



Николай Линченко

старший юрист Практики по проектам в энергетике юридической фирмы VEGAS LEX

О целях лицензирования энергосбытовой деятельности

Правительством Российской Федерации в Государственную думу внесен законопроект¹, предполагающий введение лицензирования для осуществления энергосбытовой деятельности.

Множество аналитических статей с критикой в адрес рассматриваемого проекта закона не раскрывает конечного выгодоприобретателя новой модели регулирования. Для того чтобы понять, кто является конечным бенефициаром по мнению законодателя, необходимо провести анализ текста будущего закона.

Законопроект изменяет ФЗ «Об электроэнергетике»², ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³, КоАП РФ⁴. У авторов статей к проекту закона есть как концептуальные замечания, так и замечания к порядку регулирования.

Статьей 1 рассматриваемого проекта закона вносятся изменения в ФЗ

«Об электроэнергетике».

Закон указывает на те виды деятельности, которые будут подвергнуты лицензированию. В частности, предполагается выдавать следующие лицензии:

лицензия на осуществление энергосбытовой деятельности гарантирующим поставщиком, энергосбытовой организацией на территориях, которые объединены в ценовые зоны оптового рынка;

б) лицензия на осуществление энергосбытовой деятельности гарантирующим поставщиком, энергосбытовой организацией на территориях неценовых зон оптового рынка;

в) лицензия на осуществление энергосбытовой деятельности гарантирующим поставщиком, энергосбытовой организацией на территориях, технологическое соединение которых с Единой энергетической системой России отсутствует;

г) лицензия на осуществление энергосбытовой деятельности территориальными сетевыми организациями в целях исполнения функций гарантирующего поставщика.

К первым трем видам лицензий претензий нет. Логика простая: если хочешь торговать электрической энергией на РРЭМ⁵, то получай лицензию.

Но данная логика может показаться странной, если за лицензией придет территориальная сетевая компания, которой ст. 6 Федерально-

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, связанных с лицензированием энергосбытовой деятельности».

² Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.03 № 35-ФЗ.

³ Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.11 № 99-ФЗ.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.01 № 195-ФЗ.

⁵ Розничный рынок электроэнергии и мощности.

го закона от 26.03.03 № 36-ФЗ⁶ запрещено заниматься сбытом электрической энергии.

Конечно, Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии⁷ позволяют осуществлять деятельность по сбыту электрической энергии на РРЭМ сетевым компаниям, но это исключение из правил, и только на период отсутствия гарантирующего поставщика на какой-либо территории.

Если предположить, что сетевые организации получают лицензии до момента выбора нового гарантирующего поставщика в порядке, определенном главой XI Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии⁸, то в таком случае необходимо указать, что такой вид лицензии является срочным. В законопроекте такого указания нет. Полагаю, что это не случайно.

Законопроект предполагает дополнить ФЗ «Об электроэнергетике» ст. 46², п. 6 которой предполагает, что на отношения по лицензированию энергосбытовой деятельности не распространяется порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и аннулирования лицензии, предусмотренный ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Первым негативным моментом вновь вводимой ст. 46² является предоставление права принятия решения о прекращении лицензии органу исполнительной власти, который и осуществляет лицензирование.

Такой подход нельзя назвать сбалансированным в сравнении с порядком, закрепленным в ФЗ «О лицензируемых видах деятельности», поскольку существующий порядок

предполагает принятие решения о прекращении лицензии по решению суда.

Второй негативный момент ст. 46² кроется в основаниях для прекращения действия лицензии.

Проект называет следующие основания:

- а) при получении от лицензиата заявления о прекращении энергосбытовой деятельности;
- б) при установлении факта нарушения лицензиатом лицензионных требований, установленных ст. 463 настоящего Федерального закона (имеется в виду проекта закона);
- в) при получении от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведений о дате внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении юридическим лицом — лицензиатом деятельности (за исключением реорганизации в форме преобразования, а также в форме слияния при наличии на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц у каждого участвующего в слиянии юридического лица лицензии на один и тот же вид деятельности).

Рассмотренные основания не содержат такого основания, как выбор нового гарантирующего поставщика электрической энергии в порядке главы XI Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии⁹. Это актуально для сетевых компаний, которые могут заниматься реализаци-

ей электрической энергии на РРЭМ только в период отсутствия гарантирующего поставщика в определенной зоне деятельности.

Сегодня регулирование энергосбытовой деятельности представляет и так достаточно сложным.

Если говорить о порядке получения статуса гарантирующего поставщика, то сначала надо выиграть конкурс, проводимый Минэнерго России в порядке, установленном разделом XI Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии¹⁰. Участие в конкурсе Минэнерго России предполагает наличие статуса субъекта ОРЭМ¹¹.

Если говорить об энергосбытовой деятельности, то необходимо соответствовать количественным и техническим характеристикам, указанным в п. 23 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности¹².

Требования, указанные в п. 23 названных Правил, обоснованы с точки зрения возможности функционирования оптового рынка, а проведение конкурсов на замещение гарантирующего поставщика обосновано тем обстоятельством, что функцию гарантирующего поставщика может выполнять только одно юридическое лицо.

Регулирование деятельности гарантирующих поставщиков на РРЭМ и субъектов ОРЭМ предполагает достаточное количество форм контроля и критериев деятельности этих энергосбытовых компаний.

Кроме того, в ходе административной реформы государственного управления в Российской Федерации, направленной на сокращение административных барьеров в экономической среде, произошел отказ от ли-

⁶ «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».

⁷ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.12 № 442.

⁸ Порядок присвоения организациям статуса гарантирующего поставщика, определения и (или) изменения границ зон деятельности гарантирующих поставщиков.

⁹ Порядок присвоения организациям статуса гарантирующего поставщика, определения и (или) изменения границ зон деятельности гарантирующих поставщиков.

¹⁰ Порядок присвоения организациям статуса гарантирующего поставщика, определения и (или) изменения границ зон деятельности гарантирующих поставщиков.

¹¹ Оптовый рынок электроэнергии и мощности.

¹² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.10 № 1172.

цензирования вышеуказанных видов деятельности и было проведено масштабное сокращение лицензируемых видов деятельности.

Повторное введение лицензирования энергосбытовой деятельности не соответствует целям проводимой реформы, предусмотренным Указом Президента РФ от 07.05.12 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011—2013 гг.¹³

Но самым главным замечанием является отсутствие четко определенной цели регулирования. Статья 2 ФЗ «О лицензировании» указывает, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Рассматриваемый законопроект не предполагает указанных в ФЗ «О лицензировании» отдельных видов деятельности. Не указывает на цели и пояснительная записка к проекту закона.

Очевидно, что деятельность по перепродаже электроэнергии не способна причинить ущерб жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Но важно отметить, что пояснительная записка все-таки указывает на некоторую цель, которую преследует лицензирование энергосбытовой

деятельности.

Во втором абзаце пояснительной записки к проекту закона указано, что законопроект разработан в целях стимулирования энергосбытовых организаций и гарантирующих поставщиков к повышению качества их деятельности, в том числе к надлежащему исполнению своих обязанностей по оплате электрической энергии и мощности.

Видно, что указаны две равнозначные цели — это повышение качества энергоснабжающей деятельности и повышение платежной дисциплины.

Поскольку в практической деятельности вопросов, касающихся качества энергосбытовой деятельности, не возникает, то остается вторая цель — повышение платежной дисциплины энергосбытовых организаций, что, напротив, очень активно обсуждается в профессиональном сообществе.

Продолжая рассуждение, надо проанализировать состав кредиторов энергоснабжающих организаций и гарантирующих поставщиков. Анализ показывает, что основных кредиторов два: производители электрической энергии и мощности на ОРЭМ и сетевые компании.

С момента ввода механизма финансовых гарантий на ОРЭМ проблема платежной дисциплины на ОРЭМ была решена (до приемлемого уровня).

В сухом остатке остается проблема платежной дисциплины на РРЭМ в части оплаты услуг по передаче электрической энергии, т.к. в первую очередь гарантирующие поставщики пытаются закрыть риски на ОРЭМ.

Если теперь постараться собрать воедино все доводы, то можно выявить следующую модель регулирования.

После принятия обсуждаемого закона правительство для достижения указанной цели разработает и утвердит критерии платежеспособности для гарантирующих поставщи-

ков и энергосбытовых организаций. Поскольку договор с гарантирующим поставщиком является публичным, то у последних среди должников оказываются предприятия сферы ЖКХ — водоканалы, теплоснабжающие предприятия и пр. Данная категория потребителей известна своей низкой платежной дисциплиной и полным отсутствием реального воздействия со стороны гарантирующих поставщиков.

Таким образом, у гарантирующих поставщиков со временем может скопиться низколиквидная дебиторская задолженность, из-за которой поставщики не смогут расплатиться с сетевыми организациями и, следовательно, не смогут соответствовать критериям платежеспособности, принятым Правительством Российской Федерации, почему и лишатся лицензий.

После прекращения действия лицензии гарантирующие поставщики должны будут утратить свой статус, и функция по энергоснабжению потребителей перейдет к сетевой организации на достаточно долгий срок.

Иных реальных целей рассматриваемого законопроекта не прослеживается.

Э.Р.

¹³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 10.06.11 № 1021-р.