Киринского месторождения снова были сведены к Указу Президента США № 13662. Также, в связи с расширением перечня сфер для дальнейшего введения ограничительных мер, американская Служба по контролю за иностранными активами (OFAC), на основании Указа Президента США № 13662 от имени Министерства финансов Соединенных Штатов установила перечень заблокированных юридических лиц, чья деятельность связана с данным месторождением.

Бюро промышленности и безопасности Соединенных Штатов (BIS) включает ряд субъектов в список **специально определенных лиц** Министерства торговли Соединенных Штатов на основании положений части 744 «Политики контроля конечного потребителя и конечного пользования» (Control Policy: End-User and End-Use Based) и части 746 «Правил эмбарго и прочих специальных мер контроля» (Embargoes and Other Special Controls), в соответствии с которыми этим лицам необходимо будет для осуществления деятельности в попавшем под ограничительные меры промышленном секторе получать специальные лицензии у Бюро промышленности и безопасности Соединенных Штатов (BIS). В Итоговом регламенте от 17.08.2015 г. было зафиксировано, что в соответствии с Законом Соединенных Штатов «О регулировании экспорта» экспорт, реэкспорт, а также внутренняя транспортировка всех промышленных объектов без получения такой лицензии признается Правительством США как деятельность, представляющая неприемлемый риск дальнейшего использования или риск отклонения от первоначальной цели эксплуатации этих промышленных объектов с намерением использовать объекты для перечисленных в части (a)(1) параграфа 746.5 «Правил эмбарго и прочих специальных мер контроля» видов деятельности, а именно: разведки или добычи нефти или газа в российских глубоководных (свыше 500 футов) участках. При этом отмечается, что заявки на получение такой лицензии на операции с вышеуказанными

[168] Executive Order «Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine» 17.03.2014 URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/executive-order-blocking-property-additional-persons-contributing-situat (дата обращения 1.12.2020).

объектами будут рассматриваться **с презумпцией отказа**, поскольку экспорт, реэкспорт и внутренняя транспортировка объектов изначально предполагаются как направленные на прямое или косвенное использование для деятельности по разведке и производству в российских глубоководных проектах, которые имеют значительный потенциал для добычи нефти[169].

В целом, вопрос легитимности правовых оснований введения недружественных односторонних мер ограничительного характера Соединенными Штатами в отношении России со ссылкой на события в Украине является объектом дискуссий в научном сообществе. Представляется недостаточно аргументированной связь Южно-Киринского нефтегазового месторождения с нарушением публичного порядка США, вопреки попыткам американской стороны подвести какую-либо правовую базу.

Стоит рассмотреть также возможность наличия других причин, ввиду которых США были заинтересованы в блокировании развития промышленной деятельности в этом российском регионе. В 2014 году произошел новый виток в диалоге Российской Федерации с Японией. В это время наметилась положительная динамика российско-японского сотрудничества в сферах обеспечения безопасности и торгово-экономических отношений. В том числе, прошел ряд встреч, в ходе которых РФ и Япония сошлись во мнении, что необходимо совместно разрабатывать политику безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе[170]. Действующий в то время премьер-министр Японии Синдзо Абэ заявлял о том, что будет активно способствовать курсу на развитие всесторонних отношений с Россией. Все обстоятельства складывались таким образом, что возобновление обсуждения проекта давно зародившейся идеи строительства газопровода с Сахалина на о. Хоккайдо стало очевидным. По оценкам экспертов

[169] Federal Register/Vol. 80, No. 152/Friday, August 7, 2015/Rules and Regulations URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-08-07/pdf/2015-19228.pdf (дата обращения 2.12.2020).

[170] Интервью Посла России в Японии Е.В. Афанасьева «РИА Новости», 6 февраля 2014 года // Официальный сайт МИД РФ, 7.02.2014 г. URL: https://www.mid.ru/publikacii/-/asset_publisher/nTzOQTrrCFd0/content/id/736060 (дата обращения 2.12.2020).

Комитета по развитию и использованию инфраструктуры для природного газа и Японской корпорации нефти, газа и металлов, для Японии возможность импорта природного газа по данному газопроводу, даже с учетом всех затрат на проект, была бы экономически целесообразнее и выгоднее поставок сжиженного природного газа (СПГ), одним из ключевых экспортеров которого для Японии выступают как раз Соединенные Штаты[171]. Следовательно, отсутствие газопровода «Сахалин-Хоккайдо» было бы экономически выгодно США. Проекты прокладки трубопровода неоднократно обсуждались, одним из возможных вариантов стал сценарий со строительством российской части газопровода на проекте «Сахалин – 3», где и расположено в пределах Киринского участка Южно-Киринское месторождение.

Таким образом, складывается картина заинтересованности США в замедлении разработки месторождений в данном регионе. Очевидно также, что аргументация США введения ими односторонних мер ограничительного характера в отношении Южно-Киринского месторождения со ссылкой на Указ Президента США № 13662, является попыткой скрыть действительную цель – воспрепятствовать реализации российских проектов, соответствующих условиям здоровой рыночной конкуренции на мировом рынке поставок газа, но невыгодных Соединенным Штатам.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Directive 4 under Executive Order 13662 // Office of Foreign Assets Control URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive4.pdf;

2. Executive Order «Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine» 17.03.2014 URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/executive-order-blocking-property-additional-persons-contributing-situat;

[171] *Торкунов А.В., Панов А.Н.* «Энергетическое окно в Японию» 13.01.2015 г. // Официальный сайт РСМД URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/energeticheskoe-okno-v-yaponiyu/ (дата обращения 2.12.2020).

3. Federal Register/Vol. 80, No. 152/Friday, August 7, 2015/Rules and Regulations URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-08-07/pdf/2015-19228.pdf;

4. H.R.3364 - Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Government Publishing, Public Law 115-44 Office URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf;

5. 1977 International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), 50 U.S.C. §§ 1701 – 1706 // Superintendent of Documents, United States Government Printing Office. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1625.pdf;

6. National Emergencies Act, 1976 [Electronic resource]// US Government Publishing Office [Website]. URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf;

7. Supp. No. 4, 15 CFR 744 // Control Policy: End-User and End-Use Based.

Монографии, учебные издания, сборники статей и статьи

1. *Крицкий К.В.* «Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве»: диссертация… кандидата юридических наук: 12.00.10; [место защиты: МГИМО-Университет]. Москва, 2019. 186 с.;

2. *Торкунов А.В., Панов А.Н.* «Энергетическое окно в Японию» 13.01.2015 г. // Официальный сайт РСМД URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/energeticheskoe-okno-v-yaponiyu/.

Прочие источники

1. Интервью Посла России в Японии Е.В. Афанасьева «РИА Новости», 6 февраля 2014 года // Официальный сайт МИД РФ, 7.02.2014 г. URL: https://www.mid.ru/publikacii/-/asset_publisher/nTzOQTrrCFd0/content/id/736060;

2. Официальный сайт ПАО «Газпром» URL: https://www.gazprom.ru/projects/sakhalin3/.

Мурсалова Александра Игоревна
юрисконсульт ПАО «Энел Россия»

«Зеленые» сертификаты: мировой опыт и планы в России

В настоящее время «зеленые» сертификаты являются достаточно распространенным в мире финансовым и регуляторным инструментом учета (подтверждения происхождения) и поддержки возобновляемой энергетики. В настоящее время в большинстве государств, использующих возобновляемые источники энергии (далее – ВИЭ), все еще продолжается процесс дефиниции «зеленых» сертификатов, что, в первую очередь, обусловлено особенностями методологических подходов национальных законодательных систем. Категоризация «зеленых» сертификатов – вопрос достаточно сложный и дискуссионный. Так, например, законодательные акты Бельгии и Норвегии причисляют «зеленые» сертификаты к ценным бумагам; Великобритания и некоторые штаты Америки рассматривают их в качестве специфических товаров, реализация которых возможна посредством кассовых сделок, двухсторонних срочных договоров купли-продажи или форвардных сделок[172]. Согласно некоторым страновым методикам «зеленые» сертификаты определяются как услуги и/или инвестиционные бумаги.

Ключевые направления применения «зеленых» сертификатов в мире проиллюстрированы на рис. 1.

[172] The first of several hundred million green certificates issued. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.statnett.no/en/about-statnett/news-and-press-releases/News-archive-2012/the-first-of-several-hundred-million-green-certificates-issued/ (дата обращения 15.11.2020).

Рисунок 1. Основные направления использования «зеленых» сертификатов[173]

1. Оценка объемов производства и потребления возобновляемой энергетики. Прежде всего, необходимо отметить, что первые программы, направленные на развитие возобновляемой энергетики в мире, были приняты еще в конце 70-х – начале 80-х. Такие программы требовали широкомасштабной финансовой помощи, что обусловило необходимость создания специальных систем отслеживания результативности различных механизмов поддержки развития возобновляемой энергетики. Таким образом, «зеленые» сертификаты становятся инструментом статистического учета.

2. Раскрытие и подтверждение информации о структуре и видах топлива, использованного при производстве энергии. В этом случае сертификаты позволяют подтвердить количество произведенной энергии от возобновляемых источников и повысить прозрачность данной информации. Кроме того, «зеленые» сертификаты используются при маркировке товаров и продуктов, выпускаемых различными производителями, что особенно важно для потребителей, предпочитающих экологически чистые технологии, заботящихся об экологии и охране окружающей среды.

[173] Составлено автором на основании: *Сорокин М.* «Зеленые» сертификаты как инструмент перекрестного субсидирования в электроэнергетике // Проблемы учета и финансов. 2015. № 1 (17). С. 57; *Рафаелян Т.А.* Неденежные инструменты стимулирования в системе выработки и потребления электроэнергии // Economics. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/nedenezhnye-instrumenty-stimulirovaniya-v-sisteme-vyrabotki-i-potrebleniya-elektroenergii (дата обращения 15.11.2020).

3. Использование сертификатов для целей выполнения добровольных экологических (социальных) обязательств, обусловлено как социальной ответственностью бизнес-сообщества, так и современной концепцией «зеленой» экономики. Подобные обязательства повышают гудвилл производителей, их инвестиционную привлекательность, а также капитализацию.

Информация, касающаяся добровольных обязательств, отражается либо в ежегодных корпоративных отчетах, наряду с иной информацией о деятельности компании, либо в специальных официально публикуемых компанией отчетах.

4. Применение «зеленых» сертификатов как механизмов поддержки ВИЭ:

- законодательное квотирование объемов потребления ВИЭ различными потребителями, исходя из установленных государством приоритетов развития;
- предоставление производителям возобновляемой энергии различных дотаций и субсидий в зависимости от объемов произведенной/продаваемой энергии, подтвержденных документально, т.е. «зелеными» сертификатами.

В настоящее время в мире существуют рынки добровольных «зеленых» сертификатов, включающие приобретение сертификатов компаниями в корпоративных целях достижения определенной доли ВИЭ в производстве (потреблении) энергии для формирования положительного климатического имиджа, а также рынки с обязательствами производить или потреблять энергию на основе ВИЭ для подтверждения достижения определенных целей. В качестве таких целей могут выступать квоты или Стандарты применения ВИЭ (Renewable Portfolio Standards, RPS)[174]. Необходимо отметить,

[174] Прим. автора: Стандарты применения ВИЭ (Renewable Portfolio Standards, RPS) – это действующий в ряде штатов США регламент, устанавливающий минимальный объем поставок (реализации) электроэнергии на основе ВИЭ для поставщиков электрической энергии.

что цена на «зеленые» сертификаты на добровольных рынках – это результат баланса спроса и предложения. На иных рынках цена устанавливается под влиянием альтернативных издержек, включающих объемы пеней и штрафов. На практике рынок добровольных сертификатов и рынок обязательных сертификатов могут работать одновременно.

В рамках настоящей статьи представляется целесообразным осветить опыт и особенности применения «зеленых» сертификатов в различных странах.

В странах-членах Европейского Союза «зеленые» сертификаты применяются с 2001 года как «гарантии происхождения» (Guarantees of Origin, GO). Точкой отсчета применения данных сертификатов считается принятие соответствующих директив ЕС в целях поддержки развития ВИЭ. «Зеленые» сертификаты используются для учета «зеленой» электроэнергии конечными потребителями электроэнергии. Несмотря на то, что учет возобновляемой энергии обязателен, порядок его организации государства – члены ЕС устанавливают самостоятельно[175].

В целях упорядочивания (гармонизации) «гарантий происхождения» в ЕС была создана Европейская система сертификации электроэнергии (European Energy Certificate System, EECS), позволяющая организовывать и осуществлять трансграничную торговлю на едином оптовом рынке[176]. Следует отметить, что упомянутая выше система сертификации электроэнергии была основана Ассоциацией органов сертификации (Association of Issuing Bodies, AIB), включает сертифицирующие органы 21 европейской страны, в том числе государства – члены Евросоюза, Норвегию, Швейцарию и Исландию. Некоторые страны имеют статус наблюдателей.

Европейский рынок «гарантий происхождения» является добровольным рынком. Тем не менее, на период до 2030 года ЕС утвердил общеевропейскую цель по доле ВИЭ в энергобалансе стран – членов ЕС на уровне 32%. В данном случае, «гарантии происхождения» позволяют сформировать у розничных (конечных) потребителей выбор в пользу экологически чистых источников электроэнергии. При этом законодательно для конечных потребителей нормативы по использованию ВИЭ не установлены. Согласно статистическим данным, в 2018 году наблюдался существенный рост спроса (+13,0%) и предложения (+2,4%) на рынке «гарантий происхождения», которые составили на конец периода 520 млрд кВт/час и 596 млрд кВт/час, соответственно[177].

Следует отметить, что по большей части развитие рынка на данный момент определяет развитие гидроэнергетики (более 55% от общего объема), в частности в Норвегии.

Наряду с добровольными рынками в европейских странах также функционируют рынки «зеленых» сертификатов с обязательствами. В частности, Норвегия и Швеция используют объединенную систему «зеленых» сертификатов ВИЭ, квотирующую ВИЭ для компаний-производителей, а также ряда потребителей.

Рынок «зеленых» сертификатов с обязательствами характерен для Великобритании, где применяется система квотирования, называемая Renewables Obligation Certificates (ROCs). Рассматриваемая система регламентирует обязательные объемы поставки электрической энергии от ВИЭ для всех лицензированных компаний-поставщиков. При этом ежегодно обязательный объем увеличивается на 10%.

В случае невозможности выполнения своих обязательств по объему производства энергии на основе ВИЭ компании-производители могут приобретать «зеленые» сертификаты, обеспечивающие компенсацию недостающего количества электрической энергии, который может быть рассчитан несколькими способами:

- по текущим рыночным ценам;
- по 30 фунтов стерлингов / МВт/час;
- в комбинации двух методов.

---

[175] Прим. автора: органом сертификации может выступать государственный или частный сертификационный центр. При наличии государственного субсидирования проектов ВИЭ, «зеленые» сертификаты могут не выдаваться.

[176] Несмотря на интеграцию европейского рынка «гарантий происхождения», государствам-членам предоставлена возможность введения моратория на трансграничную торговлю.

[177] Зеленые сертификаты: мировой опыт и планы в России // Энергетический бюллетень Аналитического центра при Правительстве. 2020. Январь. № 8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/energo_january_2020.pdf (дата обращения 15.11.2020).

В соответствии с особенностями действующего законодательства США, в настоящее время на территории страны действует система сертификатов ВИЭ – Renewable Energy Certificate, (REC)[178]:

- на добровольной основе, если не установлены целевые показатели по выработке энергии на основе ВИЭ;

- на обязательной основе, в случае если установлены цели или Стандарты применения возобновляемой энергетики (Renewable Portfolio Standards, RPS). На данный момент цели по возобновляемым энергоресурсам установлены в 8 штатах и на одной территории, в то время как Стандарты применения ВИЭ: в 29 штатах, на трех территориях и в федеральном округе Колумбия.

Следует отметить, что сертификаты ВИЭ в США также классифицируются в зависимости от типа ВИЭ: к первой группе относят наиболее чистые технологии и новые проекты, ко второй и третьей – биомассу и гидроэнергетику. Для целей поддержания новых проектов развития возобновляемой энергетики в Соединенных Штатах Америки, включая планируемые к реализации, применяются «будущие» сертификаты ВИЭ.

Согласно статистике, рынок «зеленых» сертификатов, как добровольных, так и обязательных, в США имеет тенденцию к росту, причем спрос на последние растет медленнее, хотя они и имеют большую долю. На конец 2017 года общий объем рынка «зеленых» сертификатов превысил 400 млрд кВт/час.

Остальные страны мира, развивающие рынки «зеленых» сертификатов, в большинстве своем применяют Международные стандарты ВИЭ, в частности, International Renewable Energy Certificate (I-REC)[179]. В соответствии с данными RECS International[180], указанная система сертификации адаптирована в более чем 25 странах мира, включая страны Латинской Америки, Африки, Ближнего Востока и Азии. Общий

[178] Прим. автора: основная система добровольной сертификации ВИЭ в США – Green-e Energy. Центрами сертификации выступают частные компании.

[179] The Green-e Renewable Electricity Certification Program summary // Center for Resource Solutions, 2006. P. 23.

[180] RECS International – некоммерческая европейская ассоциация участников рынка, торгующих сертификатами возобновляемой энергии, была основана в Брюсселе в 2002 году.

объем «зеленых» сертификатов в 2017–2018 годах увеличился почти в два раза, составив на конец периода около 14 млрд кВт/час.

Некоторые страны все же используют национальные системы сертификации, например, Япония: Сертификаты новой энергии – New Energy Certificates (NEC). Внедрение и использование «зеленых» сертификатов в Японии направлено на развитие новейших технологий в производстве возобновляемой энергетики, а также на подтверждение факта производства/продажи ВИЭ. В соответствии с национальной программой развития возобновляемой энергетики объем электроэнергии на базе ВИЭ к концу 2020 года должен составить не менее 12 ТВт/час. Следует отметить, что в Японии нормативы производства и реализации электрической энергии на базе ВИЭ установлены в том числе и для малых компаний. «Зеленые» сертификаты выпускаются для объектов солнечной, ветряной, геотермальной и био-энергии.

Собственная система сертификации также разработана и успешно применяется в Австралии – Renewable Energy Certificates (RECs). Данная система предусматривает обязательную сертификацию розничных поставщиков и оптовых покупателей электрической энергии на основе ВИЭ. В качестве целевого показателя на конец 2020 года определено 9 500 ГВт/час производства/потребления дополнительной электрической энергии на основе ВИЭ.

Национальная система сертификации Австралии также предусматривает наложение штрафов за невыполнение обязательств в размере 40 долл. Австр. за 1 МВт/час. Цена бессрочного «зеленого» сертификата определяется соглашением рыночных субъектов. «Зеленые» сертификаты в Австралии выпускаются преимущественно для следующих объектов возобновляемой энергетики:

- автономные фотоэлектрические системы;
- автономные микроГЭС;
- гибридные ветроагрегаты;
- объекты сжигания биомассы;
- волновые и приливные электростанции.

Как показывает проведенный анализ, в настоящее время в мире накоплен достаточный опыт применения «зеленых» сертификатов. Однако, для создания единой системы сертификации и развития глобального рынка «зеленых» сертификатов требуется проведение

существенной работы по гармонизации национальных систем и разработки единых международных правил и стандартов на пути создания мировой «зеленой» экономики.

Взятый Правительством Российской Федерации путь на развитие и становление «зеленой» экономики неминуемо привел к необходимости развития и национального рынка «зеленых» сертификатов. В настоящее время данный вопрос находится лишь в стадии своего становления. Основным достижением на сегодняшний день являются два законопроекта, касающихся «зеленых» сертификатов.

В целях запуска системы «зеленых» сертификатов в электроэнергетической отрасли России, Министерство экономического развития и Министерство энергетики опубликовали свои варианты проекта поправок в Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ, вводящие понятия «зеленых» сертификатов (Минэкономразвития России) и «низкоуглеродных» сертификатов (Минэнерго России).

В соответствии с законопроектом, подготовленным Минэкономразвития Российской Федерации, «зеленый» сертификат представляет собой «электронный документ, выдаваемый по факту производства электроэнергии с использованием исключительно ВИЭ на квалифицированном генерирующем объекте в количестве и в течение периода времени, указанных в нем»[181].

Согласно законопроекту Минэкономразвития, владельцами «зеленых» сертификатов должны стать ветряные, солнечные и гидроэлектростанции мощностью до 25 МВт, введенные в эксплуатацию в 2025 году и позже, в соответствии с так называемой программой «Договора на поставку мощности ВИЭ 2.0».

При этом выдача/погашение/передача «зеленых» сертификатов будет осуществляться на добровольной основе Ассоциацией «НП Совет рынка» при ведении соответствующего реестра учета. Законопроектом предусматривается свободное отчуждение и переход сертификатов от одного лица к другому до погашения или истечения срока их действия как с реализацией электрической энергии, так и независимо от нее.

[181] Законопроект Минэкономразвития России о внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением зеленых сертификатов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=97614 (дата обращения 15.11.2020).

В рамках законопроекта Минэкономразвития, для отработки возможностей использования платформенных и цифровых решений в целях развития рынка «зеленых» сертификатов, предлагается запуск пилотного проекта, предусматривающего цифровую идентификацию электроэнергии, выработанной на основе ВИЭ, с использованием технологий блокчейн. По мнению «НП Совет рынка», цифровизация системы «зеленых» сертификатов позволит существенно повысить уровень достоверности, публичности и безопасности получаемых данных[182].

Следует отметить, что в настоящее время инвестиции в производство электроэнергии на базе ВИЭ на оптовом рынке электроэнергии и мощности России (ОРЭМ) возвращаются в основном на базе действующей программы «Договора на поставку мощности ВИЭ», заканчивающейся в 2024 году. По мнению аналитиков и разработчиков данного законопроекта, в результате выпуска «зеленых» сертификатов, по окончании действующей Программы, компании-генераторы смогут получить новый источник возврата капитальных вложений в создание объектов возобновляемой энергетики. В свою очередь, компании-потребители будут иметь дополнительный стимул для заключения двусторонних соглашений на покупку электрической энергии[183], так называемые «связанные» зеленые сертификаты[184].

[182] *Баркин О.Г.* Круглый стол «Актуализация Энерджинет с учетом направлений реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2019. Октябрь.

[183] Двустороннее соглашение на покупку электрической энергии подразумевает обязательную поставку потребителю электроэнергии соответствующего объема и качества, а покупатель, в свою очередь, обязан ее принять и оплатить в соответствии с правилами оптового рынка и основными положениями функционирования розничных рынков договора.

[184] «Связанные» зеленые сертификаты могут передаваться исключительно в рамках договора купли-продажи электроэнергии с производителем ВИЭ и исключительно в объеме фактически проданной электроэнергии.

Согласно предварительным оценкам Минэкономразвития, добровольный спрос на «зеленую» электроэнергию[185] в России составит до 2,5 млрд кВт/час в год или около 0,2% потребления электроэнергии в России. В 2018 году данный показатель составлял около 1 млрд кВт/час.

Второй законопроект, предлагаемый Минэнерго Российской Федерации и внесенный в Правительство Российской Федерации 1 декабря 2020 года, предусматривает внедрение системы «низкоуглеродных» сертификатов начиная с января 2021 года. Ключевое отличие законопроекта Минэнерго от законопроекта Минэкономразвития заключается в том, что действие сертификатов будет распространяться не только на типовые ВИЭ (независимо от года ввода в эксплуатацию), но и на мощные ГЭС (от 25 МВт) и АЭС.

Вариант Минэнерго считается более «экспортным», поскольку сохраняет возможность международного признания «зелеными» более трети российских генерирующих мощностей. Согласно данному в законопроекте определению, под «низкоуглеродным» сертификатом понимается «электронный документ, выдаваемый по факту производства электрической энергии с использованием атомной энергии и (или) с использованием возобновляемых источников энергии на квалифицированном генерирующем объекте (гидростанции, ветростанции, солнечная энергетика)»[186].

Участие в системе сертификатов предусматривается на добровольной основе, как для производителей энергии, так и для потребителей. Сертификат будет подтверждать, что электростанция произвела определенный объем экологичной электроэнергии. Потребителю энергии покупка сертификата даст право позиционировать представленные им товары или услуги как произведенные с помощью низкоуглеродной энергии. Согласно замыслу разработчиков, выдаваемые сертификаты позволят обеспечить инвестиционную привлекательность за счет добровольного увеличения спроса на электроэнергию, производимую на основе ВИЭ. Ожидается, что введение сертификатов будет стимулировать производство электроэнергии наиболее экологичными типами электростанций и способствовать снижению выбросов углерода при выработке электроэнергии.

По мнению аналитиков и действующих участников рынка ВИЭ, на начальных этапах внедрения объем спроса на «зеленые» («низкоуглеродные») сертификаты будет невелик. Однако они, по мнению экспертов, должны со временем превратиться в востребованный инструмент поддержки производителей и потребителей экологичной электроэнергии.

Ожидается, что применение «зеленых» или «низкоуглеродных» сертификатов позволит компаниям-производителям электрической энергии получить дополнительный источник капитальных вложений в строительство возобновляемой энергетики. В настоящее время, в качестве ключевых покупателей ВИЭ в России предполагаются зарубежные предприятия, осуществляющие деятельность на внутреннем рынке страны и принявшие добровольные обязательства по наращиванию объемов потребления «зеленой» электроэнергии, в частности, участники инициативы RE100[187]. В качестве второй группы активных покупателей «зеленых» сертификатов рассматриваются отечественные экспортеры. В данном случае, приобретение и на-

[185] Добровольный спрос на «зеленую» электроэнергию – это покупка электрической энергии, произведенной с помощью возобновляемых источников энергии для достижения ключевых социально-экономических, экологических, организационных и прочих целей по собственной инициативе предприятий.

[186] Законопроект Министерства энергетики Российской Федерации о внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением низкоуглеродных сертификатов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://regulation.gov.ru/projects#npa=99508 (дата обращения 15.11.2020).

[187] Инициатива RE-100 была запущена в 2014 году под руководством некоммерческих организаций Climate Group и CDP Global. Она объединяет компании, которые поставили себе цель достигнуть 100% энергопотребления из возобновляемых источников в ближайшей перспективе, вплоть до 2050 года. Таким образом, предполагается стимулировать спрос и, соответственно, предложение на устойчивое энергопроизводство. В проекте участвуют 211 компаний (56 из них присоединились в 2019 году) из Европы, Северной Америки и Азии. Больше всего «инициативных» компаний из Великобритании (37 участников) и Японии (28 участников). В общей совокупности эти компании ежегодно потребляют 228 миллиардов КВт, что сравнимо с энергопотреблением Индонезии или ЮАР.

личие у компании «зеленых» сертификатов станет дополнительным конкурентным преимуществом на внешних рынках в условиях реализации странами-импортерами так называемой политики углеродного протекционизма[188].

Таким образом, вопрос развития рынка «зеленых» сертификатов является крайне актуальным для России, как минимум в контексте развития «зеленой» экономики в стране. Тем не менее, высокая зависимость различных секторов экономики от традиционных источников энергии несколько затрудняет данный процесс. Хотелось бы подчеркнуть, что развитие рынка «зеленых» сертификатов должно проходить в полной взаимосвязи с переходом на возобновляемые источники энергии, с учетом как производственно-технологических, так и финансово-экономических особенностей. Кроме того, крайне важно, чтобы законодательная база полностью соответствовала действующим реалиям, учитывала специфику развития сектора электроэнергетики в стране.

Библиографический список

1. *Баркин О.Г.* Круглый стол «Актуализация Энерджинет с учетом направлений реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2019. Октябрь.

2. Зеленые сертификаты: мировой опыт и планы в России // Энергетический бюллетень Аналитического центра при Правительстве. 2020. Январь. № 8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/energo_january_2020.pdf (дата обращения 15.11.2020).

3. *Рафаелян Т.А.* Неденежные инструменты стимулирования в системе выработки и потребления электроэнергии // Economics. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/nedenezhnye-instrumenty-stimulirovaniya-v-sistieme-vyrabotki-i-potrebleniya-elektroenergii (дата обращения 15.11.2020).

[188] Товары, поставляемые в ЕС, в случае если они не удовлетворяют требованиям по предельным выбросам CO^2 при производстве, облагаются дополнительным налогом.

4. *Сорокин М.* «Зеленые» сертификаты как инструмент перекрестного субсидирования в электроэнергетике // Проблемы учета и финансов. 2015. № 1 (17). С. 57.

5. The Green-e Renewable Electricity Certification Program summary // Center for Resource Solutions, 2006. P. 23.

6. The first of several hundred million green certificates issued. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.statnett.no/en/about-statnett/news-and-press-releases/News-archive-2012/the-first-of-several-hundred-million-green-certificates-issued/ (дата обращения 15.11.2020).

Пронина Елена Васильевна
аспирант кафедры гражданского
и предпринимательского права
АНО ВО «Московский гуманитарный университет»,
член Ассоциации юристов России

Цифровой договор энергоснабжения: будущее или реальность

Аннотация: Любые правоотношения должны быть оформлены договором. В эпоху цифровизации и договоры должны быть цифровыми. Единственным возможным вариантом решения данной сложной ситуации может являться заключение сторонами правоотношений электронного (цифрового) договора энергоснабжения.

Ключевые слова: Электронный (цифровой) договор энергоснабжения, способы заключения договора энергоснабжения, минимизация рисков.

В эпоху цифровизации каждый стремится эффективно использовать технологии для получения рыночного преимущества. А крупный бизнес повторяет как корпоративную мантру: любой бизнес должен стать цифровым в глазах партнеров и инвесторов.

Но всем известно, что любые правоотношения должны быть оформлены договором. Логично, что в эпоху цифровизации и договоры должны быть цифровыми.

Электроснабжение в Российской Федерации обеспечивается посредством договора, заключаемого между потребителем и поставщиком.

По договору энергоснабжения энергосбытовая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в

его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии[189].

Проблемы с заключением договора энергоснабжения у физических лиц и лиц, относящихся к категории «население», отсутствуют. Так как для них заключение договора энергоснабжения с поставщиком в письменном виде не является обязательным. По общему правилу, договор считается заключенным посредством совершения потребителем конклюдентных действий (в соответствии с пунктом 3 статьи 158 Гражданского кодекса РФ).

Сложнее обстоит ситуация с заключением договора энергоснабжения у потребителей – юридических лиц (для потребителей с максимальной мощностью энергопринимающих устройств свыше 150 кВт).

Для такой категории потребителей заключение договора энергоснабжения является обязательным именно в письменном виде[190].

Письменная форма договора в современных реалиях является анахронизмом, и даже противоречит статье 434 Гражданского кодекса РФ, в которой предусматривается возможность заключения договора в любой форме, например путем обмена письмами, телеграммами, в том числе электронными документами.

В целях обеспечения гарантированно бесперебойного и надежного электроснабжения на розничном рынке электроэнергии, потребители отдают предпочтение заключению договора с гарантирующим поставщиком электроэнергии.

Договоры энергоснабжения, которые заключаются с гарантирующими поставщиками, безусловно имеют ряд преимуществ.

Гарантирующие поставщики обязаны размещать проекты типовых договоров энергоснабжения на своем сайте в сети Интернет[191].

---

[189] Гражданский кодекс Российской Федерации, п. 1 ст. 539.

[190] Основные положения функционирования розничных рынков электроэнергии, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 442 от 04.05.2012, п. 33.

[191] Постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // СЗ РФ, 22.06.2019, п. 11, п. 33.

Что, в свою очередь, облегчает жизнь потребителям, то есть упрощает процедуру согласования условий договора, а значит, минимизирует риски при его заключении.

Договор энергоснабжения, заключаемый с гарантирующим поставщиком, является публичным.

Согласно статье 426 Гражданского кодекса РФ публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится. Таким образом, гарантирующий поставщик не вправе (почти) отказать в заключении договора никому, кто к нему обратится.

Договор энергоснабжения может быть заключен на разных этапах жизненного цикла объекта энергоснабжения.

Потребитель, имеющий намерение заключить договор энергоснабжения с гарантирующим поставщиком направляет ему заявление на заключение такого договора, с приложением необходимых документов, указанных в пункте 34 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442.

Исполнение обязательств гарантирующего поставщика по договору энергоснабжения начинается с указанных в договоре даты и времени, но не ранее даты и времени начала оказания услуг по передаче электрической энергии в отношении энергопринимающего устройства потребителя[192].

Также, законодательно предусмотрена возможность заключения договора с гарантирующим поставщиком на стадии незавершенного технологического присоединения энергопринимающих устройств к электрическим сетям.

---

[192] Постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // СЗ РФ, 22.06.2019, п. 28.

Дата заключения договора является существенным условием. Это означает, что если стороны не достигнут соглашения относительно даты, то для потребителя наступают последствия бездоговорного потребления.

Гарантирующий поставщик может не согласиться с датой начала исполнения договора, которую потребитель указал в заявке на его заключение. При этом, гарантирующий поставщик вправе сослаться на публичность договора энергоснабжения и на условия статьи 433 Гражданского кодекса РФ.

На практике именно так и происходит. Гарантирующие поставщики не хотят рассматривать и заключать договоры энергоснабжения в индивидуальном порядке, ссылаясь на публичность правоотношений и общие нормы Гражданского кодекса РФ.

В связи с этим, иногда возникает конфликт интересов при заключении договора энергоснабжения. С одной стороны, потребитель является слабой стороной данных правоотношений. Это означает, что закон обязан защищать именно его. С другой стороны, гарантирующий поставщик, который является профессиональным субъектом электроэнергетики, то есть сильной стороной, и он не намерен идти навстречу потребителю, зачастую без наличия на то законных оснований.

Письменная форма сделки, которая заключается по правилам статьи 433 Гражданского кодекса РФ, в современных реалиях абсолютно неэффективна. Процесс заключения договора энергоснабжения является длительным, так как включает в себя период отправки проекта договора, подписанного со стороны гарантирующего поставщика, посредством почты России потребителю, длительное согласование всех условий договора непосредственно потребителем, подготовку им протоколов разногласий и отправку письменного договора обратно гарантирующему поставщику. А риски, в связи с таким длительным процессом заключения договора энергоснабжения, по российскому законодательству несет потребитель.

Единственным возможным вариантом решения данной сложной ситуации, на мой взгляд, может являться заключение сторонами правоотношений электронного (цифрового) договора энергоснабжения.

В наше время цифровизация становится синонимом конкурентоспособности в любой сфере и открывает доступ к рынкам будущего.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» стратегическими целями и задачами для российской экономики являются преобразование приоритетных отраслей экономики, включая энергетическую инфраструктуру, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений[193] и гарантированное обеспечение доступной электроэнергией, в том числе за счет внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий[194].

Для стопроцентного достижения данных целей необходимо внедрение электронного взаимодействия, в том числе, заключение договора энергоснабжения в электронном виде между сторонами правоотношений.

Электронный договор может быть заключен как в форме файла машинной информации любого формата, так и в форме компьютерной программы, которая позволяет заключать и исполнять договоры в киберпространстве.

Таким образом, формой электронного договора может быть простой файл либо сложное техническое решение, когда потребитель заключает договор непосредственно на сайте поставщика в личном кабинете путем ответа на вопросы, задаваемые программой, проставляя «галочки» в нужных местах.

Такое волеизъявление сторон должно рассматриваться как электронный договор.

Под электронным договором необходимо понимать договор в виде динамического гипертекстового электронного документа, который может заключаться дистанционно, в том числе через электронных агентов, различными способами (через транзакционный

[193] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ 21.07.2020,
пп. «б» п. 11.

[194] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ 21.07.2020, пп. «в» п. 15.

веб-сайт, путем компьютеризированного обмена данными, либо посредством виртуального публичного форума), а также может автоматически исполняться по наступлении определенных обстоятельств без дополнительной команды человека[195].

В виде электронного договора может быть заключен гражданско-правовой договор любого типа, поименованный или непоименованный в Гражданском кодексе РФ. Соответственно, договор энергоснабжения не является исключением. И может и даже обязан в современном мире заключаться в электронном виде.

Различные противоречия между сторонами правоотношений в энергоснабжении при заключении письменной формы договора энергоснабжения наносят колоссальный урон не только потребителю и поставщику, но и экономике в целом. Так как отсутствие прозрачной и безопасной системы заключения договора энергоснабжения для потребителя, отсутствие принципов клиентоориентированности у гарантирующих поставщиков приводит к тому, что многие потребители вообще не заключают договоры, нарушают или вовсе не исполняют платежную дисциплину.

Электронная форма договора энергоснабжения позволит заключать договор дистанционно и практически моментально. Это, в свою очередь, поможет снять риски бездоговорного потребления электроэнергии и обеспечить потребителю гарантированное бесперебойное электроснабжение именно с той даты, которая будет заявлена самим потребителем, а поставщику гарантированную оплату (либо предоплату) по такому договору.

Таким образом, цифровой договор энергоснабжения обязан уже сейчас стать реальностью, а не далеким будущим.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.03.2019, № 34.

2. Федеральный закон от 26 марта 2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ, 31.03.2003, № 13, ст. 1177.

[195] *Савельев А.И.* Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права //Закон, 2017. № 5. С. 94–117.

3. Постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // СЗ РФ, 22.06.2019.

4. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ 21.07.2020, пп. «б» п. 11, «в» п. 15.

5. *Савельев А.И.* Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права //Закон, 2017. № 5. С. 94–117.

6. *Савельев А.И.* Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Банковское право. 2019. № 1. С. 21–30.

Подписано в печать 31.07.2021
Формат 60x84/16
Бумага офсетная DNS Premium 80 г/м^2
Печать цифровая
Тираж 500 экз.

Издательство ЛУМ/LOOM
www.loombooks.ru

Отпечатано в типографии
onebook.ru