

**Князева И. В.**, докт. экон. наук, профессор  
Сибирской Академии государственной  
службы (СибАГС), г. Новосибирск,  
knyazeva@sapa.nsk.su

**Салтевский В. А.**, аспирант Сибирской  
Академии государственной службы  
(СибАГС), г. Новосибирск, saltevsky@inbox.ru



## ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ И ЕСТЕСТВЕННО-МОНОПОЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЫНКЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

*В России продолжается процесс реформирования электроэнергетики, начало которому было положено в 90-е годы прошлого столетия. На сегодняшний день посредством государственного вмешательства происходит выделение и формирование конкурентных видов деятельности в этой сфере. Непосредственный контроль за происходящими процессами осуществляет Федеральная антимонопольная служба, являющаяся одним из ключевых регуляторов этого рынка. В данной статье описываются процедуры и механизмы выделения конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности, а также анализируются возникающие при этом трудности.*

**Ключевые слова:** электроэнергетика, естественные монополии, государственное регулирование, конкуренция, рынок, антимонопольные органы.

### Введение

**Д**войственная природа естественных монополий, которые одновременно относятся и к коммерческим структурам, и к общественным инфраструктурам<sup>1</sup>, определяет неоднозначность подхода

к регулированию их деятельности<sup>2</sup>. Особая роль ряда отраслей экономики, таких как электроэнергетика, газовая промышленность, транспорт и некоторые другие, в социально-экономическом развитии России (существенное влияние на социальную обстановку, уровень доходов населения, на другие отрасли и т. д.) вкпе с их высокой зависимостью от политической ситуа-

<sup>1</sup> От англ. public utilities, что предполагает существование на определенной территории сети точек доступа, в которых любому пользователю за определенную и общественно приемлемую цену оказывается услуга, признаваемая местным сообществом значимой для жизнеобеспечения.

<sup>2</sup> Хорунжая С. Н. Финансовый механизм регулирования деятельности естественной монополии (на примере электроэнергетики России) // Сибирская финансовая школа. 2009. № 6. С. 41.

ции предопределяет их функционирование как естественных монополий.

С точки зрения экономической теории товары, производимые субъектами естественной монополии, не имеют замены, в связи с чем спрос на них в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров<sup>3</sup>. На практике это зачастую приводит к тому, что субъекты естественно-монопольных отраслей начинают диктовать цену потребителям.

При прочих равных условиях хозяйствование субъектов, осуществляющих свою деятельность в конкурентной сфере, представляется более эффективным, нежели таковое у субъектов рынков естественных монополий. Проблема заключается в том, как безболезненно для отрасли в целом и для отдельных хозяйствующих субъектов в частности провести реформирование, итогом которого станет зарождение и становление здоровой конкуренции в ранее монополизированных отраслях экономики.

Реформирование естественных монополий имеет смысл в том случае, когда достигается минимизация сферы, подлежащей государственному регулированию, с обеспечением достаточного уровня конкуренции на рынках, выделяемых из структур с естественной монополией. Выделение конкурентных видов деятельности и упразднение государственного регулирования цен на них должно предваряться устранением барьеров входа на рынок, гарантирующим реальное развитие конкуренции — с тем, чтобы не произошла замена регулируемой монополии на нерегулируемую. Одна из таких отраслей, подвергаемая реформированию в России — электроэнергетика.

<sup>3</sup> Князева И. В. Антимонопольная политика в России: учеб. пособие / И. В. Князева. 5-е изд. Перераб. М.: Омега-Л, 2011. С. 427.

## Субъекты рынков электрической энергии

Электрическая энергия не является взаимозаменяемым товаром. Кроме того, производство, купля-продажа и потребление электрической энергии на розничных рынках<sup>4</sup> осуществляется одновременно с мощностью. На розничном рынке, в отличие от оптового, электрическая энергия и мощность продаются и покупаются совместно и оплачиваются одновременно. В связи с этим рынок электрической энергии (мощности) в данном случае единый.

Электрическая энергия (мощность) на розничном рынке поставляется потребителям (обслуживающим их покупателям) гарантирующими поставщиками (ГП)<sup>5</sup>, имеющими доминирующее положение на рынке, и независимыми энергосбытовыми организациями, созданными в результате реорганизации АО-энерго. Гарантирующий поставщик — энергосбытовая компания, обязанная заключить договор энергоснабжения (купли-продажи) с любым обратившимся к ней клиентом, находящимся в зоне ее деятельности. Независимая энерго-сбытовая компания свободна в заключении договора энергоснабжения (купли-продажи).

При этом до 1 января 2011 года на территориях, объединенных в ценовые зоны оптового рынка<sup>6</sup>, потребители на рознич-

<sup>4</sup> Подробнее оптовый и розничный рынки электроэнергии проанализированы в работах В. В. Кузьмина, С. В. Матиящук.

<sup>5</sup> Гарантирующий поставщик — в электроэнергетике России энергосбытовая компания, зарегистрированная в реестре ГП, который ведет Федеральная служба по тарифам, и обязанная заключить договор энергоснабжения с каждым обратившимся лицом, корректно оформившим присоединение к электрическим сетям. Статус гарантирующего поставщика присваивается по результатам открытого конкурса и распространяется на определенную территорию, согласно реестру.

<sup>6</sup> Ценовая зона оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода объединяет территории нескольких субъектов Российской Федера-

ном рынке электроэнергии (за исключением граждан-потребителей и исполнителей коммунальной услуги по электроснабжению) оплачивали часть объема электрической энергии по регулируемым ценам (тарифам), а другую — по свободным (нерегулируемым) ценам, транслированным с оптового рынка электрической энергии. Поставка электрической энергии (мощности) гражданам-потребителям и приравненным к ним группам (категориям) потребителей (покупателей) в объеме всего фактического потребления, а исполнителям коммунальной услуги по электроснабжению — в объемах электрической энергии (мощности), осуществлялась по регулируемым ценам (тарифам).

На территориях, не объединенных в ценовые зоны оптового рынка, потребители, в том числе граждане-потребители и исполнители коммунальной услуги по электроснабжению, оплачивали весь объем приобретаемой электрической энергии по регулируемым ценам (тарифам).

Практически во всех регионах энергосбытовые компании функционируют в виде неразделенных АО-энерго и (или) энергосбытовых организаций, созданных в результате реорганизации АО-энерго. Эти субъекты действуют в определенных географических границах соответствующего субъекта Российской Федерации. Зона деятельности иных энергосбытовых компаний определяется по границе балансовой принадлежности электрических сетей сетевой организации, к сетям которой присоединены потребители. В результате в пределах одного субъекта Российской Федерации форми-

---

ции, в границах которых субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности) предоставляется право осуществления купли-продажи электрической энергии (мощности), производимой на генерирующих объектах и потребляемой энергопринимающими устройствами, находящимися на территориях указанных субъектов Российской Федерации или граничащих с ними, по свободным (нерегулируемым) ценам в порядке, установленном Правилами оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода.

руются несколько локальных рынков (в основном в границах муниципальных образований).

По мнению О. В. Мильчаковой основными субъектами оптового рынка электроэнергии и мощности являются<sup>7</sup>:

- *производители электроэнергии и мощности (генерация)* — компании, которые производят на генерирующем оборудовании электроэнергию и мощность с целью последующей продажи на оптовом рынке. Исключение составляет малая генерация, предназначенная для обеспечения собственных нужд предприятий;

- *крупные покупатели электроэнергии и мощности* — гарантирующие поставщики, независимые энергосбытовые организации;

- *крупные промышленные предприятия*, покупающие электроэнергию и мощность для собственных нужд, получившие статус субъекта оптового рынка, самостоятельно участвуют в торгах на оптовом рынке.

Первые два также приобретают электроэнергию и мощность с целью их перепродажи конечным потребителям на розничном рынке.

Авторы данной статьи согласны с данной классификацией и считают, что организации, осуществляющие куплю-продажу электроэнергии, работают в большинстве случаев как на оптовом, так и на розничном рынке. Особенность их функционирования — не вид рынка, а круг потенциальных потребителей и обязанности по заключению договоров энергоснабжения.

АО-энергосбыты занимают более 75% рынка купли-продажи (поставки) электрической энергии на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в большинстве регионов их доля близка к 100%. Все АО-энергосбыты обладают статусом гарантирующего поставщика.

---

<sup>7</sup> Мильчакова О. В. Вход на оптовый рынок электроэнергии и мощности: антимонопольный аспект // Современная конкуренция. 2010. № 5. С. 35–47.

При этом в ряде регионов только АО-энергосбыт является субъектом оптового рынка электрической энергии, и все остальные ГП покупают электроэнергию у него. В некоторых регионах возросла рыночная доля главного гарантирующего поставщика электроэнергии, в том числе за счет поглощения энергосбытовых компаний. Это произошло вследствие как подключения к энергообеспечению новых объектов, так и потому, что энергоснабжающие организации, ранее совмещавшие функции по поставке и передаче электроэнергии, в соответствии с требованиями законодательства о реформировании электроэнергетики передали функции купли-продажи электроэнергии иным хозяйствующим субъектам, оставив за собой только деятельность по оказанию услуг по передаче электроэнергии.

### **Конкурентные и естественно-монопольные компоненты деятельности на рынке электроэнергетики**

Рассматриваемые хозяйствующие субъекты в силу своего «естественно-монопольного» положения имеют возможность определять характер хозяйственных взаимоотношений, навязывать «правила игры» своим экономически и юридически более слабым контрагентам. Получение значительных управленческих и коммерческих свобод этих организаций в процессе происходящих реформ при минимальном соответствии условиям «совершенного рынка» требует создания действенной системы государственного участия и контроля, разработки мер защиты интересов потребителей, а также организации справедливой конкуренции в той степени, в которой она возможна в существующих экономических условиях.

Отрасли, относящиеся к естественным монополиям, отличается то, что конкурентные механизмы в них не действуют или практически не развиты. Баланс интересов производителей и потребителей не может быть

установлен исключительно рыночными механизмами в процессе конкуренции различных производителей за право удовлетворять спрос потребителей. Поэтому и требуется вмешательство государства. Важнейшими условиями поддержания такого баланса являются доступность товаров для потребителей по приемлемым ценам, а для субъектов естественных монополий — эффективное их функционирование и развитие.

С 1 апреля 2006 года юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям запрещено совмещать деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии, а с 01.07.2008 г. — группам лиц и аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка. Данный запрет был установлен Федеральным законом «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании некоторых законодательных актов утратившими силу в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»» (далее — Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики»).

В целях обеспечения реализации указанных требований не допускается одновременно иметь на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и купле-продаже электрической энергии.

По сути запрет на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в электроэнергетике означает, что аффилированные между собой лица в границах одной ценовой зоны оптового

рынка не могут иметь одновременно в собственности, аренде или ином допускаемом законом владении и пользовании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и купле-продаже электрической энергии. В случае существования или возникновения такой ситуации любой из соответствующих имущественных комплексов должен быть отчужден лицу, не аффилированному с лицом, отчуждающим имущество.

### **Антимонопольное регулирование рынков электроэнергии**

В настоящее время основными регуляторами товарных рынков, находящихся в состоянии естественной монополии, являются Федеральная служба по тарифам и Федеральная антимонопольная служба (ФАС).

Анализ состояния конкурентной среды на розничных рынках электрической энергии (мощности) ежегодно проводится ФАС России с целью установления доминирующего положения энергосбытовых компаний (в том числе гарантирующих поставщиков), осуществляющих деятельность на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Розничные рынки купли-продажи (поставки) электрической энергии относятся к потенциально конкурентной сфере деятельности, в условиях, если продажа электроэнергии осуществляется несколькими энергосбытовыми организациями в зоне деятельности гарантирующего поставщика, на одной и той же территории в границах сетей соответствующей сетевой организации. В связи с этим необходимо отметить, что в ряде регионов наблюдается тенденция развития конкуренции на розничном рынке электрической энергии, выразившаяся

в появлении независимых энергосбытовых компаний, продающих покупаемую ими на оптовом рынке электроэнергию на розничном рынке наряду с гарантирующими поставщиками.

Поскольку субъекты естественных монополий по сути своего положения доминируют на товарном рынке (данное положение закреплено в ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»), на них распространяются запреты, установленные антимонопольным законодательством.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «Об особенностях функционирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области электроэнергетики преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд» функции по осуществлению контроля за выполнением хозяйствующими субъектами запретов, установленных Федеральным законом «Об особенностях функционирования электроэнергетики», возложены на ФАС России.

Согласно постановлению Правительства РФ «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии и о внесении изменения в Положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ № 331 от 30.06.2004 г.» ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, имеющим право принимать решения о принудительной реорганизации юридических лиц (в форме разделения или выделения), а также обращаться в арбитражный суд с требованием о прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей в случае несоблюдения ими запрета, установленного за-

конодательством Российской Федерации об электроэнергетике.

Необходимо отметить существование различных подходов в судебной практике при разрешении споров о нарушении запрета на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в электроэнергетике<sup>8</sup>.

ФАС России поддерживает мнение судов, согласно которому положения ст. 6 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период» запрещают совмещение любого естественно-монопольного вида деятельности (деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению) с любым конкурентным видом деятельности в электроэнергетике (деятельность по производству и купле-продаже электрической энергии). Иное противоречило бы смыслу проводимой в Российской Федерации реформы электроэнергетики.

В 2009 году территориальными органами ФАС России принято 20 решений о принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов, совмещающих виды деятельности в сфере электроэнергетики. Десять решений антимонопольного органа о принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов, совмещающих виды деятельности в сфере электроэнергетики, исполнено хозяйствующими субъектами. При этом подан один иск в суд о принудительной реорганизации хозяйствующего субъекта, не исполнившего решение антимонопольного органа о принудительной реорганизации.

Всего за 2009 год Федеральной антимонопольной службой было возбуждено 1232 дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства субъектами естественных монополий. Иными словами, ка-

ждое пятое дело, возбужденное антимонопольными органами, заведено против субъектов естественных монополий. При этом 1265 дел было возбуждено в сфере электро- и теплоэнергетики<sup>9</sup>.

За 2010 год было возбуждено 1603 дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства субъектами естественных монополий, что составило 23% от общего количества возбужденных дел. Отметим, что 1508 дел касалось сферы электро- и теплоэнергетики.

## Заключение

Рынок электроэнергии, являясь по своей сути весьма сложным специфическим институтом, провоцирует хозяйствующих субъектов, осуществляющих на нем свою деятельность, вольно или невольно нарушать антимонопольное законодательство. И растут не только абсолютные показатели возбужденных против субъектов естественных монополий дел, но и в структуре выявленных правонарушений все большее место занимает сфера электроэнергетики.

В 2010 году процесс принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов в сфере электроэнергетики был продолжен. Необходимо учесть, что реорганизация юридического лица в форме выделения или разделения не влечет окончательного разрешения проблемы, поскольку при такой реорганизации все соответствующие юридические лица, как правило, будут являться аффилированными между собой. Соответственно, необходимо предложить некоторый дополнительный механизм выведения деятельности и обеспечивающего ее имущества за пределы множества аффилированных лиц по окончании реорганизации.

<sup>8</sup> Голомолзин А. Н. Правовые и экономические основы и практика применения антимонопольного законодательства в электроэнергетике России. М.: ИПКгосслужбы, 2007. С. 235.

<sup>9</sup> В 2008 году субъекты естественных монополий фигурировали в 933 делах из 6541, т. е. 14,3% возбужденных дел касалось естественно-монопольных рынков. При этом в сфере электро- и теплоэнергетики ФАС было возбуждено 996 дел, что составило 15,2% от общего их числа.

Однако некоторые исследователи проблематики процессов реформирования электроэнергетики предлагают совсем категоричные решения. Так, Л. С. Беляев считает, что конкурентный рынок в электроэнергетике выгоден лишь производителям электроэнергии. Потребителям же он нанесет прямой ущерб в связи с повышением цен и возможным дефицитом электроэнергии<sup>10</sup>.

В настоящее время данные опасения вряд ли можно считать обоснованными, поскольку государство не снимает с себя обязанности по утверждению тарифов на электроэнергию для граждан-потребителей. Хозяиствующим же субъектам необходимо принимать новые «правила игры», поскольку с 1 января 2011 года продажа электрической энергии каждым субъектом оптового рынка — поставщиком электрической энергии — в соответствии со ст. 7 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики» осуществляется «по свободным (нерегулируемым) ценам, за исключением случаев, для которых настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами предусматривается государственное регулирование цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность)».

Новации по разделению активов и выведению их из под единого контроля должны создать хозяйствующих субъектов, отношения между которыми будут строиться на рыночных принципах. Одновременно эти же субъекты электроэнергетики начнут конкурировать с уже существующими на рынке АО-энергосбытами и другими сбытовыми компаниями. И в ближайшей перспективе данная политика на рынке электроэнергетики должна привести к повышению эффективности хозяйствования занятых в этой сфере субъектов.

<sup>10</sup> Беляев Л. С. Нужен ли России конкурентный рынок в электроэнергетике? // Энергия: экономика, техника, экология. 2007. № 4. С. 6.

## Список литературы

1. Федеральный закон «О защите конкуренции» № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. // Российская газета. 2006. № 162.
2. Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики» № 36-ФЗ от 26.03.2003 г. // Парламентская газета. 2003. № 58.
3. Федеральный закон «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ от 26.03.2003 г. // Парламентская газета. 2003. № 59.
4. Федеральный закон «О естественных монополиях» № 147-ФЗ от 17.08.1995 г. // Российская газета. 1995. № 164.
5. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии и о внесении изменения в Положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ № 331 от 30.06.2004 г.» № 628 от 27.10.2006 г. // Российская газета. 2006. № 256.
6. Постановление Правительства РФ «Об особенностях функционирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области электроэнергетики преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд» № 355 от 06.06.2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 24, ст. 2608.
7. Постановление Правительства РФ «О Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода» № 643 от 24.10.2003 г. // Российская Бизнес-газета. 2003. № 43.
8. Анализ функционирования розничного рынка электрической энергии и мощности в 2008 году [Эл. ресурс]. — Режим доступа: [http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials\\_28410.html](http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_28410.html) (дата обращения: 01.02.2011 г.).

9. *Беляев Л. С.* Нужен ли России конкурентный рынок в электроэнергетике? // Энергия: экономика, техника, экология. 2007. № 4.
10. *Голомолзин А. Н.* Правовые и экономические основы и практика применения антимонопольного законодательства в электроэнергетике России: Методическое пособие. М.: ИПКГосслужбы, 2007. — 248 с.
11. *Князева И. В.* Антимонопольная политика в России: учеб. пособие / И. В. Князева. 5-е изд. М.: Омега-Л, 2011. — 505 с.
12. *Кузьмин В. В., Кузьмин Д. В., Кузьмина О. В.* Развитие рынка электрической энергии в России. Энергосбытовые аспекты: опыт и перспективы / Под ред. В. В. Кузьмина: Методическое пособие. М.: ИПКГосслужбы, 2008. — 272 с.
13. *Матиящук С. В.* Возникновение и развитие рынка электроэнергии в России // Федерализм. 2009. № 1 (53).
14. *Понизов В.* Государственное регулирование цен и тарифов на продукцию, работы и услуги субъектов естественных монополий // Социальная политика и социальное партнерство. 2010. № 09.
15. *Хорунжая С. Н.* Финансовый механизм регулирования деятельности естественной монополии (на примере электроэнергетики России) // Сибирская финансовая школа. 2009. № 6 (77).
16. *Мильчакова О. В.* Вход на оптовый рынок электроэнергии и мощности: антимонопольный аспект // Современная конкуренция. 2010. № 5 — с. 35–47.

---

*I. Knyazeva, Director of Research Department, Siberian Academy of Public Administration (SAPA), Novosibirsk, knyazeva@sapa.nsk.su*

*V. Saltevsy, Postgraduate Student, Siberian Academy of Public Administration (SAPA), Novosibirsk, saltevsy@inbox.ru*

## FORMATION OF COMPETITIVE AND NATURAL-MONOPOLISTIC ACTIVITIES IN THE MARKET OF THE ELECTRIC POWER INDUSTRY

In Russia process of reforming of the power industry, which was initiated in the nineties of the last century, is going on. At the present moment by means of state intervention there is selection and formation of competitive types of activities in this sphere. The control of processes carried out by the Federal antimonopoly service, which is one of the key regulators of this market. The work describes the procedures and mechanisms of competitive and natural monopoly activities, and explores the challenges involved.

**Key words:** electric power, natural monopolies, state regulation, competition, market, competition police.