



© Абакшин Алексей Николаевич
abakshin@mail.ru

Особенности правового статуса администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии

Правовой статус администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее – ФЗ об электроэнергетике) в состав субъектов оптового рынка входит администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии (далее – АТС ОРЭ).

АТС ОРЭ занимает центральное место в системе субъектов оптового рынка электроэнергии. Целью создания АТС ОРЭ является организация купли-продажи на данном рынке электроэнергии. Для достижения указанной цели ФЗ об электроэнергетике на АТС ОРЭ возложены определенные функции. Перечень указанных функций является исчерпывающим.

Осуществление функций АТС ОРЭ иными субъектами оптового рынка электроэнергии законодательством РФ не допускается. Об этом также может свидетельствовать наличие у АТС ОРЭ лишь возможности создания зональных структурных подразделений АТС ОРЭ в отношении отдельных энергетических зон с недостаточной пропускной способностью линий связи с Единой энергетической системы России (Основные направления реформирования электроэнергетики РФ, одобренные Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2001г. № 526).

Законодательством РФ установлены определенные особенности правового статуса АТС ОРЭ. Это сделано законодателем осознано. Целью установления таких особенностей правового статуса этого субъекта оптового рынка электроэнергии являются, в частности, обеспечение баланса интересов продавцов и покупателей электрической энергии, равных условий для всех участников этого рынка, предотвращения злоупотребления монопольным положением со стороны АТС ОРЭ и контроля над его деятельностью.

АТС ОРЭ должен быть создан в качестве некоммерческой организации в форме некоммерческого партнерства. Данный субъект оптового рынка электроэнергии должен быть образован на основе членства иных субъектов оптового данного рынка. Граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, организации, не относящиеся к субъектам оптового рынка электроэнергии, не могут выступать членами АТС ОРЭ. Вопрос о возможности непосредственного участия РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в качестве членов указанного некоммерческого партнерства остается на сегодняшний день открытым. АТС ОРЭ не должен иметь в качестве основной цели своей деятельности (при осуществлении упомянутых выше функций) извлечение прибыли и распределение полученной прибыли между участниками. Основная цель его деятельности – это организация торговли на оптовом рынке электроэнергии. Его функции не может осуществлять коммерческая организация.

Особый интерес для иных субъектов оптового рынка электроэнергии должны представлять следующие функции АТС ОРЭ:

- участие в подготовке проекта правил оптового рынка электроэнергии и предложений о внесении в них изменений и дополнений;
- осуществление контроля за соблюдением правил оптового рынка электроэнергии (п. 3 ст. 33, п. 2 ст. 31 ФЗ об электроэнергетике).



Следовательно, субъекты оптового рынка электроэнергии посредством участия в указанном некоммерческом партнерстве могут активно участвовать в организации нового оптового рынка электроэнергии. Таким образом, следует призвать субъектов оптового рынка широко использовать данную возможность в процессе создания и функционирования оптового рынка электроэнергии.

В учредительных документах АТС ОРЭ должны быть предусмотрены следующие положения:

- ограничение участия одного юридического лица или группы аффилированных лиц в органах управления и имуществе АТС ОРЭ;
- равное представительство поставщиков и покупателей (включая крупных потребителей) электрической энергии в органах управления АТС ОРЭ;
- обеспечение действенного государственного контроля за деятельностью АТС ОРЭ;
- порядок учета интересов всех субъектов рынка при принятии решений АТС ОРЭ.

Важно отметить о роли координационного совета АТС ОРЭ по функционированию этого рынка.

В состав указанного органа должны входить:

- уполномоченные представители Федерального Собрания;
- уполномоченные представители Правительства РФ;
- представители продавцов электрической энергии;
- представители потребителей электрической энергии.

Координационный совет АТС ОРЭ в пределах своих полномочий:

- организует общественный контроль за соблюдением правил оптового рынка электроэнергии АТС ОРЭ, системным оператором, организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью;
- направляет своих членов для участия в работе органов управления АТС ОРЭ с правом совещательного голоса;
- заслушивает должностных лиц АТС ОРЭ о функционировании оптового рынка электроэнергии.

Вместе с тем указанный координационный совет в настоящее время еще не создан, поскольку п. 6 ст. 33 ФЗ об электроэнергетике вступит в силу одновременно с вступлением в силу правил оптового рынка (ст. 47 ФЗ об электроэнергетике)

В наблюдательном совете АТС ОРЭ должно быть обеспечено участие следующих представителей:

- четыре уполномоченных Правительством РФ представителя федеральных органов исполнительной власти, а также два уполномоченных представителя Государственной Думы и два - Совета Федерации;
- восемь представителей поставщиков и покупателей электрической энергии (ст. 11 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» (далее – ФЗ № 36)).

В соответствии со ст. 23 ФЗ об электроэнергетике цены на услуги АТС ОРЭ подлежат государственному регулированию. В Федеральном законе «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию» (ст. 5) и п. 27 Правил оптового рынка электроэнергии переходного периода, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2003г. № 643, данные услуги именуются также услугами по организации функционирования торговой системы оптового рынка электроэнергии (мощности). Цены на услуги АТС ОРЭ устанавливаются в настоящее время ФСТ России (п. 5.3.1.1. Положения о ФСТ России, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004г. № 332). Приказом ФСТ России от 24 августа 2004г. № 43-э/2 утверждены Методические указания по расчету тарифов на услуги по организации функционирования торговой системы оптового рынка электроэнергии (мощности).



В соответствии со ст. 11 ФЗ № 36 в целях осуществления государственного контроля над деятельностью АТС ОРЭ по обеспечению функционирования этого рынка уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти:

- обладает правом вето в отношении решений органов управления АТС ОРЭ;
- направляет в органы управления АТС ОРЭ обязательные для рассмотрения вопросы, которые подлежат включению в повестку дня очередного или внеочередного собрания (заседания) органов управления АТС ОРЭ, к компетенции которого относится решение данных вопросов;
- принимает решение по направленным в органы управления АТС ОРЭ вопросам в случае, если указанные органы в течение 45 дней не приняли по ним решения.

Указанные положения ФЗ № 36 необходимо сохранить также после вступления ФЗ об электроэнергетике в полном объеме, закрепив их в правилах оптового рынка электроэнергии.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по обеспечению государственного контроля за деятельностью АТС ОРЭ в настоящее время является ФАС России (Постановление Правительства РФ «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по обеспечению государственного контроля за деятельностью АТС ОРЭ» от 16 сентября 2003г. № 576, Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г. № 314, п. 5.3.1.7. Положения о ФАС России, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004г. № 331).

ФАС России осуществляется контроль за соблюдением АТС ОРЭ порядка недискриминационного доступа к услугам этого субъекта (ст. 25 ФЗ об электроэнергетике). Правила недискриминационного доступа к услугам АТС ОРЭ и оказания этих услуг утверждены Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004г. № 861.

Таким образом, законодательство РФ, устанавливая правовой статус АТС ОРЭ, предусматривает определенную систему контроля над деятельностью АТС ОРЭ и воздействия на этот субъект оптового рынка электроэнергии со стороны государства, покупателей и продавцов электроэнергии.

АТС ОРЭ – это биржа?

Закон не дает ответа на вопрос, должны ли применяться к деятельности АТС ОРЭ положения законодательства РФ о товарных биржах и биржевой торговле. Вместе с тем цель создания и большинство функций АТС ОРЭ соответствуют цели создания и функциям товарной биржи, понятие которой определено в Законе РФ «О товарных биржах и биржевой торговле» от 20 февраля 1992г. № 2383-1. Под товарной биржей понимается организация с правами юридического лица, формирующая оптовый рынок путем организации и регулирования биржевой торговли, осуществляемой в форме гласных публичных торгов, проводимых в заранее определенном месте и в определенное время по установленным ею правилам. Действующий оптовый рынок электроэнергии обязательно потребует от правоприменителя и законодателя определенности по данному вопросу.

НП «АТС»

28 декабря 2001г. в соответствии с Основными направлениями реформирования электроэнергетики РФ, одобренными Постановлением Правительства РФ от 11 июля



2001г. № 526, было создано Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии Единой энергетической системы» (далее - НП «АТС»). С учредительными и внутренними документами НП «АТС», составом членов партнерства, структурой органов данной организации и иной информацией о деятельности данного субъекта оптового рынка можно ознакомиться на сайте данной организации - <http://www.np-ats.ru>.

Вопросы, связанные с вступлением в члены НП «АТС», в том числе требования к кандидату в члены НП «АТС», в настоящее время регламентируются в п.п. 4.3.-4.5. действующей редакции Устава НП «АТС». Перечень документов, необходимых для вступления в данное некоммерческое партнерство утвержден наблюдательным советом НП «АТС» (Протокол заседания наблюдательного совета НП «АТС» от 6 марта 2002г. № 3). Размер вступительного взноса для приема в члены НП «АТС» составляет 5 млн. рублей (Протокол внеочередного общего собрания членов НП «АТС» от 17 октября 2003г. № 10). Важно отметить, что для вступления в члены НП «АТС» на сегодняшний день продавцу или покупателю электроэнергии необходимо, прежде всего, стать субъектом оптового рынка. Приобретение ими статуса субъекта оптового рынка в настоящее время регламентируется, в частности, Правилами оптового рынка электроэнергии переходного периода (п.п. 14-17), Правилами недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг, Постановлением Правительства РФ «О федеральном (общероссийском) оптовом рынке электроэнергии (мощности)» от 12 июля 1996г. № 793 (п. 3), Порядком получения статуса субъекта оптового рынка электроэнергии (мощности) акционерными обществами, создаваемыми в процессе реформирования организаций», утвержденным Приказом Федеральной службы по тарифам от 6 августа 2004г. № 20-э/1, Порядком вывода на федеральный (общероссийский) оптовый рынок электроэнергии (мощности) энергоемких организаций-потребителей, утвержденным Постановлением ФЭК России от 26 декабря 2003г. № 110-э/19), Информационным письмом ФЭК России «О порядке получения статуса субъекта регулируемого сектора оптового рынка электроэнергии (мощности)» от 26 марта 2004г. № ЮЯ-986/12, Положением о порядке получения статуса участника сектора свободной торговли и ведении реестра субъектов оптового рынка электроэнергии, утвержденным наблюдательным советом НП «АТС» (Протокол заседания от 31 октября 2003г. № 36 – на данном заседании была утверждена первоначальная редакция указанного Положения, сегодня в него внесено многочисленные изменения и дополнения), договором о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии, утвержденным наблюдательным советом НП «АТС». Это свидетельствует о том, что приобретение статуса субъекта оптового рынка электроэнергии и (или) члена НП «АТС» - это долгий и нелегкий процесс, способствующий возникновению коррупции в соответствующих государственных органах и НП «АТС».

Ответственность АТС ОРЭ

Не содержит ФЗ об электроэнергетике никаких положений об ответственности АТС ОРЭ за неисполнение или ненадлежащее исполнение им возложенных на него функций.

В соответствии с Правилами оптового рынка электроэнергии переходного периода вопрос об ответственности АТС ОРЭ и его должностных лиц в рамках запущенной модели оптового рынка электроэнергии переходного периода должен быть регламентирован в договоре о присоединении к торговой системе оптового рынка (п. 36, подп. «д» п. 21).

Пункт 15.1. действующей редакции договора о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии предусматривает, что его стороны за неисполнение или

ненадлежащее исполнение обязательств по данному договору несут ответственность в соответствии с законодательством РФ. Остальные пункты договора об ответственности его сторон посвящены: 1) основаниям освобождения сторон от ответственности; 2) ответственности системного оператора. При этом в п. 15.7. указанного договора предусматривается широкий перечень дополнительных оснований освобождения НП «АТС» от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по этому договору. Следовательно, НП «АТС» вообще не будет нести никакой ответственности за нарушение условий упомянутого договора. Причиной возникновения данной ситуации является полная свобода АТС ОРЭ в определении всех условий указанного договора, предоставленная Правилами оптового рынка электроэнергии переходного периода (п. 20). Есть потребность разумно ограничить упомянутую свободу АТС ОРЭ.

Вопрос об ответственности АТС ОРЭ целесообразно урегулировать в правилах оптового рынка электроэнергии.

ЗАО «ЦФР»

Учитывая вышеизложенное, обеспокоенность вызывает ситуация по созданию администратором торговой системы оптового рынка Закрытого акционерного общества «Центр финансовых расчетов» (далее – ЦФР), которому на сегодняшний день пытаются передать часть функций, осуществление которых возложено Законом исключительно на АТС ОРЭ, а именно:

- предоставление услуг по организации оптовой торговли электроэнергией;
- предоставление услуги по проведению сверки и зачета взаимных встречных обязательств участников торговли;
- организация системы гарантий и расчетов на оптовом рынке, заключения договоров и осуществления расчетов за электроэнергию и оказываемые услуги;
- осуществление регистрации двусторонних договоров купли-продажи электроэнергии;
- организует систему измерений и сбора информации о фактическом производстве и потреблении электроэнергии на оптовом рынке.

Об этом свидетельствует Устав ЦФР (п.п. 2.1.-2.2.) и действующая редакция договора о присоединении к торговой системы оптового рынка электроэнергии (п.п.8.1.-8.2.) (с данными документами можно ознакомиться на сайте НП «АТС» - <http://www.np-ats.ru>).

В связи с этим вызывает удивление опубликованное на сайте ФСТ России (<http://www.fstrf.ru>) письмо этого государственного органа – Информационное письмо «Об услугах ЦФР» от 18 февраля 2005г. № СН-572/12. По мнению ФСТ России услуги ЦФР, оказываемые в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии, не входят в перечень услуг АТС ОРЭ, предусмотренный п. 3 ст. 33 ФЗ об электроэнергетике, и поэтому цены на эти услуги не подлежат государственному регулированию.

Однако ЦФР - это не АТС ОРЭ. ЦФР – это коммерческая организация, она отсутствует в исчерпывающем перечне субъектов оптового рынка электроэнергии (п. 1 ст. 31 ФЗ об электроэнергетике). ЦФР не предоставлено Правилами оптового рынка электроэнергии переходного периода возможность выступать стороной в договоре о присоединении к торговой системы оптового рынка электроэнергии (п. 20).

ФЗ об электроэнергетике не допускает наличие двух АТС ОРЭ.

Система контроля над деятельностью организации, не являющейся юридически АТС ОРЭ, но фактически осуществляющей функции последнего, и воздействия на эту



организацию со стороны государства, иных субъектов оптового рынка электроэнергии, законодательством РФ не установлена.

На ЦФР, созданное НП «АТС» с целью передачи ему части своих функций, указанные выше особенности правового статуса АТС ОРЭ законодательством РФ не распространяются.

Такая ситуация очевидно влечет отсутствие контроля за осуществлением функций АТС ОРЭ, переданных ЦФР. Это в свою очередь объективно может повлечь нарушение закона со стороны ЦФР, при этом в данной ситуации у государства, покупателей и продавцов электроэнергии отсутствуют указанные выше рычаги воздействия на такого нарушителя. Так, государство не имеет право вето в отношении решений органов управления ЦФР, не вправе направлять в органы управления ЦФР обязательные для рассмотрения вопросы, которые подлежат включению в повестку дня очередного или внеочередного собрания (заседания) органов управления ЦФР, к компетенции которого относится решение данных вопросов и т.д.

Описанная выше ситуация вокруг ЦФР не отвечает интересам государства, иных субъектов оптового рынка электроэнергии, и не может остаться без внимания соответствующих государственных органов.