

Правовое обеспечение развития технологий использования возобновляемых источников энергии

СИМВОЛОКОВ Олег Анатольевич, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: simvolokovo@mail.ru

Тенденция возрастания роли возобновляемых источников энергии непосредственно влияет на характер и особенности российского законодательства об электроэнергетике, реформирование которого с целью стимулирования развития технологий возобновляемой энергетики сопряжено с рядом юридических проблем. Требуется совершенствование существующих и разработка новых законодательных механизмов поддержки технологий использования возобновляемых источников энергии.

Цель статьи — выявление направлений совершенствования законодательства, обеспечивающего развитие технологий использования возобновляемых источников энергии.

Методологическая основа: общенаучный (диалектический) метод познания, методы и приемы формальной логики (анализ, синтез, индукция, дедукция и др.), а также специальные методы познания (в том числе формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический, системный, эмпирический, статистический).

В статье проанализированы основные факторы, влияющие на правовую регламентацию отношений по использованию возобновляемых источников энергии; приведен обзор научных работ по исследуемой проблематике; проанализировано понятие объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии; рассмотрены правовые механизмы поддержки возобновляемой энергетики, применяемые на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности); дан анализ проблем развития законодательства в сфере возобновляемой энергетики; сформулированы пути совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере.

Вывод: конечной целью всех законодательных мер и механизмов поддержки должно быть создание конкурентоспособной среды возобновляемой энергетики, развивающейся самостоятельно и без предоставления льгот и преференций. Необходимо постепенно ограничивать меры поддержки в данной сфере, вплоть до их полной отмены. Объекты возобновляемой энергетики должны конкурировать с объектами невозобновляемой энергетики на общих основаниях.

Ключевые слова: возобновляемые источники энергии, возобновляемая энергетика, оптовый и розничный рынки электрической энергии (мощности), механизм поддержки, конкурентоспособность.

Для цитирования: Символоков О. А. Правовое обеспечение развития технологий использования возобновляемых источников энергии // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 53—67. DOI: 10.12737/jrl.2020.106

Действующее правовое регулирование возобновляемой энергетики является результатом процесса адаптации российской энергетической отрасли к вызовам, рискам

и угрозам энергетической безопасности и в целом отражает общемировую тенденцию увеличения доли производства электрической энергии с использованием возобнов-

ляемых источников энергии (ВИЭ) в энергобалансе в условиях нового энергетического перехода. «Скоро любой возобновляемый источник энергии в качестве топлива станет рентабельнее нефти и газа»¹. По прогнозам Международного энергетического агентства, в целом доля ВИЭ в мировом энергобалансе вырастет с сегодняшних 26% до 30%, при этом почти 50% роста обеспечат солнечная и ветровая энергетика². Карантинные меры ускорят переход к «зеленой энергетике», включая энергию ветра, солнца, вод и «мирного атома». В 2020 г. возобновляемые источники энергии обеспечат выработку 40% мирового производства электроэнергии³.

Указанная тенденция и соответствующие ей макроцели в сфере возобновляемой энергетики отражены в документах стратегического планирования: Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 г.⁴, Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации⁵, Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁶, Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010—2020 гг. и на перспективу до 2030 г.⁷ и др. Из документов страте-

гического планирования вытекают новые задачи и для правовой науки.

Законодательную основу возобновляемой энергетики в Российской Федерации образует Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — Закон об электроэнергетике) и принятые в его развитие подзаконные нормативные правовые акты. Развивается законодательство субъектов РФ в сфере возобновляемой энергетики⁸.

Развитие возобновляемой энергетики идет сложным путем и, несмотря на предпринятые регуляторные меры и некоторые положительные результаты в этом направлении, электроэнергия из возобновляемых источников занимает, если не учитывать большую гидроэнергетику, незначительную долю в энергобалансе страны⁹. Россия пока уступает по уровню развития возобновляемой энергетики Китаю, Германии, Испании, США и некоторым другим странам, во многих из которых действуют специальные законы, направленные на развитие возобновляемой энергетики¹⁰. Значимость развития возоб-

¹ Такое мнение высказал академик РАН, лауреат Нобелевской премии Жорес Алферов. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c55d53cf-dc5b-4d78-9984-117139bdb11f>.

² URL: https://www.eprussia.ru/news/base/2020/3168625.htm?sphrase_id=5373622.

³ URL: https://www.eprussia.ru/news/base/2020/8265179.htm?sphrase_id=5373625.

⁴ Утв. распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р.

⁵ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216.

⁶ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

⁷ Утв. приказом Минпромторга России от 22 февраля 2011 г. № 206.

⁸ См., например, Закон Амурской области от 14 марта 2005 г. № 451-ОЗ «О развитии нетрадиционных возобновляемых источников энергии в Амурской области»; Энергетическую стратегию Москвы на период до 2025 г.

⁹ С использованием возобновляемых источников энергии ежегодно вырабатывается не более 8,5 млрд кВт·ч электрической энергии (без учета гидроэлектростанций установленной мощностью более 25 МВт), что составляет менее 1% от общего объема производства электроэнергии в Российской Федерации (см. Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р).

¹⁰ На сегодняшний день более чем в 100 странах приняты законы, регулирующие отношения в области использования и стимулирования возобновляемых источни-

новляемой энергетики иногда подтверждается на уровне конституции государства¹¹.

Незначительный объем сектора возобновляемой энергетики связан и с непрекращающейся дискуссией о необходимости широкомасштабного внедрения и поддержки технологий использования энергии из возобновляемых источников.

Противники развития возобновляемой энергетики усматривают в этом процессе негативные эффекты: рост стоимости электрической энергии; зависимость ряда технологий возобновляемой энергетики от погодных условий, что снижает уровень надежности энергоснабжения; банкротство организаций углеводородной энергетики и сопутствующее сокращение рабочих мест, занятости; зависимость от зарубежных технологий и необходимость их использования приведет к поддержке иностранного производителя; прямая зависимость от колебания курсов валюты в связи с высокой долей иностранной продукции и услуг в структуре производства энергии; прямое влияние на темпы развития возобновляемой энергетики стоимости традиционных углеводородных энергоресурсов.

Ученые-юристы, специализирующиеся в сфере ядерной энергетики, считают, что перспективы широкомасштабного использования ВИЭ

ков энергии (см.: *Яковлев В. Ф.* Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»). См., например, Закон Республики Казахстан от 4 июля 2009 г. № 165-IV «О поддержке использования возобновляемых источников энергии»; Закон Германии о возобновляемых источниках энергии (*Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG*) от 29 марта 2000 г.

¹¹ В статье 255 (g) Конституции Республики Замбия предусмотрено, что «должны стимулироваться энергосбережение и устойчивое использование возобновляемых источников энергии» (Конституции государств Африки и Океании: сб. Т. 3: Южная Африка / отв. ред. *Т. Я. Хабриева*. М., 2019).

являются ограниченными. При использовании атомной энергии потребители тратят меньше денег, чем при использовании ограниченного топлива. Все это подтверждает необходимость увеличения вклада ядерной энергетики¹².

Сторонники возобновляемой энергетики обосновывают необходимость в широком внедрении технологий использования ВИЭ положительными экологическими последствиями, а также мультипликативными экономическими эффектами.

Российская Федерация остается одним из ведущих эмитентов парниковых газов в мире, занимая четвертое место после Китая, США и Индии по выбросам углекислого газа в атмосферу. Законодательство в сфере возобновляемой энергетики способствует решению проблемы изменения климата, влияя на снижение антропогенного воздействия на климатическую основу¹³.

Позитивные последствия развития возобновляемой энергетики также связаны с созданием новых отраслей промышленности и новых рабочих мест, что должно перекрыть высвобождение трудовых ресурсов из традиционной энергетики, активизацией научных исследований¹⁴. Снижение стоимости оборудования для возобновляемой энергетики делает эти источники энергии конкурентоспособными относительно традиционных¹⁵.

¹² См.: *Грищенко А. И.* Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 134.

¹³ См.: *Гарафова Д. И.* Сохранение климата Земли: международно-правовое регулирование и особенности имплементации в национальном законодательстве отдельных государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018. С. 23—24.

¹⁴ См.: *Копылов А. Е.* Экономика ВИЭ. М., 2016. С. 29.

¹⁵ См.: *Зубакин В. А.* Анализ тенденций преобразований и развития российской электроэнергетики // Научно-технические

Существующие недостатки в развитии возобновляемой энергетики являются преодолимыми в обозримой перспективе и по мере совершенствования технологий использования возобновляемой энергии, снижения их себестоимости будут сведены к минимуму.

В связи с этим необходимо продолжить совершенствование правовых средств поддержки технологий использования ВИЭ как перспективного направления развития российской энергетики.

Проблематика отношений в сфере внедрения и развития возобновляемой энергетики — предмет многочисленных научных исследований ученых-юристов. При этом специальных комплексных правовых исследований, посвященных правовым вопросам использования ВИЭ, немного¹⁶.

Основная масса исследований затрагивает лишь отдельные аспекты правового регулирования возобновляемой энергетики. Так, анализируется использование цифровых технологий в сфере возобновляемых источников энергии, определяется роль и место возобновляемой энергетики как элемента интеллектуальной энергетики¹⁷. Исследуются вопросы влияния использования ВИЭ на энергосбережение¹⁸ и снижение

выбросов парниковых газов¹⁹. Изменения в структуре подотраслей, институтов, правовых категорий предпринимательского права связывают с освоением новых направлений бизнеса, в том числе энергетического сектора возобновляемых источников энергии²⁰. Закрепление правовых форм и способов регулирования отношений по стимулированию использования ВИЭ предлагается рассматривать в качестве одной из ключевых задач, которые должны быть отражены в структуре энергетического кодекса Российской Федерации²¹. В качестве возобновляемого источника электрической и тепловой энергии предлагается возможное использование осадка, образующегося в процессе очистки сточных вод²². В рамках дискуссии о развитии ядерной энергетики отмечается, что в сравнении с ядерной энергетикой, ахиллесовой пятой которой являются ядерные отходы, предпочтительнее должно отдаваться возобновляемым источникам энергии как не представляющим угрозы человеку и окружающей среде²³.

Правовое регулирование энергосбережения в агропромышленном комплексе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 26 с.

¹⁹ См.: Соловей Ю. В. Гражданско-правовое регулирование деятельности в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.

²⁰ См.: Лантев В. А. Источники предпринимательского права в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 3.

²¹ См.: Маслова О. С. Конституционно-правовые основы безопасности в сфере энергетики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 21.

²² См.: Будницкий Д. М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 16.

²³ См.: Кафаи Ф. М. Мирное использование атомной энергии и защита окружающей среды: международно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 23 с.

ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2019. № 6. С. 106.

¹⁶ См., например: Ксиропулос С. Г. Правовое регулирование энергоснабжения с использованием возобновляемых источников энергии: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2013; Амерханов Р. А., Камышанский В. П., Козюков Д. А., Цыганков Б. К. Нормативно-техническое и правовое регулирование возобновляемых источников энергии в современных условиях: монография. Краснодар, 2017. 104 с.

¹⁷ См.: Карцхия А. А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 394 с.

¹⁸ См.: Отюцкая Е. И. Стимулы и ограничения в энергосбережении: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. 25 с.; Зарубина В. В.

Ценность указанных и других исследований не вызывает сомнений. Вместе с тем поступательное развитие отношений в сфере возобновляемой энергетики выявляет и актуализирует новые проблемы и тенденции, нуждающиеся в своевременном правовом реагировании.

В связи с этим следует определить, какие технологии возобновляемой энергетики и в каком объеме необходимо развивать с учетом потенциала возобновляемых источников энергии, какие формы поддержки и в каком размере следует применять с целью развития соответствующих технологий. На основе анализа указанных вопросов правовой науке необходимо найти, обосновать и нормативно закрепить наиболее оптимальные способы поддержки возобновляемой энергетики.

В зависимости от способности к восстановлению природные ресурсы делятся на возобновляемые, относительно возобновляемые и невозобновляемые. Скорость восстановления качественных и количественных свойств возобновляемых природных ресурсов довольно высока и превышает скорость их использования²⁴.

Понятие возобновляемых источников энергии, закрепленное в ст. 3 Закона об электроэнергетике, включает перечень таких источников, как: энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей,

биомасса, включающая специально выращенные для получения энергии растения, в том числе дровя, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках.

В литературе высказано критическое отношение к указанному определению. Обращается внимание на такой недостаток определения возобновляемых источников энергии в Законе об электроэнергетике, как закрытый перечень возобновляемых источников энергии, что не допускает его расширения и фактически причисляет все иные источники энергии к невозобновляемым. Такой подход препятствует инновационному развитию энергетики²⁵. Предлагается сделать данный перечень открытым²⁶.

Действительно, возобновляемые источники энергии в естественно-научном понимании²⁷ этого термина регулярно пополняются новыми видами. Научно-технический прогресс не стоит на месте, и уже сегодня возобновляемая энергетика расширяет

²⁵ «Возобновляемые источники энергии — источники непрерывно возобновляемых в биосфере Земли видов энергии (солнечная, ветровая, океаническая энергия, геотермальные источники, энергия приливов, гидроэнергия рек, энергия биомассы и др.)» (Игнатьева И. А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учеб. пособие. М., 2019).

²⁶ См.: Попондопуло В. Ф., Городов О. А., Петров Д. А. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. 2011. № 1. С. 23—29.

²⁷ См.: Землячева Е. А. Государственно-правовое регулирование инвестиционной деятельности в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 32.

²⁴ См.: Баранов В. М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 59.

свои границы (водородная энергетика, космическая энергетика, крио-энергетика и др.). Вместе с тем в Законе об электроэнергетике закреплены только те возобновляемые источники, использование которых обеспечивается соответствующими правовыми средствами. Возобновляемые источники, не включенные в указанный перечень, пользоваться мерами поддержки не будут. Закранный перечень возобновляемых источников энергии обусловлен ограниченными возможностями по финансированию развития соответствующих технологий и предотвращает споры об отнесении соответствующего источника энергии к возобновляемому. Поддержка предоставляется генерирующему объекту, функционирующему на основе использования ВИЭ, включенному в перечень, закрепленный в Законе об электроэнергетике, и прошедшему процедуру квалификации.

Объект возобновляемой энергетики получит поддержку, если будет соответствовать критериям квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования ВИЭ (основной критерий: генерирующий объект функционирует на основе использования исключительно ВИЭ или в режиме комбинированного использования ВИЭ и иных видов топлива и осуществляет выработку электрической энергии или комбинированную выработку электрической и тепловой энергии)²⁸.

Распространена точка зрения, представители которой под возобновляемыми источниками энергии предлагают понимать альтернативные источники энергии, не связан-

ные со сжиганием топлива, включая биогазы, газ из органических отходов, биомассу²⁹.

Некоторые авторы, напротив, объекты генерации на основе возобновляемых источников энергии относят к объектам топливно-энергетического комплекса (ТЭК) с учетом положений Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в соответствии с которым в число объектов ТЭК включены объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения, газоснабжения³⁰.

Многие технологии возобновляемой энергетики связаны со сжиганием топлива, например использованием биогаза, биомассы, шахтного и свалочного газа. Шахтный газ как топливо не может быть отнесен к возобновляемому источнику. Как отмечалось, одним из критериев квалификации генерирующего объекта на основе использования возобновляемых источников энергии является также то, что генерирующий объект может функционировать не исключительно на основе использования ВИЭ, но также в режиме комбинированного использования возобновляемых и иных источников (гибридные объекты).

В связи с этим меры поддержки применяются к совокупности объектов генерации, в основе которых лежит понимание возобновляемых источников энергии, которое может расходиться с их физическими ха-

²⁸ См. Правила квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии, утв. постановлением Правительства РФ от 3 июня 2008 г. № 426 в ред. постановления Правительства РФ от 27 сентября 2018 г. № 1145 (далее — Правила квалификации генерирующего объекта).

²⁹ См.: Пономарева Д. В. Влияние практики Суда Европейского Союза на развитие энергетического права ЕС: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 149.

³⁰ См.: Щепанский И. С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 23.

рактиками. При этом такой объект может применять все виды энергоресурсов (возобновляемые, относительно возобновляемые, невозобновляемые, а также их комбинацию), но с обязательным использованием возобновляемых источников. По сути, речь идет о применении к соответствующему объекту правового режима генерирующего объекта с использованием ВИЭ.

Правовой режим поддержки технологий использования ВИЭ призван решить комплексные проблемы, включая обеспечение надежности и безопасности энергоснабжения, снижение антропогенной нагрузки на экологию, применение локальных энергетических ресурсов, обеспечение энергией собственного производства, удаленных территорий, создание условий для скорейшего освоения технологий возобновляемой энергетики.

На основе экономических расчетов, учитывающих возможность планомерного развития возобновляемой энергетики, обеспечивающего надежное и безопасное функционирование энергосистемы, взаимовыгодное сочетание интересов поставщиков и потребителей электрической энергии, производителей оборудования, а также другие условия, была разработана система мер поддержки возобновляемой энергетики, получившая закрепление в Законе об электроэнергетике и подзаконных нормативных правовых актах.

Закон об электроэнергетике содержит общие положения о развитии возобновляемой энергетики: перечень возобновляемых источников энергии; понятие объекта микрогенерации и особенности регулирования отношений с его использованием, в том числе в случае использования ВИЭ; полномочия Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, направленные на развитие возобновляемой энергетики (в частности, по утверждению основных направлений госу-

дарственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования ВИЭ, по установлению правил применения различных механизмов поддержки генерации на основе ВИЭ); общие правила реализации соответствующего механизма поддержки возобновляемой энергетики.

Совокупность применяемых в Российской Федерации законодательных мер поддержки возобновляемой энергетики охватывает механизмы, применяемые на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности). Для развития возобновляемой энергетики на оптовом и розничном рынках электрической энергии (мощности) системообразующее значение имеют:

1) Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 г.³¹ (далее — Основные направления), которые определяют цели и принципы использования возобновляемых источников энергии, содержат целевые показатели объема производства электрической энергии с использованием ВИЭ и ее потребления в совокупном балансе производства и потребления электрической энергии, целевые показатели капитальных и эксплуатационных затрат, устанавливаются целевые показатели степени локализации на территории Российской Федерации производства основного и (или) вспомогательного генерирующего оборудования для производства электрической энергии с использованием ВИЭ, а также меры по достижению этих показателей.

Целевой показатель объема производства и потребления электрической энергии с использованием ВИЭ согласно Основным направ-

³¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р.

лениям к 2024 г. прогнозируется на уровне 4,5% от совокупного объема производства и потребления электрической энергии в Российской Федерации. К 2024 г. на территориях ценовых зон оптового рынка предполагается ввести 5552 МВт установленной мощности генерирующих объектов на основе возобновляемых источников энергии (ВЭС, СЭС, малые ГЭС). Цели развития возобновляемой энергетики в России более скромные по сравнению, например, с Евросоюзом, в котором к 2030 г. прогнозируется достижение доли ВИЭ в энергобалансе на уровне 32%³²;

2) Правила квалификации генерирующего объекта, устанавливающие критерии и порядок квалификации генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии. Квалификация осуществляется Советом рынка, который выдает квалификационное свидетельство, необходимое для получения мер поддержки на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности), вносит генерирующий объект в реестр квалифицированных генерирующих объектов;

3) постановление Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 117 «О некоторых вопросах, связанных с сертификацией объемов электрической энергии, производимой на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах» устанавливает порядок ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на основе ис-

пользования ВИЭ квалифицированных генерирующих объектах, а также предоставления и раскрытия информации, содержащейся в данном реестре;

4) постановление Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 823 «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» предусматривает структуру генерирующих мощностей, в том числе с учетом электростанций на основе возобновляемых источников энергии, устанавливает необходимость включения генерирующих объектов на основе ВИЭ, участвующих в розничном рынке электрической энергии, в схему развития электроэнергетики субъектов РФ на конкурсной основе, определяет порядок проведения конкурсного отбора проектов генерирующих объектов на основе ВИЭ, функционирующих на розничном рынке.

Система правовых средств поддержки возобновляемой энергетики на территориях ценовых зон оптового рынка электрической энергии (мощности) включает:

1) механизм продажи мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования ВИЭ, по договорам о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов предусматривает установление стимулирующей цены на мощность объектов солнечной генерации, ветровой генерации, малой гидрогенерации, генерации на основе отходов производства и потребления³³ (плата за мощность);

³² См.: Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast) (Text with EEA relevance) // Official Journal of the European Union. 21.12.2018. L 328/82.

³³ См. Порядок применения указанного механизма поддержки регулируется Правилами оптового рынка электрической энергии и мощности, утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172; Правилами определения цены на мощность генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии, утв. постановлением Правительства РФ от 28 мая 2013 г. № 449.

2) корректировку цены на мощность с применением валютного коэффициента³⁴;

3) компенсацию стоимости технологического присоединения к электрическим сетям объектов возобновляемой энергетики установленной мощностью не более 25 МВт (компенсация представляет собой федеральную бюджетную субсидию, которая частично возмещает затраты на технологическое присоединение и выплачивается при соблюдении установленных требований³⁵);

³⁴ См. постановление Правительства РФ от 10 ноября 2015 г. № 1210 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам использования возобновляемых источников энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности»; распоряжение Правительства РФ от 10 ноября 2015 г. № 2279-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 1-р».

³⁵ См. постановление Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 850 «Об утверждении критериев для предоставления из федерального бюджета субсидий в порядке компенсации стоимости технологического присоединения генерирующих объектов с установленной генерирующей мощностью не более 25 МВт, признанных квалифицированными объектами, функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии, лицам, которым такие объекты принадлежат на праве собственности или на ином законном основании»; приказ Минэнерго России от 22 июля 2013 г. № 380 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий в порядке компенсации стоимости технологического присоединения генерирующих объектов с установленной генерирующей мощностью не более 25 МВт, признанных квалифицированными объектами, функционирующими на основе использования возобновляемых источников энергии, юридическим лицам, которым такие объекты принадлежат на праве собственности или на ином законном основании»; постановление Правительства РФ от 23 сентября 2016 г. № 961 «О порядке предоставления субси-

На розничных рынках электрической энергии, действующих на территориях ценовых и неценовых зон оптового рынка, применяются следующие механизмы поддержки:

1) компенсация стоимости технологического присоединения к электрическим сетям объектов возобновляемой энергетики установленной мощностью не более 25 МВт;

2) обязательная первоочередная покупка сетевыми организациями электрической энергии из возобновляемых источников энергии с целью компенсации потерь в сетях³⁶;

дий из федерального бюджета на государственную поддержку технологического присоединения генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии».

³⁶ См. приказ ФАС России от 30 сентября 2015 г. № 900/15 «Об утверждении Методических указаний по установлению цен (тарифов) и (или) предельных (минимальных) и (или) максимальных) уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), произведенную на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах и приобретаемую в целях компенсации потерь в электрических сетях»; постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (помимо прочего регулирует с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки долгосрочные цены (тарифы) или предельные (минимальные и (или) максимальные) уровни цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), произведенную на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии или торфа квалифицированных генерирующих объектах и приобретаемую в целях компенсации потерь в электрических сетях); постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 47 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам стимулирования использования возобновляемых источников энергии на розничных рынках электрической энергии»; постановление

3) обязательство гарантирующего поставщика по покупке электрической энергии, произведенной с использованием объекта микрогенерации (сальдированный учет)³⁷.

На розничных рынках электрической энергии, действующих на изолированных от ЕЭС территориях, применяются следующие механизмы поддержки: установление долгосрочных цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность) с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки на основании долгосрочных параметров регулирования, которые определяются по результатам конкурса; обязательство покупки электрической энергии гарантирующим поставщиком.

К стимулирующему развитию производства электрической энергии на основе возобновляемых источников энергии регулированию относится также инвестиционный налоговый кредит, применение которого предусмотрено в отношении организаций, осуществляющих инвестиции в создание объектов наивысшего класса энергетической эффективности: оборудование солнечной (солнечные панели), ветровой (ветряные турбины) генерации, а также генерации на основе использования потенциального тепла

Правительства РФ от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

³⁷ Указанный механизм поддержки введен Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 471-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об электроэнергетике” в части развития микрогенерации». В настоящее время федеральными органами исполнительной власти ведется разработка подзаконных нормативных актов, обеспечивающих реализацию механизма поддержки объектов микрогенерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии (в частности, по вопросам ценообразования, технологического присоединения).

грунта, воды, воздуха (тепловые насосы)³⁸.

Единого для всех технологий возобновляемой энергетики механизма поддержки нет. При этом какой бы механизм поддержки возобновляемой энергетики ни использовался, необходимо понимать, что «за всю поддержку ВИЭ в странах платит в том или ином виде конечный потребитель энергии»³⁹. В связи с этим уровень поддержки технологий, использующих возобновляемые источники энергии, должен быть экономически обоснован с учетом финансовых возможностей конечных потребителей.

Практика внедрения технологий производства электрической энергии на основе возобновляемых источников энергии выявила недостатки реализации применяемых законодательных механизмов поддержки, свидетельствующие о недостаточной эффективности государственной инвестиционной политики в сфере возобновляемой энергетики⁴⁰.

Объем электрической энергии в общем балансе производства и поставок электрической энергии в стране по-прежнему невелик и не достигает плановых показателей, закрепленных в Основных направлениях; сроки введения в эксплуатацию объектов на основе ВИЭ от-

³⁸ См. ст. 67 НК РФ; постановление Правительства РФ от 17 июня 2015 г. № 600 «Об утверждении перечня объектов и технологий, которые относятся к объектам и технологиям высокой энергетической эффективности».

³⁹ Копылов А. Е. Указ. соч. С. 266.

⁴⁰ См.: Символоков О. А. Государственная инвестиционная политика в сфере энергетики: состояние, проблемы, направления развития // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / Л. В. Андреева, Л. В. Андриченко, В. Р. Байрашев и др. М., 2019. С. 245.

стают от предусмотренных Основными направлениями; не в полной мере учитываются объективные экономические условия развития соответствующих технологий (наличие отечественной производственной базы, технологий, сервисов, научных заделов и разработок); предусматривается поддержка отдельных технологий в ущерб другим (это привело к преобладанию солнечных электростанций в структуре объектов генерации на основе ВИЭ); используется ограниченный набор мер поддержки технологий возобновляемой энергетики, применяемых на оптовом рынке электрической энергии (мощности); незначителен объем поддержки возобновляемой энергетики на уровне субъектов РФ; преобладает регулирование на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

Общий итог современного этапа развития российской возобновляемой энергетики таков: возобновляемая энергетика без поддержки не может развиваться и на равных конкурировать с традиционной энергетикой.

Таким образом, необходимо совершенствовать существующие и разрабатывать новые механизмы правового регулирования поддержки технологий использования ВИЭ с учетом опыта развития возобновляемой энергетики в зарубежных странах.

Развитие возобновляемой энергетики в мире связано с объемом и структурой ресурсного потенциала возобновляемых источников энергии, а также с использованием различных форм поддержки и их эффективностью, прежде чем соответствующая технология сможет быть конкурентоспособной на рынке. В настоящее время в ряде стран (например, в Бразилии, Новой Зеландии, Турции) поддержка не оказывается в сфере ветроэнергетики, так как технология стала конкурентоспособной и может развиваться самостоятельно. Россия с огромным

потенциалом ресурсов возобновляемых источников энергии может занимать ведущие позиции по любым технологиям возобновляемой энергетики⁴¹.

Дальнейшему развитию технологий использования ВИЭ может способствовать реализация следующих направлений совершенствования законодательства в сфере возобновляемой энергетики.

Законодательные меры поддержки возобновляемой энергетики должны регулярно анализироваться на предмет их эффективности и при необходимости модернизироваться.

Российская система мер поддержки возобновляемой энергетики должна включать стимулирование на различных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном).

Поддержка должна быть достаточной для активного стимулирования развития возобновляемой энергетики и не возлагать чрезмерную финансовую нагрузку на потребителей, быть ограниченной разумным сроком.

Необходимо развивать производство не только электрической, но и тепловой энергии на основе возобновляемых источников энергии (в основном в режиме когенерации, там, где это технологически и экономически обосновано), внедрять технологии возобновляемой энергетики в транспорт, жилищное строительство и энергоемкие отрасли промышленности (металлургия, производство цемента).

Развивать возобновляемую энергетику следует в рамках как централизованной энергетики, так и децентрализованной (распределенной) энергетики.

Тенденция децентрализации производства электроэнергии, масштабное развитие распределенной энергетики, накопление опыта внедрения технологий возобновляемой энергетики со временем может актуализировать возможность приня-

⁴¹ См.: Копылов А. Е. Указ. соч. С. 36—37, 73.

тия специального федерального закона о возобновляемой энергетике, в котором также могут быть урегулированы отношения в сфере распределенной энергетике.

Поддержка развития проектов в области возобновляемой энергетики может быть обеспечена за счет создания дешевых источников финансирования проектов (например, льготное кредитование, субсидирование ставок). Заключение долгосрочных контрактов на поставку электроэнергии со станций, функционирующих на основе ВИЭ, выгоднее, чем с теплоэлектростанций. Такие контракты дают возможность фиксации цены на долгосрочный период в контрактных отношениях за счет того, что основные затраты происходят в самом начале в отличие от топливной генерации⁴².

Для решения проблемы неэффективности механизма платы за мощность Правительством РФ приняты решения, направленные на продление сроков (на 2025—2035 гг.) применения механизма платы за мощность, предусматривающие совершенствование этого механизма за счет уточнения критериев предоставления поддержки (повышение коэффициента использования установленной мощности, снижение затрат на единицу электрической энергии, увеличение процента локализации производства, установление требования по экспорту оборудования) в целях снижения стоимости электрической энергии, производимой генерирующими объектами на основе ВИЭ, и прекращения с 2036 г. субсидирования возобнов-

ляемой энергетики через механизмы оптового рынка⁴³.

Перспективным направлением развития возобновляемой энергетики является предоставление потребителям электрической энергии возможности продавать в общую сеть излишки энергии на основе сальдированного учета электроэнергии. Вместе с тем закрепленный в Законе об электроэнергетике механизм поддержки микрогенерации ограничен объемом установленной мощности энергоустановок (15 кВт). Кроме того, сальдированный учет предусматривает продажу электрической энергии в общую сеть по равновесной цене оптового рынка, в то время как покупка электрической энергии из сети осуществляется по цене розничного рынка. Принятый способ сальдированного учета будет увеличивать срок окупаемости затрат на реализацию проекта микрогенерации. Следующим шагом в развитии сальдированного учета должно быть увеличение установленной мощности энергоустановок, а также сальдированной учет на основе покупки и продажи электрической энергии по цене розничного рынка.

Конечной целью всех мер и механизмов поддержки должна быть конкурентоспособная сфера возобновляемой энергетики, которая развивается самостоятельно без предоставления льгот и преференций. Постепенно необходимо максимально ограничивать применение мер поддержки, вплоть до их полной отмены. Объекты возобновляемой энергетики должны конкурировать с объектами невозобновляемой энергетики на общих основаниях.

⁴² URL: https://www.eprussia.ru/news/base/2020/2193006.htm?sphrase_id=5373622.

⁴³ URL: <https://minenergo.gov.ru/node/489>.

Библиографический список

Амерханов Р. А., Камышанский В. П., Козюков Д. А., Цыганков Б. К. Нормативно-техническое и правовое регулирование возобновляемых источников энергии в современных условиях: монография. Краснодар, 2017.

Баранов В. М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Будницкий Д. М. Правовое регулирование воздействия на природную среду в процессе деятельности по водоснабжению и водоотведению: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015.

Гарафова Д. И. Сохранение климата Земли: международно-правовое регулирование и особенности имплементации в национальном законодательстве отдельных государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018.

Грищенко А. И. Особенности лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в мирных целях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Зарубина В. В. Правовое регулирование энергосбережения в агропромышленном комплексе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

Землячева Е. А. Государственно-правовое регулирование инвестиционной деятельности в топливно-энергетическом комплексе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Зубакин В. А. Анализ тенденций преобразований и развития российской электроэнергетики // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2019. № 6.

Игнатьева И. А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учеб. пособие. М., 2019.

Карцхия А. А. Гражданско-правовая модель регулирования цифровых технологий: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019.

Кафаи Ф. М. Мирное использование атомной энергии и защита окружающей среды: международно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Конституции государств Африки и Океании: сб. Т. 3: Южная Африка / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2019.

Копылов А. Е. Экономика ВИЭ. М., 2016.

Ксиропулос С. Г. Правовое регулирование энергоснабжения с использованием возобновляемых источников энергии: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2013.

Лаптев В. А. Источники предпринимательского права в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.

Маслова О. С. Конституционно-правовые основы безопасности в сфере энергетики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Отюцкая Е. И. Стимулы и ограничения в энергосбережении: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012.

Пономарева Д. В. Влияние практики Суда Европейского Союза на развитие энергетического права ЕС: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

Попондопуло В. Ф., Городов О. А., Петров Д. А. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. 2011. № 1.

Символоков О. А. Государственная инвестиционная политика в сфере энергетики: состояние, проблемы, направления развития // Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сб. матер. к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С. Н. Братуся / Л. В. Андреева, Л. В. Андриченко, В. Р. Байрашев и др. М., 2019.

Соловей Ю. В. Гражданско-правовое регулирование деятельности в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Щепанский И. С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Яковлев В. Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Legal Support for Developing Renewable Energy Technologies

O. A. Simvolokov

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: simvolokovo@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.106

The growing importance of renewable energy sources used for the production of electric and thermal energy has a direct impact on the nature and peculiarities of the current legislation of the

Russian Federation on the electric power industry. The reform of electricity legislation to stimulate the development of renewable energy technologies has been accompanied by a number of legal problems. The general result of Russian renewable power in its current stage of legal regulation is the following: the renewable power without support cannot develop and compete with traditional power on equal terms. Thus, there is an objective need to improve further the existing and develop new legislative mechanisms to support renewable energy technologies.

The purpose of the article is to identify what needs to be improved in legislation ensuring the development of renewable energy technologies.

Methodological basis: popular (dialectical) method of knowledge, methods and techniques of formal logic (analysis, synthesis, induction, derivation, etc.) and special methods of knowledge (including formal-legal, comparative-legal, technical-legal, systemic, empirical, statistical).

The article analyzes the main positive and negative factors affecting the legal regulation of relations on the use of renewable energy sources. It also provides an overview of scientific research of legal scientists on the development of renewable energy technologies, analyzes the concept of a facility operating on the basis of the use of renewable energy sources and considers the legal mechanisms for supporting renewable energy used in wholesale and retail markets of electric energy (Capacity). Another analysis in the article is devoted to problems of development of legislation in the field of renewable energy. Finally, it formulates directions of further improvement of legal regulation in the field of renewable energy.

It is generally concluded that the ultimate goal of all legislative measures and support mechanisms should be a competitive renewable energy sector capable to develop independently without granting benefits and preferences. It is gradually necessary to limit as much as possible the application of support measures until they are completely abolished. Renewable energy facilities should compete with non-renewable energy facilities on a general basis.

Keywords: renewables, renewable power, wholesale and retail markets of electric energy (power), mechanism of support, competitiveness.

For citation: Simvolokov O. A. Legal Support for Developing Renewable Energy Technologies. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 53—67. DOI: 10.12737/jrl.2020.106 (In Russ.)

References

Amerkhanov R. A., Kamyshanskiy V. P., Kozyukov D. A., Tsygankov B. K. *Regulatory, Technical and Legal Regulation of Renewable Energy Sources in Modern Conditions*. Krasnodar, 2017. 104 p. (In Russ.)

Baranov V. M. *Civil Law Regulation of Natural Resources*. Cand. diss. Moscow, 2006. 163 p. (In Russ.)

Budnitskiy D. M. *Legal Regulation of Environmental Impacts in Water and Sanitation Activities*. Cand. diss. thesis. St. Petersburg, 2015. 38 p. (In Russ.)

Constitutions of African and Oceania States. Vol. 3: South Africa. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2019. 992 p. (In Russ.)

Garafova D. I. *Conservation of the Earth's Climate: International Legal Regulation and Features of Implementation in the National Legislation of Individual States*. Cand. diss. thesis. Kazan', 2018. 29 p. (In Russ.)

Grishchenko A. I. *Features of Licensing Activities in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy*. Cand. diss. Moscow, 2002. 253 p. (In Russ.)

Ignat'eva I. A. *Use of Land and Land With Electric Power Facilities: Law and Practice*. Moscow, 2019. 368 p. (In Russ.)

Kafai F. M. *Peaceful Use of Atomic Energy and Environmental Protection: International Legal Analysis*. Cand. diss. thesis. Moscow, 2014. 23 p. (In Russ.)

Kartskhiya A. A. *Civil Law Model of Digital Technology Regulation*. Dr. diss. Moscow, 2019. 394 p. (In Russ.)

Kopylov A. E. *Economy of RES*. Moscow, 2016. 576 p. (In Russ.)

Ksiropoulos S. G. *Legal Regulation of Renewable Energy Supply: the Civil Legal Aspect*. Cand. diss. thesis. Krasnodar, 2013. 24 p. (In Russ.)

Laptev V. A. Sources of Business Law in the Russian Federation. Dr. diss. thesis. Moscow, 2018. 49 p. (In Russ.)

Maslova O. S. Constitutional and Legal Framework for Energy Security. Cand. diss. thesis. Moscow, 2017. 31 p. (In Russ.)

Otyutskaya E. I. Incentives and Limitations in Energy Conservation: Civil and Legal Aspects. Cand. diss. thesis. Krasnodar, 2012. 25 p. (In Russ.)

Ponomareva D. V. Impact of the Court of Justice of the European Union on the Development of EU Energy Law. Cand. diss. Moscow, 2017. 202 p. (In Russ.)

Popondopulo V. F., Gorodov O. A., Petrov D. A. Renewable Energy in the Electric Power Industry. *Energeticheskoe pravo*, 2011, no. 1, pp. 23—29. (In Russ.)

Shchepanskiy I. S. Environmental and Legal Problems of Ensuring Energy Security in Russia. Cand. diss. thesis. Moscow, 2013. 29 p. (In Russ.)

Simvolokov O. A. State Energy Investment Policy: State, Problems, Development Directions. In Andreeva L. V., Andrichenko L. V., Bayrashev V. R. et al. *Investitsii v natsional'nom i mezhdunarodnom prave: balans chastnykh i publichnykh interesov: sbornik materialov k XIV Ezhegodnym nauchnym chteniyam pamyati professora S. N. Bratusya*. Moscow, 2019. Pp. 239—248. (In Russ.)

Solovey Yu. V. Civil Regulation of Greenhouse Gas Emission and Absorption Activities. Cand. diss. thesis. Moscow, 2005. 26 p. (In Russ.)

Yakovlev V. F. Legal State: Formation Issues. Moscow, 2012. 488 p. (In Russ.)

Zarubina V. V. Legal Regulation of Energy Saving in the Agro-industrial Complex. Cand. diss. thesis. Saratov, 2004. 26 p. (In Russ.)

Zemlyacheva E. A. State-legal Regulation of Investment Activities in the Fuel and Energy Complex of the Russian Federation. Cand. diss. Moscow, 2008. 202 p. (In Russ.)

Zubakin V. A. Analysis of Trends of Transformation and Development of the Russian Electric Power Industry. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskie nauki*, 2019, no. 6, pp. 104—115. (In Russ.)

