

ПРОЕКТ НОВОГО ЗАКОНА ОБ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В КОНТЕКСТЕ ВНЕДРЕНИЯ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ЕС-МОЛДОВА

Ион ПРЯШКА

Во исполнение условий присоединения Республики Молдова к Договору Энергетического сообщества стран Юго-Восточной Европы правительство направило парламенту для принятия проект нового Закона об электроэнергии. Если проект будет принят, он заменит Закон об электроэнергии, принятый 10 лет назад и уже долгое время нуждающийся в кардинальных изменениях. [1]

Проект не сопровождается финансово-экономической аргументацией

Информационная справка (подписанная первым вице-премьером, министром экономики и торговли Игорем Додоном), прилагающаяся к проекту, содержит расплывчатую, а местами даже "утопическую" аргументацию, сообщая, что "гармонизация законодательства, регулирующего электроэнергетический сектор, с принципами правовой системы ЕС относится к более широкому процессу гармонизации национального законодательства с европейскими стандартами, инициированному на уровне парламента и правительства в рамках внедрения обязательств Республики Молдова, обещаний, сделанных при подписании Плана действий ЕС – Республика Молдова".

Справка не оговаривает ясно, о каких обещаниях идет речь, но правительство отмечает, что "в соответствии с Энергетической стратегией Республики Молдова, рассчитанной до 2020 года и утвержденной Постановлением правительства № 958 от 21.08.2007, одной из стратегических задач национальной энергетической политики является получение статуса полноправного члена Договора Энергетического сообщества, а для ее реализации необходимо внедрить европейские стандарты на внутреннем уровне". Более того, как сообщает правительство, "внедрение принципов Европейского союза обеспечит дальнейшее развитие электроэнергетического сектора Республики Молдова, позволив ему интегрироваться в УСТЕ (Союз по координации передачи электроэнергии) и стать надежным и жизнеспособным пространством энергоресурсов по оси восток-запад". В своей аргументации правительство ссылается и на ряд документов Европейского союза, в частности на Директиву ЕС 2003/54/CE от 26.06.2003 – об общих нормах для внутреннего рынка электроэнергии. [2]

Первым вопросом, который возникает при анализе проекта, связан с поверхностной аргументацией его принятия, отсутствием так называемого АРВ (анализа регуляторного влияния) и финансово-экономических обоснований. Тем более, что новый закон предусматривает ряд поправок в сфере деятельности предприятий энергетического сектора.

Молдова и Договор Энергетического сообщества стран Юго-Восточной Европы

Из аргументации правительства следует, что новый закон необходим для "исполнения условий присоединения Республики Молдова к Договору Энергетического сообщества стран Юго-Восточной Европы".

Хотя Республика Молдова не является стороной данного Договора, имея пока лишь статус наблюдателя, План действий ЕС-Молдова, утвержденный 22 февраля 2005 года, включает положения, касающиеся энергетического сектора (параграфы (62) – (66)). [3]

Параграф 63 предусматривает среди прочего: *(1) Молдова должна разработать перечень мер по последовательной гармонизации с принципами рынка электроэнергии и газа Европейского союза; (2) последующее развитие Национального агентства по регулированию в энергетике (НАРЭ) и укрепление его независимости; (3) сосредоточение на проблемах расчета цен и тарифов в энергетическом секторе для устранения искажений и улучшения уровня выплат.*

Параграф 20 Плана действий гласит, что Республика Молдова улучшит функционирование рыночной экономики и бизнес-климата путем внедрения соответствующих структурных реформ, направленных на обеспечение прозрачности и предсказуемости условий бизнеса, а также продолжит внедрять законодательные и регуляторные рамки, необходимые для достижения данной цели.

Либерализация рынка

Для выполнения положения из параграфа 63 Плана действий ЕС-Молдова, согласно которому *Молдова должна разработать перечень мер по последовательной гармонизации с принципами рынка электроэнергии и газа Европейского союза*, новый закон оговаривает, что "Открытие рынка электроэнергии будет осуществлено по этапам, определенным НАРЭ, после согласования с правительством в следующие сроки:

- а) для небытовых потребителей – в период до 1 января 2013 года;
- б) для бытовых потребителей – в период до 1 января 2015 года". [4]

Согласно проекту, правительство произведет бухгалтерское и организационное разделение транспортной деятельности и работы центральной диспетчерской. Вместе с тем до 1 января 2013 года распределительные единицы станут одновременно и поставщиками электроэнергии по регулируемым тарифам. В то же время каждая из распределительных единиц с правовой и функциональной точек зрения отделят распределительную деятельность от деятельности по поставке электроэнергии по регулируемым тарифам, образовав посредством реорганизации два предприятия: по распределению и по поставке электроэнергии. Новые предприятия станут преемниками лицензий на распределение и соответственно поставку электроэнергии по регулируемым тарифам, имеющимся у них на момент вступления в силу данного закона. В случае реализации эти меры станут шагом вперед в стимулировании конкуренции в соответствующей сфере.

Следует отметить, что в настоящее время в Молдове действуют три предприятия, занимающиеся распределением и поставкой электроэнергии: ÎCS „RED Union Fenosa” SA – около 792 000 потребителей, „RED Nord” SA – около 290 000 потребителей, „RED Nord Vest” SA – примерно 180 000 потребителей. Данные предприятия должны разделить свою деятельность.

Разделение этой деятельности необходимо не только для ясного разграничения распределения и поставки электроэнергии, но и для облегчения доступа к поставочной деятельности и других предприятий, что в итоге будет стимулировать конкуренцию на рынке. Вместе с тем это необходимо и для предупреждения возможных конфликтов интересов внутри тех или иных компаний. В этой связи *европейский комиссар по вопросам конкуренции Неели Крус* заявила в выступлении 26 марта 2007 года в Дюссельдорфе (Германия), что: *"Директивы по либерализации Европейского союза ввели систему законного "вторжения" в вопрос объекта деятельности. Эта система призвана не допустить использования традиционным оператором права собственности на распределительные и транспортные сети для того, чтобы помешать новым предприятиям получить доступ к рынкам. Когда одна компания контролирует энергетические сети, производство и сбыт энергии, возникает фундаментальный конфликт интересов внутри компании. Недискриминирующее обеспечение доступа третьих сторон к сети – это ключевой элемент конкуренции на рынке. Однако оно не может быть всегда совместимо с оптимизацией прибыльности других сторон подобного бизнеса."*[5]

Согласно положениям, входящим в анализируемый проект, полная либерализация рынка электроэнергии должна быть обеспечена до 1 января 2015 года. Сроки представляются разумными и абсолютно реальными, однако учитывая имеющиеся прецеденты в реализации определенных решений в соответствующей сфере, можем ожидать любых результатов.

Так, в 2003 году парламент принял поправки к законодательству, которые устанавливали крайний срок либерализации рынка электроэнергии (март 2005 года), после чего срок был продлен до июля 2007 года. Однако продление данного срока не принесло видимого результата, поскольку правительство обратилось к парламенту с просьбой отложить полную либерализацию рынка электроэнергии до 1 января 2015 года. Среди объективных причин этой отсрочки были приведены:

- Незавершенность автоматизированной системы учета электроэнергетических потоков, с которыми совершаются операции на рынке электроэнергии, а также автоматизированной системы диспетчеризации. Формирование подобных систем предусмотрено разделом 3 II Энергетического проекта, который должен быть внедрен до конца 2009 года;
- Низкий потенциал взаимоподключения с энергетическими системами соседних государств для операций по поставке энергии. В настоящее время транспортная система может оказывать услуги без ограничений только по поставке электроэнергии, производимой отечественными электростанциями. Строительство воздушных линий электропередач ВЛЭП – 330 кВ Бэлць-Новоднестровск, ВЛЭП – 400 кВ Бэлць-Сучава и ВЛЭП – 110 кВ Фэлчиу-Готешть для повышения потенциала взаимоподключения с соседними государствами, согласно плану предприятия UG „Moldelectrica”, предусмотрено на 2008-2010 годы.
- Потенциал производства отечественной электроэнергии невысок и существующие электростанции обеспечивают менее 30% внутреннего потребления. Вместе с тем нет возможности расширения генерирующих мощностей в ближайшем будущем.
- Региональный рынок привлекательной электроэнергии (Украина) монополизирован, что делает невозможным приход на этот рынок отвечающих условиям потребителей и поставщиков электроэнергии по нерегулируемым тарифам. В то же время на рынке электроэнергии Румынии цены слишком высоки.

Либерализация рынка невозможна без установления дифференцированных по уровням напряжения тарифов на электроэнергию, поставляемую конечным потребителям. Внедрение этих тарифов приведет к повышению тарифов для потребителей, подключенным к электросетям напряжением 0,4 кВ, преимущественно бытовых потребителей. [6]

НАРЭ зависима от правительства

Новый законопроект не меняет в значительной степени существующих правовых положений в области дальнейшего развития регулирующего органа – НАРЭ и укрепления его независимости.

Известно, что установление здоровых, стабильных и независимых регуляторных рамок жизненно важно для интеграции и либерализации энергетических рынков, облегчения конкуренции, снижения рисков для новых участников, разработки правил, в равной степени действующих для всех заинтересованных сторон, мониторинга поведения рынка, решения конфликтов и обеспечения последовательности и доверия в отношениях между участниками рынка.

НАРЭ было предоставлено достаточно полномочий для соответствия требованиям Директивы в Республике Молдова 2003/54/CE от 26.06.2003 – об общих нормах для внутреннего рынка электроэнергии и Директивы 2003/55/CE Европейского парламента и Совета от 26 июня 2003 года – об общих нормах для внутреннего рынка в секторе природного газа и, по сути, оно находится в благоприятном положении, если сравнивать с другими регулирующими органами стран Юго-Восточной Европы. Директивы предусматривают, что страны-участницы должны лишь назначить в качестве компетентных органов регулирующие структуры, которые были бы полностью независимы от электроэнергетического или газового сектора. Соответствующее условие содержится в **статье 23 (1) Директивы об электроэнергии** и **статье 25 (1) Директивы Европейского парламента и совета 2003/55/CE от 26 июня 2003 года – об общих нормах для**

внутреннего рынка в секторе природного газа. [7]

Директивы предусматривают также, что как минимум регулирующие органы должны нести ответственность за недопущение дискриминации, обеспечение здоровой конкуренции и эффективного функционирования рынка в электроэнергетическом, теплоэнергетическом и газовом секторах. Кроме того, Директивы определяют определенные сферы, мониторинг которых также должен обеспечиваться регулирующим органом. [8] Нынешняя структура и функции НАРЭ отвечают изложенным выше требованиям, однако существуют определенные правовые аспекты, ограничивающие независимость НАРЭ и мешающие агентству выполнять свои обязательства по мониторингу.

Один из этих аспектов – это *зависимость НАРЭ от правительства в плане назначения и отставки директоров* (в том числе генерального директора). [9] Это положение остается в силе и в новом законопроекте. [10] Единственное позитивное новшество связано с продлением мандата директора с 4 лет до 6 лет. В существующей ситуации не только ограничивается независимость НАРЭ, но и ставится под серьезную угрозу способность агентства действовать четко и разумно.

Независимость НАРЭ может быть укреплена и путем включения в законопроект положения о том, что назначать и смещать директоров Административного совета НАРЭ, в том числе генерального директора, сможет только парламент, а не правительство.

Второй аспект связан с *участием правительства в формировании бюджета НАРЭ*, правительство имеет право утверждать бюджет НАРЭ и тем самым осуществлять политический контроль. Эксперты ЮСАИД и Европейского союза неоднократно рекомендовали изменить соответствующие положения. Похоже, эта рекомендация была принята во внимание, и в новом законе исключено вмешательство правительства в процесс формирования бюджета НАРЭ. Так, согласно ст. 10, ежегодно к 15 ноября агентство формирует бюджет на следующий год на основании: а) регуляторных сборов, ежегодно взимаемых агентством с обладателей лицензий; б) выплат за выдачу лицензий; в) других источников, предусмотренных законодательством. Согласно проекту, агентство утверждает бюджет на уровне 0,08 - 0,15 процента от ежегодной стоимости электроэнергии, природного газа, поставленных потребителям, основных нефтепродуктов и сжиженного газа, импортированных из-за рубежа. Также предусмотрено, что агентство обладает эксклюзивным правом использовать средства со своего счета, а неиспользованные в течение финансового года средства переводятся в бюджет на следующий год.

Более того, если в течение текущего финансового года формируется дефицит средств, агентство вправе покрыть их за счет бюджета на следующий год, внося соответствующие поправки в регуляторные сборы, или даже брать банковские кредиты по разумным ставкам для покрытия текущих затрат, которые не могут быть покрыты из поступающих регуляторных сборов.

Третий аспект связан с *двусмысленным характером статьи 5(3) законов об электроэнергии и газе* (действующих), согласно которой "правительство в соответствии с этим законом утверждает Регламент агентства". Данный аспект сохранился и в новом варианте закона. Статья 6(3) анализируемого проекта сформулирована следующим образом: "Регламент агентства разрабатывается в соответствии с настоящим законом и утверждается правительством". Следует отметить, что ни один из законов не указывает пределов Регламента НАРЭ, утверждаемого правительством, а действующий Регламент воспроизводит многие из положений законов об электроэнергии и газе касательно НАРЭ. Явной необходимости в соответствующем регламенте нет, однако само его существование предполагает способность правительства определять сферу деятельности НАРЭ. Хотя это не запрещено Директивой Европейского союза, принимая во внимание обстоятельства, связанные с независимостью, которые появились на практике, было бы полезным предоставить НАРЭ больше полномочий, нежели это предусмотрено Директивой. А устранение контроля со стороны правительства над Регламентом НАРЭ стало бы первым шагом в этом направлении.

Аналогичную проблему представляет *процедура, с помощью которой вступают в силу решения НАРЭ*. Чтобы решение могло быть реализовано на практике, оно должно быть опубликовано в Monitorul Oficial; вместе с тем опубликование может произойти только после регистрации решения

в Министерстве юстиции. [11] Отказавшись зарегистрировать подобное решение, Министерство юстиции может помешать или отсрочить вступление в силу того или иного решения НАРЭ. Здесь можно вспомнить о случае, произошедшем в 2005 году, когда именно правительство утвердило новый вариант Регламента о поставке и использовании электроэнергии, хотя ранее соответствующее полномочие принадлежало НАРЭ. В качестве мотива этого решения в 2005 году было приведено положение из старого варианта ст. 12 п. (1) Закона об энергетике, которое гласит, что "Поставка и потребление топлива, природного газа, электро- и теплоэнергии осуществляются в соответствии с регламентами, утверждаемыми правительством". [12]

Впоследствии было констатировано, что Регламент нуждается в ряде изменений и поправок, на внесение которых у правительства не было времени. Таким образом, прежняя редакция Регламента, утвержденная Постановлением правительства № 1194 от 22.11.2005, была отменена правительством с помощью Постановления № 88 от 4.02.2009. Это произошло только после того, как парламент внес изменения в ст. 12, п. (1) Закона об энергетике, который сейчас гласит, что поставка и потребление природного газа, электро- и теплоэнергии осуществляются в соответствии с регламентами, утверждаемыми НАРЭ. 11 февраля НАРЭ объявило, что приняло новую редакцию Регламента о поставке и использовании электроэнергии. [13]

Наконец, независимость НАРЭ не может быть обеспечена и в условиях, когда, согласно Закону о регулировании предпринимательской деятельности от 20 июня 2006 года, регулирующий орган должен направлять проекты своих нормативных актов на одобрение Рабочей группе по регулированию предпринимательской деятельности, что в некоторых осложняет процедуру утверждения этих нормативных актов. Например, положения ст. 14 Закона о регулировании предпринимательской деятельности ясно оговаривают, что нормы инициирования, ведения или ликвидации бизнеса должны быть предусмотрены на уровне закона. В этой связи неясно, в какой мере агентство способно принимать регламенты, учреждая обязательства, которые должны соблюдаться электроэнергетическими предприятиями в ведении их деятельности. Так, одной из функций агентства, согласно настоящему Закону об электроэнергии, является принятие нормативных актов, справедливо, прозрачно и недискриминирующим образом регулирующих отношения между электроэнергетическими предприятиями, а также между соответствующими предприятиями и потребителями электроэнергии. Впрочем, в ст. 1 Закона о регулировании предпринимательской деятельности предусмотрено, что финансовый сектор (также регулируемый) является исключением при применении положений Закона. Подобное положение может быть введено и в случае НАРЭ.

Вместе с тем и без Закона о регулировании предпринимательской деятельности НАРЭ было и обязано при разработке проектов инициировать активную процедуру консультаций как с профильными органами, так и с участниками рынка электроэнергии, в том числе бытовыми потребителями (посредством представительных организаций) и небытовыми потребителями.

Рекомендации:

- Включение в законопроект положения о том, что назначать и смещать директоров Административного совета НАРЭ, в том числе генерального директора, сможет только парламент, а не правительство;
- Бюджет НАРЭ должен устанавливаться агентством, а аудит должна осуществлять аудиторская компания, отбираемая в рамках прозрачного конкурса;
- Устранение контроля со стороны правительства над Регламентом НАРЭ;
- Одобрение Министерством юстиции нормативных актов, утверждаемых НАРЭ, должно производиться до принятия актов;
- Устранение положений о том, что НАРЭ должно представлять проекты своих нормативных актов на одобрение Рабочей группе по регулированию предпринимательской деятельности.

Источники:

1. Проект нового Закона можно найти на веб-странице парламента, <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>
2. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285615:cs&lang=ro&list=432023:cs,287826:cs,287825:cs,287824:cs,285615:cs.&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>
3. Полный текст Плана можно найти здесь: http://www.europa.md/upload/File/plan_actiuni/PlanulActiuniRM_UE.pdf.
4. Ст. 48, пар.2 проекта Закона об электроэнергии, <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>.
5. Фрагмент из речи европейского комиссара по вопросам конкуренции Неели Крус "Улучшение европейских энергетических рынков путем большей конкуренции", http://www.competitions.ro/newsletter/nr3_mar_07_ro.pdf.
6. Либерализация рынка электроэнергии может быть отложено до 2015 года, Журнал «Энергия», №46, 2007
7. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285615:cs&lang=ro&list=432023:cs,287826:cs,287825:cs,287824:cs,285615:cs.&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte> и <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=285616:cs&lang=ro&list=285616:cs,413956:cs,285615:cs,413955:cs,285614:cs,285613:cs,285506:cs,285415:cs,285411:cs,285410:cs.&pos=1&page=3&nbl=61&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>
8. Там же.
9. См. статью 8 (3), (4), (5) действующих законов об электроэнергии и газе, http://lex.justice.md/index.php?search=true¤t_page=1.
10. См. статью 9 (3), (5) и (6) из проекта Закона об электроэнергии, <http://www.parlament.md/download/drafts/en/21.2009.doc>
11. В соответствии с Постановлением правительства № 1104 от 28.11.1997 о порядке проведения юридической экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативных актов и согласно Закону об опубликовании в Monitorul Oficial № 17306.07.1994 и Закону 31718.07.2003, перед опубликованием в Monitorul Oficial ведомственные нормативные акты направляются в Министерство юстиции для одобрения и экспертизы.
12. http://www.anre.md/upl/file/Lege_en_el.doc
13. <http://www.anre.md/news/index.php?vers=1&sm=41&ct=155>

Policy Brief №4, 2 марта 2009 года

Ассоциация ADEPT

Адрес: ул. В. Александри 97
Кишинев, MD-2012
Республика Молдова

Тел.: (+373 22) 21 29 92

Факс: (+373 22) 21 34 94

E-mail: adept@e-democracy.md

Web: www.e-democracy.md



Ответственность за мнение, выраженное в данной статье, принадлежит лично автору. Высказанная точка зрения не обязательно соответствует точке зрения ADEPT или Фонда Сорос-Молдова.

© Ассоциация ADEPT, 2009.

Policy Brief разработан в рамках проекта «Отношения Молдова-ЕС – информированность и публичное обсуждение основных изменений» Ассоциации ADEPT при финансовой поддержке Фонда Сорос-Молдова.

ADEPT - независимый аналитический и консультационный центр, занимающийся мониторингом исполнительного, политического, выборного и социально-экономического процессов в Республике Молдова и в регионе.

Миссия ADEPT состоит в продвижении демократических ценностей и поддержке активного участия граждан в общественной жизни.

Стратегические цели:

- содействие эффективному осуществлению правительственных стратегий, ориентированных на демократизацию и социально-экономическое развитие Республики Молдова;
- развитие и консолидация демократических институтов и процессов;
- поощрение и содействие участию граждан в процессе принятия решений.