

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В ОБЛАСТИ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

© 2018 г. Н. А. Рыжов

*Министерство иностранных дел РФ, Москва  
E-mail: nickolay.ryzhov@mail.ru*

Поступила в редакцию 25.05.2017 г.

Несмотря на активную работу руководства Российской Федерации, направленную на диверсификацию экономики и преследующую цель по налаживанию полноценной деятельности предприятий и служб в разных сферах производства для повышения качества жизни граждан нашей страны, естественные монополии продолжают занимать важнейшие позиции в обеспечении жизнедеятельности людей, а вопрос их регулирования является принципиально значимым моментом для любого государства.

В этой связи актуальность вопроса правового регулирования субъектов естественных монополий заключается в создании современной системы их регулирования, где государство помимо прочих целей сможет реализовать принципиально значимые задачи в этой области, а именно: развивать конкуренцию, внедрять новые технологии, налаживать взаимодействие естественно-монопольных гигантов и государственных контролирующих органов, способствовать достижению интересов потребителей и субъектов естественных монополий.

**Ключевые слова:** регулирование естественных монополий, зарубежный опыт, регулирующие органы США, особенности функционирования американских компаний в области электроэнергетики.

Анализ зарубежного опыта регулирования естественных монополий показывает, что регулирующие их органы напрямую влияют на развитие прогресса и высоких технологий, конкуренцию, содействуют развитию бизнеса и коммерции в отраслях с естественно-монопольным компонентом, играют первоочередную роль в вопросах защиты окружающей среды и предотвращения техногенных катастроф.

В этой связи особая актуальность заключается в анализе опыта западных стран, в частности Соединенных Штатов Америки, по регулированию субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики. Это, в свою очередь, создаст возможность распространения уже наработанного правового опыта их регулирования в России и будет способствовать реализации государственной программы по развитию естественно-монопольного сектора, а также наработке юридической базы в данной области.

Согласно Институту электроэнергетики Эдисона (Edison Electric Institute) в Соединенных Штатах

“естественные монополии в сфере электроэнергетики подразделяются на классы”<sup>1</sup>.

До 75% населения США обслуживаются энергокомпаниями, принадлежащими частным бизнес-компаниям (инвесторам) и носят название Investor-Owned Utilities (IOU). Некоторые из компаний “являются холдингами и предоставляют населению услуги или продукцию, обладающую статусом естественной монополии”<sup>2</sup>. В США количество подобного рода компаний насчитывает единицы, однако “они покрывают две трети потребностей населения в электроэнергии и природном газе”<sup>3</sup>.

Вторым классом являются общественные (коммунальные) энергокомпании (Public Power Utilities), которые, в свою очередь, делятся на муниципальные, региональные и кооперативные.

<sup>1</sup> URL: <http://www.eei.org>

<sup>2</sup> URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Investor-owned\\_utility](http://en.wikipedia.org/wiki/Investor-owned_utility)

<sup>3</sup> URL: [http://www.energyvortex.com/energydictionary/investor\\_owned\\_utility\\_\(iou\)\\_private\\_utility\\_private\\_power\\_company.html](http://www.energyvortex.com/energydictionary/investor_owned_utility_(iou)_private_utility_private_power_company.html)

Особенность этого класса заключается в предоставлении определенных видов услуг гражданам (при передаче энергии, газа, воды и т.п.). Руководство ими осуществляется городской комиссией, государственными регулирующими агентствами, а также председателями кооперативов. Особенности данного вида монополий являются их открытость и приверженность общественным началам, таким как общественные слушания, заседания, открытое обсуждение и согласование бюджета (включая согласование тарифов на услуги). В них также существует возможность конкуренции. Данный принцип является первоочередным<sup>4</sup>.

Далее – вертикально интегрированные энергокомпании (Vertically Integrated Utilities). Традиционное понимание указанного вида монополий заключается в наличии у них всей цепочки производственного цикла, включая передачу и распределение электроэнергии. Исторически в США сложилось так, что все естественные монополии относились именно к данному классу и обладали исключительным правом на производство и продажу энерго мощностей. Затем в 1990 г. в Соединенных Штатах начался процесс реструктуризации, “в результате которого естественно монопольные гиганты лишились имевшегося у них эксклюзивного права”<sup>5</sup>.

Согласно Федеральному статистическому агентству, распространяющему информацию об энергии и энергетике при Министерстве энергетики США (U.S. Energy Information Administration), реструктуризация означает, что естественные монополии были заменены на “конкурентных производителей”. В настоящее время в 36 штатах продолжают функционировать вертикально интегрированные монополии. Вместе с тем в другой части страны, где завершился процесс реструктуризации, большинство частных инвесторных электроэнергетических компаний (IOU) и региональных передаточных организаций, включая Техасскую энергораспределительную компанию ERCOT (Electric Reliability Council of Texas (ERCOT)), конкурируют с другими поставщиками электроэнергии.

Необходимо отметить, что в настоящее время большая часть энергетических компаний, включая газовую отрасль, – не вертикально интегрированная и осуществляет только распределительные функции (Distribution – Only Utilities). Фактически в основном такие компании достаточно малы и находятся во владении у самих потребителей. Такие

предприятия не обладают возможностями производить электроэнергию, как правило, самостоятельно покупая ее у поставщиков.

Резюмируя вышесказанное, по мнению автора, налицо структурированная и действенная правовая система функционирования субъектов естественных монополий в области электроэнергетики, адаптированная к условиям проживания людей как в густонаселенных городах, так и в небольших провинциях.

В этой связи в рамках данного исследования особый интерес представляет анализ правовых механизмов организации деятельности подобных предприятий, включая их регулирование на территории всей страны.

Рассматривая вопрос регулирования субъектов естественных монополий в Соединенных Штатах Америки, необходимо вкратце описать государственные контролирующие органы власти, в чьи обязанности входит регулирование тарифов, а также деятельность самих естественных монополий в сфере электроэнергетики.

Ключевую роль в этой области выполняют Федеральная комиссия по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission, FERC), а также комиссии по вопросам коммунального обслуживания штатов (Public Utilities Commission, Utility Regulatory Commission, Public Service Commission), которые действуют в каждом штате и в некотором смысле являются аналогом ФАС РФ.

Согласно определению Федеральной комиссии по регулированию энергетики это – федеральное агентство Соединенных Штатов, в задачи которого входит регулирование передачи, а также продажи электроэнергии и природного газа между штатами, включая транспортировку нефтепродуктов. Комиссия также рассматривает предложения о строительстве газопроводов между штатами, хранилищ природного газа, включая сжиженный природный газ. Надзорный орган также выдает лицензии на реализацию негосударственных гидроэнергетических проектов<sup>6</sup>. Особенностью Комиссии является ее независимость от Министерства энергетики США. В ее руководящий состав входят пять членов, которые назначаются Президентом и утверждаются Сенатом. В составе Комиссии могут быть представители сразу двух партий, однако численность представителей каждой из них не должна превышать трех человек. Комиссия регулирует примерно 1600 гидроэнергетических проек-

<sup>4</sup> См.: URL: <http://www.amppartners.org/consumers/what-is-public-power>

<sup>5</sup> Advanced energy perspectives // URL: <http://blog.aee.net/>

<sup>6</sup> См.: URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Energy\\_Regulatory\\_Commission](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Energy_Regulatory_Commission)

тов в США. Решения, принимаемые Комиссией, могут быть пересмотрены лишь судом. Ни Президент, ни Конгресс не обладают полномочиями по пересмотру ее решений<sup>7</sup>.

Примечательно, что вопросами регулирования и развития электроэнергетики в России занимаются, как минимум, три ведомства: Федеральная антимонопольная служба России, Министерство энергетики, Правительство РФ, а именно: Правительственная комиссия по вопросам развития электроэнергетики.

По мнению автора, такая система затрудняет осуществление правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области электроэнергетики.

В этой связи представляется оправданным предположить, что, создав аналог Федеральной комиссии по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission, FERC), который, в свою очередь, перенял бы регулирующие и инновационные функции FERC, данная структура могла бы оптимизировать работу с правовой точки зрения всех трех государственных структур, что, в свою очередь, способствовало бы реализации задачи государства по перспективному развитию электроэнергетики.

Рассматривая вопрос нормативно-правовой базы регулирования субъектов естественных монополий в области электроэнергетики в Соединенных Штатах, необходимо отметить, что изданных законов в этой области достаточно много. В этой связи целесообразно, по мнению автора, рассмотреть базовые законы, которые положили начало правовому регулированию электроэнергетического сектора США.

К таким можно отнести: Закон о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве от 26 августа 1935 г. (The Public utility Holding Company Act of 1935)<sup>8</sup>, Закон о холдинговых компаниях в коммунальном хозяйстве от 9 ноября 1978 г. (The Public Utility Regulatory Policies Act, PURPA)<sup>9</sup>, а также приказы Федеральной комиссии по регулированию энергетики.

Рассматривая первый Закон, необходимо отметить, что он стал основой в создании механизма дерегулируемой деятельности холдинговых компаний, производящих и осуществляющих поставки

электроэнергии в США. Так, Законом предусматривалось, что штаты самостоятельно осуществляют контроль цен при продаже электроэнергии другому штату.

Второй упомянутый выше Закон был своего рода мерой реагирования на энергетический кризис 1973 г. и принят за год до второго энергетического кризиса в США. Целями Закона являлись сокращение (консервация) спроса на энергоносители и начало использования собственных запасов, включая развитие возобновляемых источников энергии.

Данный Закон также «давал право независимым производителям электроэнергии (independent power producer (IPP) или non-utility generator (NUG)) производить электроэнергию для потребителей, тем самым отменив монополию на производство электроэнергии в США»<sup>10</sup>.

Результатом проведенных преобразований почти 50-летней давности стало наличие возможности выбора у потребителей источника получения электроэнергии. Таким образом, можно констатировать, что уже в то время усилия государственных органов были направлены на создание правовых возможностей для развития конкуренции, а также дерегулирование субъектов естественных монополий.

Немаловажное значение имел также Закон об энергетической политике 1992 г. (Energy Policy Act)<sup>11</sup>. Особую роль в создании данного Закона исполнила Федеральная комиссия по регулированию энергетики, которая смогла обеспечить себе гораздо большие, чем ранее, полномочия с целью контроля развития конкуренции на данном рынке, а также налаживания открытого доступа к сетям поставки электроэнергии.

Со своей стороны Комиссия FERC выступила с инициативой по созданию приказов, целью которых было создание открытого доступа на рынок электроэнергетики потенциальных конкурентов.

Рассматривая ряд ключевых постановлений Федеральной комиссии по регулированию энергетики, следует отметить приказ № 888 (дата выхода: 26 апреля 1999 г.), который предусматривает организацию открытой конкуренции среди служб по передаче электроэнергии на недискриминационных условиях. Приказ также определяет, каким образом владельцы предприятий по

<sup>7</sup> См.: L.R.Greenfield An Overview of the Federal Energy Regulatory Commission and Federal Regulation of Public Utilities in the United States. 2010. P. 3.

<sup>8</sup> См.: 49 Stat.803.15 U.S.C. 79–79z-6.

<sup>9</sup> См.: 15 U.S.C. § 79.

<sup>10</sup> «Restructuring or Deregulation?». Smithsonian Museum of American History. Retrieved 12 Apr. 2014.

<sup>11</sup> См.: 1992. Pub. L. No. 102–486.

передаче электроэнергии могут предоставлять доступ к своим мощностям. Приказ № 888 сыграл ключевую роль в развитии конкуренции. В середине 90-х годов стало очевидным, что вертикально-интегрированные естественные монополии всячески мешали развитию конкуренции, в связи с чем избыточные энерго мощности оставались невостребованными<sup>12</sup>. Данный приказ также регламентировал порядок возмещения расходов энергокомпаниям по причине введения конкуренции в электроэнергетику.

Помимо этого в целях организации свободного доступа частных компаний на рынок естественных монополий приказом от 1996 г. № 889 Комиссия создала Информационную систему свободного доступа в режиме реального времени (Open Access Same-Time Information System): компании предоставляли информацию об имеющихся энерго мощностях, тарифах, услугах, в режиме реального времени, чтобы у потребителей было больше информации об условиях предоставления и потребления электроэнергии.

Еще одной заслугой упомянутых выше приказов стало создание Системы независимых операторов (Independent System Operators (ISOs)), а также региональных организаций по передаче энергии (Regional Transmission Organizations (RTOs)). Целями создания последних являлись активизация работы региональных энергопредприятий по созданию условий для конкуренции, а также содействие развитию коммерческой системы распределения электроэнергии.

20 декабря 1999 г. Комиссия издает новый приказ № 2000, целью которого являлось продолжение начатой политики по созданию условий для сво-

бодного доступа потенциальных конкурентов на рынок электроэнергетики. Еще одной целью данного приказа было побуждение естественных монополий к вступлению в региональные организации по передаче энергии.

*Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в целях создания наиболее комфортных условий для потребителей Правительством США была организована многоплановая система регулирования естественных монополий в области электроэнергетики. На протяжении десятилетий работа регулирующих органов Соединенных Штатов была сконцентрирована на развитии конкуренции, а также создании условий, позволяющих потребителям пользоваться правом выбора источника и способа приобретения электроэнергии.*

*По мнению автора, данный принцип должен быть первоочередным для Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики в рамках работы по созданию качественно новой системы развития субъектов естественных монополий.*

*В целях содействия развитию естественно-монопольного сектора России представляется оправданным смоделировать работу естественных монополий в области электроэнергетики по новому образу в отдельно взятом субъекте Федерации, где создать новые правовые механизмы, позволяющие развивать конкуренцию в области электроэнергетики одной-двум независимым компаниям — потенциальным конкурентам. При этом в качестве регулирующего органа создать аналог FERC, в задачи которой помимо регулирования конкурирующей деятельности предприятий будут входить: содействие развитию конкуренции; поддержка инноваций и содействие развитию новых технологий в данной области, включая возобновляемые источники энергии; проверка “прозрачности” предоставляемых услуг; осуществление мониторинга качества и уровня предоставляемых тарифов потребителям, а также контроль за экологической ситуацией в деятельности компаний.*

<sup>12</sup> See id. at 18–19. See also Order 888 at 50 (“Transmitting utilities own the transportation system over which bulk power competition occurs and transmission service continues to be a natural monopoly”).

**SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF SUBJECTS OF NATURAL  
MONOPOLIES IN THE ELECTRIC POWER INDUSTRY  
BY THE EXAMPLE OF THE UNITED STATE OF AMERICA**

© 2018 N. A. Ryzhov

*Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, Moscow  
E-mail: nickolay.ryzhov@mail.ru*

Received 25.05.2017

Despite active work of the leadership of Russian Federation aiming the diversification of the economy and putting the work of public utilities in different spheres of manufacturing to its prosperity, public utilities still stand the first place in a guaranteeing of the maintenance of life of people and the problem of their regulation is one of the most important tasks for each country.

Nowadays the significance of the regulation of public utilities lies in the creation of modern system of its regulation where government can solve and implement some quite important tasks like: develop a competitiveness between the subjects of public utilities, implement modern technologies in this spheres, organize cooperation between public utilities and state regulatory agencies, promote the achievement of the interests of consumers and the subjects of public utilities.

**Key words:** regulation of public utilities, foreign experience, regulatory authorities of the USA, the peculiarities of the functioning of American companies in the electric power industry.