

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Белова О.С.

СОЗДАНИЕ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: УРОВНИ И СФЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы создания внутреннего рынка электроэнергии в Европейском союзе точки зрения уровней и сфер публичного регулирования как на уровне государств – членов ЕС, так и на союзном уровне. Автор подробно исследует правовые аспекты создания и функции единого регулирующего органа в сфере электроэнергетики в государствах – членах Европейского союза, отдельные вопросы разделения вертикально интегрированных компаний, а также функции и полномочия Агентства по сотрудничеству регуляторов энергетики (ACER). На основе анализа международно-правовых актов и деятельности субъектов международного права, с применением исторического подхода исследуются правовые аспекты формирования новых институтов и регулирующих публичных органов в сфере электроэнергетики. Большинство исследователей в качестве ключевой новеллы «третьего энергопакета» Европейского союза отмечают требование о разделении активов вертикально интегрированных компаний. Между тем, по мнению автора, важнейшим аспектом стало создание наднационального отраслевого органа в сфере электроэнергетики, которому государствами – членами ЕС были переданы определенные полномочия.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, внутренний рынок электроэнергии, наднациональный регулирующий орган, Агентство по сотрудничеству, оптовый энергетический рынок, Государственный регулирующий орган, третий энергопакет, разделение активов, публичное регулирование, электроэнергетика .*

***Abstract:** This article examines the questions of formation of the domestic energy market in the European Union from the perspective of standards and spheres of public regulation on the level of the union, as well as EU member-states. The author thoroughly examines the legal aspects of establishment and the function of the single regulatory body in the area of energy in EU member-states, as well as the functions and powers of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER). Based on the analysis of the international legal acts along with the work of international law actors, with implementation of the historical approach, the author explores the legal aspects of formation of the new institutions and regulatory public authorities in the energy field. Majority of the researchers as the key novelty of the EU “third energy package” note the requirement on separation of assets of the vertically integrated corporations. At the same time, in the author’s opinion, the most important aspects consists in establishment of the supranational field body in energy sphere, to which the EU member-state have granted certain authority.*

***Keywords:** Wholesale Energy Market, ACER, supranational regulatory authority, domestic energy market, European Union, National regulatory authority, Third energy package, Separation of the assets, Public regulation, Energy.*

При анализе вопросов создания внутреннего рынка электроэнергии в Европейском союзе (далее также – ЕС) надо учитывать то, что к его появлению вела сама логика развития экономических отношений между государствами-членами ЕС. С большим сожалением нужно отметить, что в современной отечественной литературе представлено крайне мало квалифицированных и неполитизированных исследований правовых механизмов в отношении рынка электроэнергии в ЕС. Между тем, практическую значимость и актуальность рассматриваемого вопроса подтверждает значительное количество работ европейских специалистов, посвященных исследованию вопросов соотношения международно-правового и национального регулирования публичных отношений в сфере электроэнергетики в целом и внутреннего рынка электроэнергии в частности [1].

Создание внутреннего рынка электроэнергии ЕС на современном этапе осуществляется по двум направлениям. С одной стороны, создается система регулирующих и контролирующих публичных органов, обеспечивающих функционирование внутреннего свободного конкурентного рынка, с другой стороны, происходит сокращение государственного регулирования цен на электроэнергию.

Начало формирования рынков газа и электроэнергии ЕС – фундамента европейской экономики – было положено Директивой 90/377/ЕЭС от 29 июня 1990 года, касавшейся процедуры по повышению прозрачности цен на газ и электроэнергию для конечных промышленных потребителей [2]. Документами «первого энергопакета» впервые на межгосударственном уровне были предусмотрены: повышение прозрачности цен на газ и электроэнергию; внедрение различных моделей обеспечения доступа третьих лиц к системам транспор-

тировки и распределения; установление правил о постепенном открытии рынков. Результаты практического применения документов «первого энергопакета» оказались недостаточными для достижения целей либерализации рынка электроэнергии в странах Европейского Союза.

В июле 2003 г. в энергетическом законодательстве Европейского Союза была проведена коренная реформа в целях формирования конкурентной среды в сфере электроэнергетики. Основополагающая роль на втором этапе развития права Европейского Союза в сфере либерализации рынка электроэнергии принадлежит Директиве 2003/54/ЕС от 26 июня 2003 г. [3], установившей новые общие правила для внутреннего рынка электроэнергии и Регламенту (ЕС) № 1228/2003 от 26 июня 2003 г. [4] об условиях доступа к сетям для трансграничного обмена электроэнергией.

По сравнению с актами «первого энергопакета», акты «второго энергопакета» содержали множество нововведений: усиление защиты прав потребителей; полное юридическое открытие рынков с 1 июля 2007 г.; установление регулируемого режима доступа для третьих лиц; учреждение регулирующих органов; закрепление механизма компенсационных выплат операторам систем транспортировки в отношении трансграничных потоков электроэнергии и другие.

Концептуальной основой стала по-своему «революционная» идея о необходимости постепенной либерализации энергетического рынка: отказ от модели естественных монополий и всемерное развитие конкуренции в тех секторах, которые до этого считались абсолютно неприкасаемыми [5]. Но положения названных актов не были реализованы государствами участниками в полной мере и не принесли ожидаемого эффекта.

На заседании Европейского Совета, состоявшемся 8-9 марта 2007 г., Европейской

Комиссии было поручено разработать предложения по законодательному регулированию эффективного разделения видов деятельности в сфере электроэнергетики на конкурентные: производство и продажа, и неконкурентные: транспортировка и распределение.

В основу реформы был положен принцип разделения активов вертикально-интегрированных компаний в соответствии с разделением видов деятельности на естественно-монопольные и конкурентные виды деятельности с созданием эффективной инфраструктуры для функционирования рынка.

По результатам исследований были разработаны и после длительных обсуждений и консультаций приняты документы «третьего энергопакета», в том числе Директива 2009/72/ЕС от 13 июля 2009 года (далее – Директива 2009) [6], которые вступили в силу в 2011 г. К моменту принятия Директивы 2009 в государствах-членах ЕС не был обеспечен недискриминационный доступ к электрическим сетям, эффективный уровень регулирующего надзора, необходимого для обеспечения равных условий для всех участников правоотношений по купле-продаже и передаче электроэнергии.

Развитие реально функционирующего внутреннего рынка электроэнергии посредством объединенной энергосистемы Европейского Союза является одной из главных целей Директивы 2009. С целью создания внутреннего рынка электроэнергии государства-члены должны способствовать интеграции их национальных рынков и сотрудничеству операторов электроэнергетических систем на уровне ЕС и на региональных уровнях.

В основном исследователи в качестве новеллы документов «третьего энергопакета» отмечают требование о разделении активов вертикально интегрированных компаний [7, 26, 27]. Между тем, представляется, что

важнейшим аспектом институциональной реформы, проведенной в соответствии с указанными нормативными актами, стало создание наднационального отраслевого органа – Агентства по сотрудничеству регулирующих органов в сфере энергетики (ACER – Agency on cooperation of energy regulators) (далее – Агентство), которому государствами-членами ЕС были переданы основные регулятивные полномочия. В данной статье представлен анализ основных положений документов «третьего энергопакета» в части распределения полномочий и обязанностей по регулированию рассматриваемой сферы между национальным и наднациональным уровнями в ЕС. Особую актуальность исследование такого рода приобретает на фоне положений ст. 81 Договора о Евразийской экономической Союзе [8] о формировании общего электроэнергетического рынка Союза.

1. Регулирование государствами-членами ЕС правоотношений в сфере электроэнергетики.

Участниками правоотношений в сфере электроэнергетики являются потребители, компании – производители и продавцы электроэнергии, операторы систем передачи и распределения электроэнергии и регулирующие органы. Для обеспечения прав и интересов потребителей, в целях обеспечения гарантий недискриминационного доступа к системам передачи и распределения электроэнергии, нормативными документами «третьего энергопакета» на государства-члены ЕС возложены новые обязанности: законодательное регулирование и обеспечение разделения активов вертикально интегрированных компаний и создание, обеспечение независимости и наделение расширенными полномочиями единого национального регулирующего органа.

1. Разделение активов вертикально интегрированных компаний.

Одним из основных обязательств государств-членов ЕС является обеспечение разделения активов вертикально интегрированных компаний в соответствии с видами деятельности.

Система разделения активов должна исключить возможность возникновения конфликта интересов между производителями, поставщиками и операторами системы передачи, для того, чтобы создать стимулы для необходимых инвестиций и обеспечения доступа новых участников рынка, в соответствии с прозрачным и эффективным нормативным режимом, а не создавать чрезмерно обременительный режим регулирования для национальных регулирующих органов.

Обязанности по созданию условий и обеспечению разделения активов вертикально интегрированных компаний Директивой 2009 возложены на государства-члены ЕС.

Директивой 2009 установлены три модели разделения.

Первая модель (общее правило) – имущественное разделение (или разделение активов). В соответствии с данным правилом компании, владеющие системой передачи электроэнергии, должны осуществлять деятельность в статусе оператора системы передачи электроэнергии. При этом не допускается, чтобы одно и то же лицо (как физическое, так и юридическое) или лица прямо или косвенно осуществляли контроль над предприятием, осуществляющим генерацию или поставку, и одновременно прямо или косвенно осуществляли контроль или осуществляли какие-либо права в отношении определенного оператора системы передачи. Аналогичный запрет распространяется на членов наблюдательного совета, правления, исполнительного органа, административного совета указанных предприятий [9, п. 1 ст. 9].

Основные задачи операторов систем передачи электроэнергии определены в ст. 12 Директивы 2009. К ним, в частности, относятся обеспечение надежного, безопасного и долгосрочного функционирования системы передачи, удовлетворяющей потребностям потребителей, обеспечение недискриминационного доступа к системе, взаимодействие и обмен информацией с другими операторами сопредельных систем, осуществление технического присоединения к системе либо предоставление обоснованного отказа в присоединении, содействие интеграции рынков электроэнергии.

Вторая модель – назначение независимого системного оператора [9, пп. «а» п. 8 ст. 9]. В случае, когда система передачи электроэнергии по состоянию на 3 сентября 2009 г. принадлежала вертикально интегрированной компании, государство-член ЕС вправе не применять положения об имущественном разделении и назначить независимого системного оператора по предложению собственника системы. Данная модель требует юридического и функционального разделения между собственником и оператором [9, п. 1 ст. 14]. Независимый системный должен быть наделен всеми функциями оператора системы передачи электроэнергии, включая полномочия по принятию решений о технологическом присоединении, включая получение платы за присоединение [9, п. 4 ст. 13].

Таким образом, вторая модель позволяет сохранить собственность на систему за вертикально интегрированной компанией, но фактически обязывает передать систему в управление самостоятельному юридическому лицу – независимому системному оператору.

Третья модель – учреждение независимого оператора транспортировки [9, пп. «б» п. 8 ст. 9, глава V]. В случае, когда система передачи электроэнергии по состоянию на 3 сентября 2009 г. принадлежала

вертикально интегрированной компании, государство-член ЕС вправе не применять положения об имущественном разделении и применить третью модель. В рамках данной модели оператор, являясь автономным юридическим лицом, может оставаться частью вертикально интегрированной предприятия, но при этом должно быть обеспечено соответствие многочисленным подробным правилам, установленным в статьях 17 – 23 Директивы 2009.

Государства-члены ЕС могут свободно выбрать одну из трех моделей при соблюдении следующих условий. Во-первых, вторая и третья модели могут быть выбраны только для конкретного оператора системы передачи, если по состоянию на 3 сентября 2009 г., система передачи принадлежала вертикально интегрированной компании. В отношении новых систем, в частности систем, которые еще не существовали 3 сентября 2009 г., может применяться только первая модель. Во-вторых, государство-член ЕС не вправе ограничить вертикально интегрированную компанию в применении ею первой модели. В то же время, если государством-членом ЕС выбрана в целом только первая модель имущественного разделения вертикально интегрированное предприятие не имеет права применить самостоятельно вторую или третью модель.

Все рассмотренные модели предусматривают обязательную двухэтапную процедуру сертификации. На первом этапе в соответствии со ст. 10 Директивы 2009 осуществляется принятие национальным регулирующим органом решения о соответствии оператора требованиям Директивы 2009. Далее данное решение должно быть направлено в Еврокомиссию. На втором этапе в соответствии со ст. 3 Регламента 714/2009 от 13 июля 2009 г. «О правилах доступа к трансграничным сетям» [10] Европейская Комиссия должна провести

оценку представленного решения национального регулирующего органа. Решение о сертификации, принятое Еврокомиссией, является обязательным для национального регулирующего органа.

Хотя указанные модели обеспечивают различные степени структурного разделения деятельности операторов сетевой инфраструктуры по транспортировке и деятельности по производству и продаже электроэнергии, каждый из них должен быть эффективной мерой для устранения конфликта интересов между производителями, поставщиками и операторами системы передачи электроэнергии. Указанные модели должны создать условия для привлечения инвестиций и гарантировать доступ новым участникам рынка в рамках прозрачного и эффективного публичного регулирования [11].

Рассмотренные модели и механизмы разделения активов вертикально интегрированных компаний в соответствии с видами деятельности являются результатом компромисса. При этом негативным эффектом такого разделения является риск увеличения транзакционных издержек компаний [12], что впоследствии отразится на стоимости электроэнергии и услуг по ее передаче. Но справедливости ради необходимо принять во внимание, что принцип разделения активов в соответствии с видами деятельности уже применяется в Нидерландах, Великобритании, в Новой Зеландии [13]. В Российской Федерации принцип разделения активов вертикально интегрированных компаний в соответствии с видами деятельности закреплен в еще более жесткой форме в статье 6 Федерального закона от 26.03.2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законода-

тельных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» [14]. Так юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрещается совмещать деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии. В целях обеспечения реализации указанных требований юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрещается иметь одновременно на праве собственности или ином предусмотренном федеральными законами основании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и (или) купле-продаже электрической энергии.

2. Создание единого государственного регулирующего органа.

Согласно п. 1 ст. 35 Директивы 2009 каждое государство-член ЕС должно создать единый государственный регулирующий орган (далее – ГРО). Все полномочия и обязанности государственных регулирующих органов, предусмотренные новым законодательством, должны быть переданы этому единому органу. Данное требование принципиально отличается от положений «второго энергопакета», который допускал распределение полномочий и обязанностей между несколькими государственными органами. Пунктом 4 ст. 35 Директивы 2009

установлена обязанность государств-членов ЕС гарантировать независимость ГРО, обеспечить им возможность осуществления своей деятельности беспристрастно и открыто. Для обеспечения принципа беспристрастности, т.е. принятия объективных решений, государства-члены должны предусмотреть гражданскую, административную и/или уголовную ответственность за нарушение данного принципа [11, п. 2.2].

Требование к ГРО об осуществлении ими своей деятельности открыто подразумевает обязанность утвердить и опубликовать правила и регламенты осуществления публичных функций, принятия решений. В рамках обеспечения открытости ГРО должны проводить консультации с заинтересованными сторонами перед принятием важных решений, осуществлять публикацию документов, отчетов о своей деятельности, проводить публичные слушания. Решения ГРО должны быть доступны общественности.

Говоря о независимости ГРО от других внутригосударственных институтов, необходимо обратить внимание на новеллу п. 4 ст. 35 Директивы 2009: независимость должна быть обеспечена как в организационном отношении – ГРО должен быть учрежден как самостоятельное юридическое лицо и не может быть структурным подразделением профильного министерства, так и в отношении должностных лиц – они должны быть независимы от предприятий электроэнергетической отрасли, от любых других публичных органов и частных организаций.

Положения п. 5 ст. 35 Директивы 2009 содержат обязанности государств-членов ЕС обеспечить автономность принятия решений ГРО, независимость от политических органов, наделение собственными финансовыми средствами, достаточными для исполнения функций.

Автономия принятия решений включает два аспекта: *ex ante* (перед принятием ре-

шения) и *ex post* (после принятия решения) [11, п. 2.2.3]. Перед принятием решений (*ex ante*) ГРО не требуется предварительных согласований и одобрений каких-либо других государственных органов или частных лиц. Однако требование автономии не освобождает ГРО от обязанности соблюдать национальное и всесоюзное законодательство и следовать энергетической политике в целом. Принятые ГРО решения (*ex post*) вступают в силу немедленно и не требуют какого-либо одобрения или дополнительного утверждения. Более того, решения ГРО не могут пересмотрены или отменены правительством, или профильным министерством. Между тем принцип независимости ГРО не исключает парламентского контроля и возможности оспорить решения ГРО в суде.

Порядок обжалования решений ГРО установлен в п. 12 ст. 37 Директивы 2009. При этом п. 17 указанной статьи на государства-члены ЕС возложена обязанность гарантировать право заинтересованной стороны на обжалование решений ГРО и на рассмотрение такой жалобы независимым от участвующих сторон и от правительства органом. Например, государства должны предусмотреть возможность упрощенного обжалования в судебных органах отдельных видов решений ГРО.

Основные задачи государственного регулирующего органа в отношении формирования внутреннего рынка электроэнергии ЕС определены в ст. 36 Директивы 2009. ГРО должны принять все разумные меры решения поставленных задач в рамках своих обязанностей и полномочий. Конкретные обязанности и полномочия, которые государства-члены должны предоставить ГРО, перечислены в основном в ст. 37 Директивы 2009. Эти два набора положений являются взаимодополняющими: исполняя обязанности и осуществляя свои полномочия ГРО должны решать общие задачи.

Среди важнейших задач в рамках рассматриваемой темы следует обратить внимание на следующие: развитие конкурентного и правильно функционирующих региональных рынков электроэнергии внутри ЕС, ликвидация ограничений в сфере торговли электроэнергией между государствами-членами ЕС, развитие межгосударственных сетей для обеспечения транспортировки электроэнергии для удовлетворения растущего спроса, содействие доступу к сетевой инфраструктуре новых генерирующих мощностей и др.

Функции ГРО стали значительно разнообразнее, чем было предусмотрено документами «второго энергопакета». Они определены в ст. 37 Директивы 2009 и могут быть разделены на две категории: ключевые функции, которые ГРО должны исполнять самостоятельно, и другие, которые ГРО исполняют во взаимодействии с другими публичными институтами. Стоит отметить, что в ст. 37 Директивы 2009 приведен не исчерпывающий перечень функций, и государства-члены ЕС вправе дополнить его по своему усмотрению.

Среди основных следует выделить функции в следующих сферах:

– в сфере регулирования тарифов на доступ к передающим и распределительным сетям: в форме установления фиксированных тарифов или утверждения методологии для их расчета;

– в сфере контроля за соблюдением требований о разделении вертикально интегрированных компаний: сертификация, контроль исполнения запрета на перекрестное субсидирование между деятельностью по передаче, распределению и продаже электроэнергии;

– в сфере формирования оптового рынка электроэнергии: создание и сопровождение национального регистра участников оптового рынка, регистрация субъектов

оптового рынка, взаимодействие и передача данных Агентству;

– в сфере общего надзора за энергетическими компаниями: обеспечение соответствия операторов и владельцев систем передачи и распределения требованиям Директивы 2009, сетевых кодексов и других соответствующих законодательных актов Европейского Союза, в том числе в отношении вопросов трансграничной деятельности;

– в сфере защиты прав потребителей: содействие совместно с другими соответствующими органами власти в принятии мер по защите прав потребителей.

На ГРО возложены специальные дополнительные функции в отношении независимого системного оператора (п. 3 ст. 37 Директивы 2009) и независимого оператора системы передачи электроэнергии (п. 5 ст. 37 Директивы 2009). В частности, ГРО осуществляет контроль за взаимодействием между независимым системным оператором и собственником системы транспортировки электроэнергии, между независимым оператором системы передачи электроэнергии и вертикально интегрированной компанией. В отношении последних ГРО вправе разрешать споры между ними, утверждать все коммерческие и финансовые соглашения, касающиеся их деятельности на рынке электроэнергии.

Важнейшим отличием от положений «второго энергопакета» является полномочие самостоятельно утверждать тарифы или методологию их определения, причем такие решения имеют прямое действие. Ранее требовалось утверждение вышестоящего государственного органа. Из текста Директивы 2009 следует, что ГРО наделен функцией установления тарифов или методологии не только в отношении услуг по передаче электроэнергии, но и тарифов на присоединение к внутригосударственным сетям и к межгосударственной сетевой ин-

фраструктуре. Следует отметить, что п. 1 ст. 32 Директивы 2009 на государства-члены ЕС возложен контроль за тем, чтобы сетевые тарифы или методология были утверждены и опубликованы до их вступления в силу.

Как уже было сказано выше, наряду с исключительными функциями ГРО осуществляют значительный объем контрольных функций совместно с другими уполномоченными публичными органами. Право распределять функции по контролю и мониторингу, указанные в п. 1 ст. 37 Директивы 2009, между публичными органами предоставлено государствам-членам ЕС. При этом государства должны гарантировать ГРО свободный доступ к информации и результатам контрольных мероприятий других госорганов.

Одним из новых ключевых элементов Директивы 2009 является не только то, что на ГРО возложен широкий спектр функциональных обязанностей, но и предоставление необходимых полномочий для их выполнения. Основные полномочия, которые государства-члены ЕС должны предоставить ГРО, перечислены в п. 4 ст. 37 Директивы 2009, однако этот перечень не является исчерпывающим. В частности, ГРО вправе принимать обязательные решения в отношении компаний электроэнергетики, требовать от них предоставления информации, необходимой для осуществления функций ГРО, проводить расследования и принимать соответствующие меры в отношении защиты конкуренции на рынках электроэнергии. Более того, ГРО наделены полномочиями по рассмотрению жалоб и урегулированию споров [9, п. 11 ст. 37].

Отдельное внимание следует уделить пп. «d» п. 4 ст. 37 Директивы 2009, которым установлено полномочие ГРО налагать штрафы на предприятия электроэнергетики, которые не выполняют свои обязательства и требования, предусмотренные Директивой 2009, или любых других обязательных ре-

шений ГРО или Агентства. При этом государства-члены ЕС вправе наделить таким полномочием непосредственно ГРО или установить, что ГРО передает материалы о нарушении в компетентный суд для принятия решения о наложении штрафов.

Предельный штраф установлен в размере до 10% от годового оборота компании – нарушителя.

Указанные полномочия ГРО актуальны и для обеспечения соответствия деятельности участников рынка электроэнергии сетевым кодексам.

Функции по мониторингу и анализу соответствия деятельности участников рынков электроэнергии сетевым кодексам возложены на Агентство по сотрудничеству регулирующих органов в сфере энергетики. Между тем, Агентство не наделено правоприменительными полномочиями и должно обращаться к ГРО в случаях установления фактов нарушений положений сетевых кодексов. В связи с этим необходимо обеспечить эффективное взаимодействие между Агентством и ГРО. В противном случае система регулирования внутреннего рынка электроэнергии ЕС не будет работать. При этом, несмотря на отсутствие формальной подчиненности ГРО Агентству, ГРО должны в своей деятельности руководствоваться обязательными решениями и документами Агентства.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что на государственные регулирующие органы возложены лишь контрольно-надзорные и правоприменительные функции. Исключение составляют лишь полномочия по тарифному регулированию. Основная же часть публично-правового регулирования должна быть передана Агентству по сотрудничеству регулирующих органов в сфере энергетики и Европейской комиссии.

Ранее, до принятия документов «третьего энергопакета», некоторые исследователи в

Европе обращали внимание на устаревшую модель регулирования электроэнергетических рынков в государствах Европы, основанную на избыточном государственном участии. Для сравнения при этом приводили американскую модель, которая основывается на эффективных механизмах регулирования рынка и конкуренции [15]. Однако в результате проведенной системной институциональной реформы в ЕС государственное участие в регулировании электроэнергетического рынка было в значительной части перенесено на надгосударственный уровень.

II. Регулирование на уровне Европейского Союза.

Одним из важнейших достижений третьего этапа реформирования европейского законодательства об электроэнергетике стало учреждение **Агентства по сотрудничеству регулирующих органов в сфере энергетики** в соответствии с Регламентом 713/2009 от 13 июля 2009 г. [16] Такой наднациональный регулирующий орган в сфере электроэнергетики создан впервые после распада энергосистемы «МИР» в 1993 г. Цель Агентства заключается в оказании помощи регулирующим органам, указанным в ст. 35 Директивы 2009 в осуществлении на уровне ЕС регулирующих функций, выполняемых ими на национальном уровне в государствах-членах [16, п. 2 ст. 1].

Следует отметить, что исследователи в Европе в период до принятия документов «третьего энергопакета» отмечали отсутствие наднационального регулирующего органа в электроэнергетике. При этом специалисты отмечали наличие подобных публичных органов, например, в сфере регулирования конкуренции в области телекоммуникаций [15].

Агентство было создано для того, чтобы восполнить пробел в публичном регулиро-

вании на уровне Европейского Союза (за пределами государственных границ) и внести свой вклад в эффективное функционирование внутреннего рынка электроэнергии [17]. Агентство является юридическим лицом, выдает заключения по всем вопросам в области регулирования энергетики, должно участвовать в создании сетевых кодексов в области электричества и газа, и может принимать решения, касающиеся трансграничной инфраструктуры, в том числе отступлений от некоторых положений действующих норм. Агентство несет ответственность за формирование позиции по проекту устава, состава членов и проекта правил процедуры Европейской ассоциации операторов систем транспортировки электроэнергии ENTSO-E. Агентство играет важную роль в разработке рамочных принципов, которые должны быть учтены в сетевых кодексах. Кроме того, оно осуществляет мониторинг функционирования рынков электроэнергии в целом, и оптового рынка электроэнергии в частности [18], регионального сотрудничества между национальными регулирующими органами, операторами системы передачи в электроэнергетическом секторе, контролирует исполнение правил развития трансъвропейской электроэнергетической инфраструктуры [19].

Агентство играет центральную роль в развитии общеевропейской энергосистемы и организации рынка электроэнергии, наделено общими консультативными функциями по отношению к другим европейским учреждениям по вопросам регулирования энергетики.

В начальный период деятельности Агентство сосредоточило свои усилия на задачах, связанных с развитием общего рынка и сетевых правил путем подготовки основных руководящих принципов и экспертизы проектов сетевых кодексов, подготовленных ENTSO-E, и планированием развития евро-

пейских энергетических сетей путем подготовки заключений к проектам десятилетних планов развития сетей.

В 2012 г. Агентство начало свою деятельность в области мониторинга внутреннего энергетического рынка и опубликовало свой первый отчет о мониторинге рынка [20].

Новые важные функции были возложены на Агентство в конце 2011 г. Регламентом 1227/2011 от 25 октября 2011 г. «О целостности и прозрачности оптового энергетического рынка» [18, 21] (далее – REMIT). REMIT направлен на повышение прозрачности оптовых рынков энергии и обеспечение их целостности путем создания нового механизма мониторинга конкретных секторов в целях обнаружения и недопущения манипуляций на рынке и в инсайдерской торговле. В связи с этим на Агентство были возложены обязанности по сбору, систематизации и анализу огромного массива информации по всем оптовым сделкам на энергетическом рынке, созданию и сопровождению европейского регистра участников оптового рынка.

В соответствии правилами REMIT прежде чем совершать первую транзакцию на оптовом рынке участник должен заполнить и представить регистрационную форму в ГРО в государстве-члене ЕС, в котором он учрежден. Если участник оптового рынка учрежден в государстве, не являющемся членом ЕС, то он должен зарегистрироваться у ГРО того государства, где собирается осуществлять свою деятельность. При этом не требуется повторная регистрация у регулирующих органов других государств в случае осуществления деятельности на территории нескольких государств.

В конце 2015 г. начал работу официальный единый интернет-портал REMIT, где будет осуществляться раскрытие информации всеми субъектами оптового рынка [22]. Посредством внедрения такого портала Агентство будет оперативно получать

информацию и эффективно обнаруживать случаи манипуляций и рыночной торговли, основанной на инсайдерской информации. Эффективность деятельности Агентства в сфере мониторинга оптового энергетического рынка будет зависеть от наличия необходимого дополнительного опыта и ресурсов, поскольку данные функции значительно отличаются от первоначальных в соответствии с «третьим энергопакетом».

Более того, Регламентом 347/2013 от 17 апреля 2013 г. «О трансъвропейской сетевой инфраструктуре» (далее – TEN-E) [19] на Агентство были возложены новые функции по выявлению проектов совместной заинтересованности и оказанию содействия в рассмотрении инвестиционных запросов. Эти новые задачи в части организации и развития сетей значительно расширяют его компетенцию.

Приведенный краткий анализ публичных регулятивных функций Агентства с момента его создания показывает как наиболее важные задачи первоначальной деятельности Агентства, так и значительное расширение его задач и полномочий за последние три года. В результате, полномочия Агентства стали значительно шире, чем только регулирование конкуренции, как было предусмотрено на первом этапе. Можно сделать вывод, что, создание Агентства позволило в отдельно взятой отрасли усилить взаимодействие суверенных государств – членов Европейского Союза по имплементации и внедрению положений «третьего энергопакета» на национальном уровне.

Стоит отметить интерес европейских исследователей к проблеме распространения полномочий Агентства на государства, заключившие с ЕС Соглашение об Энергетическом сообществе Юго-Восточной Европы, поскольку эти государства не являются членами ЕС и в формировании Агентства не участвуют [23].

В соответствии с положениями «третьего энергопакета» была учреждена **Европейская ассоциация операторов систем транспортировки электроэнергии ENTSO-E** [24] (далее – ENTSO-E), которая отвечает за управление системой передачи электроэнергии, организацию трансграничной торговли и транспортировки электроэнергии между государствами – членами ЕС. ENTSO-E несет ответственность за утверждение общих условий работы электрической сети, десятилетнего плана развития сетей, рекомендаций, касающихся координации технического сотрудничества между системными операторами в ЕС. В июле 2009 г. работа объединений NORDEL (энергообъединение стран Северной Европы – Финляндии, Швеции, Норвегии и Восточной Дании (континентальная часть Дании работает в составе UCTE)) и UCTE была полностью интегрирована в ENTSO-E (UCTE ликвидировано 1 июля 2009 г.). В последний год своего существования UCTE объединяло 29 системных операторов из 24 стран континентальной Европы (UCTE связано с NORDEL через вставку постоянного тока, синхронно с UCTE работала выделенная часть ОЭС Украины, Марокко, Алжира и Туниса).

Согласно ст. 4 Регламента 714/2009 от 13 июля 2009 г. «О правилах доступа к трансграничным сетям» [10] операторы системы передачи электроэнергии должны сотрудничать на уровне ЕС через ENTSO-E в целях содействия завершению формирования и функционированию внутреннего рынка электроэнергии и приграничной торговли, и обеспечения оптимального управления, согласованного функционирования и технического развития европейских сетей передачи электроэнергии. Бремя финансирования деятельности ENTSO-E возложено на операторов систем, которые, в свою очередь, включают указанные расходы в состав тарифов (ст. 11 указанного Регламента).

Представляется, что можно говорить о том, что ENTSO-E не наделена регулятивными публичными полномочиями, на неё возложены функции дискуссионной площадки, менеджмента и координации действий всех операторов систем. Она является представительной платформой для выражения предложений операторов систем в адрес регулирующих органов по вопросам организации и функционирования внутреннего рынка электроэнергии. Эти функции ENTSO-E осуществляет в рамках процедуры разработки и обсуждения проектов сетевых кодексов. Важнейшим достижением в сфере обеспечения эффективного функционирования внутреннего рынка электроэнергии является предоставление непосредственным его участникам реальной, а не формальной, возможности участвовать в системном нормативном регулировании.

Приведенный анализ уровней и сфер регулирования в целях создания внутреннего рынка электроэнергии в ЕС показал, что в результате беспрецедентной институциональной реформы в ЕС в сфере электроэнергетики за государствами-членами ЕС и их регулируемыми органами на этапе

формирования общего конкурентного рынка электроэнергии сохранились преимущественно правоприменительные функции, они наделены полномочиями тарифного регулирования, рассмотрения споров, применения мер принуждения. Большинство регулятивных полномочий государств-членов ЕС переданы Агентству. На этапе формирования рынка публично-правовое регулирование преобладает.

Таким образом, документами «третьего энергопакета» сформирована система специализированных отраслевых публичных национальных и наднациональных органов, наделенных специальными полномочиями, определен порядок их взаимодействия. Этот уникальный во многих отношениях подход заслуживает внимания и дальнейшего изучения.

Особую актуальность исследование такого рода приобретает на фоне положений ст. 81 Договора о Евразийской экономической Союзе [8] о формировании общего электроэнергетического рынка ЕАЭС, поскольку появляется возможность проанализировать применяемые в ЕС правовые механизмы и их эффективность.

Библиография:

1. Jean-Michel Glachant, Sophia Ruester. The EU internal electricity market: Done forever? *Utilities Policy*. Dec2014, Vol. 31, p 221-228. Jacopo Torriti. Energy Privatisation and cross-border electricity trade: From internal market to European Supergrid? *Dec2014*, Vol. 77, p 635-640. Gert Brunekreeft. Network unbundling and flawed coordination: Experience from the electricity sector. *Utilities Policy*. Jun2015, Vol. 34, p 11-18. Pandelis N. Biskas, Chatzigiannis, Bakirtzis. European Electricity Market Integration With Mixed Market Designs—Part I: Formulation. *IEEE Transactions on Power Systems*. Jan2014, Vol. 29 Issue 1, p 458-465. Rozeta Karova. Regional electricity markets in Europe: Focus on the Energy Community. *Utilities Policy*. Jun2011, Vol. 19 Issue 2, p 80-86. Stephen Padgett. Multilateral institutions, accession conditionality and rule transfer in the European Union: the Energy Community in South East Europe. *Journal of Public Policy / Volume 32 / Issue 03 / Декабрь 2012*, pp 261-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X12000086>. Volker Roeben (2013). Governing shared offshore electricity infrastructure in the Northern Seas. *International and Comparative Law Quarterly*, 62, pp 839-864. doi:10.1017/S002058931300033X. Diana Schumann and Ulrich Widmaier. Political strategies of large companies and their significance for the implementation of the European single electricity market: The examples of France and Germany. *Journal of Public Affairs*, Vol. 3 No. 3. 2003. pp. 260-272. Nikolaos Zahariadis (2004). *European Markets and National Regulation: Conflict and Cooperation in British*

- Competition Policy. *Journal of Public Policy*, 24, pp 49-73 doi:DOI:10.1017/S0143814X04000030/. David Levi-Faur (1999). The Governance of Competition: the interplay of technology, economics, and politics in European Union electricity and telecom regimes. *Journal of Public Policy*, 19, pp 175-207.
2. Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users // *Official Journal L* 185, 17/07/1990 P. 0016-0024.
 3. Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC // *OJ L* 176 of 15.7.2003.
 4. Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity // *OJ L* 176 of 15.7.2003.
 5. Двенадцатова Т. И. Завершающий этап создания единого энергетического рынка ЕС: когда жесткость залог успеха // *Актуальные проблемы российского права*. 2014. N 5.
 6. «Третий энергопакет» включает в себя: Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009, concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/55, 14/08/2009; Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulations (EC) No 1228/2003 // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/15, 14/08/2009; Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009, concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/55, 14/08/2009; Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulations (EC) No 1775/2005 // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/36, 14/08/2009; Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/1, 14/08/2009.
 7. Рачков И. В. Комментарий по спору: ЕС и государства-члены-меры в отношении энергетического сектора // *Право ВТО*. 2015. N 1. С. 71 – 77; Пашковская И.Г. Варианты реагирования Россией на принятие Евросоюзом Третьего законодательного пакета по энергетике // *Право и политика*. 2011. N 5. С. 832 – 841.
 8. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан 29.05.2014). URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.
 9. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009, concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/55, 14/08/2009.
 10. Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of July, 13, 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulations (EC) No 1228/2003 // *Official Journal of the European Union (OJ)*, No: L 211/15, 14/08/2009.
 11. Commission Staff Working Paper “Interpretative Note On Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC Concerning Common Rules for the internal market in natural gas. The Unbundling Regime”, 21/01/2010. URL: http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_21_the_unbundling_regime.pdf. П. 2.1.
 12. Michael Pollitt. The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks // ESRC Electricity Policy Research Group University of Cambridge. URL: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Pollitt_The_Arguments_for.pdf.
 13. Paul Nillesen & Michael Pollitt. Ownership unbundling in electricity distribution: empirical evidence from New Zealand // EPRG Working Paper 0820. URL: <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/11/eprg0820.pdf>.
 14. Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ «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» // «Собрание законодательства РФ», 31.03.2003, N 13, ст. 1178.
15. David Levi-Faur (1999). The Governance of Competition: the interplay of technology, economics, and politics in European Union electricity and telecom regimes. *Journal of Public Policy*, 19, pp 175-207.
 16. Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance) // OJ L211 of 14.8.2009.
 17. ACER Work Programme 2015. URL: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Work%20Programme%202015.pdf.
 18. Regulation (EU) No 1227/2011 on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency // OJ L 326, 8.12.2011, p. 1.
 19. Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009 // OJ L 115, 25.4.2013
 20. URL: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202012.pdf.
 21. Commission Implementing Regulation (EU) No 1348/2014 of 17 December 2014 on data reporting implementing Article 8(2) and Article 8(6) of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council on wholesale energy market integrity and transparency/ URL: http://www.acer.europa.eu/en/the_eu_energy_market/Legislation/Pages/default.aspx.
 22. URL: <https://www.acer-remit.eu/portal/home>.
 23. Stephen Padgett. Multilateral institutions, accession conditionality and rule transfer in the European Union: the Energy Community in South East Europe. *Journal of Public Policy / Volume 32 / Issue 03 / Декабрь 2012*, pp 261-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X12000086>.
 24. ENTSO-E Articles of Association. URL: <https://www.entsoe.eu/about-entso-e/inside-entso-e/governance/association-documents/Pages/default.aspx>.
 25. Мельникова С. И. Два года сомнительного существования Третьего энергопакета ЕС. URL: <http://www.eriras.ru/files/s-melnikova-dva-goda-somnitelnogo-sushhestvovaniya-tretego-energopaketa-es.pdf>.
 26. Свирков С. А. Общие принципы организации энергорынка в Евросоюзе и в России: правовой аспект // *Предпринимательское право*. 2013. N 2. С. 45 – 52.
 27. Свирков С. А. Основные проблемы гражданско-правового регулирования оборота энергии: монография. М.: Статут, 2013.

References (transliterated):

1. Jean-Michel Glachant, Sophia Ruester. The EU internal electricity market: Done forever? *Utilities Policy*. Dec2014, Vol. 31, p 221-228. Jacopo Torriti. Energy Privatisation and cross-border electricity trade: From internal market to European Supergrid? *Dec2014*, Vol. 77, p 635-640. Gert Brunekreeft. Network unbundling and flawed coordination: Experience from the electricity sector. *Utilities Policy*. Jun2015, Vol. 34, p 11-18. Pandelis N. Biskas, Chatzigiannis, Bakirtzis. European Electricity Market Integration With Mixed Market Designs—Part I: Formulation. *IEEE Transactions on Power Systems*. Jan2014, Vol. 29 Issue 1, p 458-465. Rozeta Karova. Regional electricity markets in Europe: Focus on the Energy Community. *Utilities Policy*. Jun2011, Vol. 19 Issue 2, p 80-86. Stephen Padgett. Multilateral institutions, accession conditionality and rule transfer in the European Union: the Energy Community in South East Europe. *Journal of Public Policy / Volume 32 / Issue 03 / Dekabr' 2012*, pp 261-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X12000086>. Volker Roeben (2013). Governing shared offshore electricity infrastructure in the Northern Seas. *International and Comparative Law Quarterly*, 62, pp 839-864. doi:10.1017/S002058931300033X. Diana Schumann and Ulrich Widmaier. Political strategies of large companies and their significance for the implementation of the European

- single electricity market: The examples of France and Germany. *Journal of Public Affairs*, Vol. 3 No. 3. 2003. pp. 260-272. Nikolaos Zahariadis (2004). *European Markets and National Regulation: Conflict and Cooperation in British Competition Policy*. *Journal of Public Policy*, 24, pp 49-73 doi:-DOI:10.1017/S0143814X04000030/. David Levi-Faur (1999). *The Governance of Competition: the interplay of technology, economics, and politics in European Union electricity and telecom regimes*. *Journal of Public Policy*, 19, pp 175-207.
2. Dvenadtsatova T. I. Zavershayushchii etap sozdaniya edinogo energeticheskogo rynka ES: kogda zhestkost' zalog uspekha // *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*. 2014. N 5.
 3. Rachkov I. V. Kommentarii po sporu: ES i gosudarstva-chleny-mery v otnoshenii energeticheskogo sektora // *Pravo VTO*. 2015. N 1. S. 71 – 77; Pashkovskaya I.G. Varianty reagirovaniya Rossiei na prinyatie Evrosoyuzom Tret'ego zakonodatel'nogo paketa po energetike // *Pravo i politika*. 2011. N 5. S. 832 – 841.
 4. Michael Pollitt. The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks // *ESRC Electricity Policy Research Group University of Cambridge*. URL: http://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Pollitt_The_Arguments_for.pdf.
 5. Paul Nillesen & Michael Pollitt. Ownership unbundling in electricity distribution: empirical evidence from New Zealand // *EPRG Working Paper 0820*. URL: <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/11/eprg0820.pdf>.
 6. David Levi-Faur (1999). *The Governance of Competition: the interplay of technology, economics, and politics in European Union electricity and telecom regimes*. *Journal of Public Policy*, 19, pp 175-207.
 7. Stephen Padgett. Multilateral institutions, accession conditionality and rule transfer in the European Union: the Energy Community in South East Europe. *Journal of Public Policy / Volume 32 / Issue 03 / Dekabr' 2012*, pp 261-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X12000086>.
 8. Mel'nikova S. I. Dva goda somnitel'nogo sushchestvovaniya Tret'ego energopaketa ES. URL: <http://www.eriras.ru/files/s-melnikova-dva-goda-somnitelnogo-sushhestvovaniya-tretego-energopaketa-es.pdf>.
 9. Svirkov S. A. Obshchie printsipy organizatsii energorynka v Evrosoyuze i v Rossii: pravovoi aspekt // *Predprinimatel'skoe pravo*. 2013. N 2. S. 45 – 52.
 10. Svirkov S. A. *Osnovnye problemy grazhdansko-pravovogo regulirovaniya oborota energii: monografiya*. M.: Statut, 2013.