

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ

ПАО «РОССИЙСКИЕ СЕТИ»

DOI 10.18572/2312-4350-2019-4-45-52



Горшков Михаил Сергеевич,
аспирант кафедры энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

■ energylawdep@msal.ru

Правовое обеспечение электросетевого комплекса является одним из приоритетных направлений энергетического права. Структурные преобразования в сфере электросетевого комплекса Российской Федерации преследовали своей целью объединение магистральных и распределительных электрических сетей, создание единого центра ответственности перед акционерами, повышение эффективности координационной работы в части инвестиционной деятельности, также отдельной целью являлась разработка единых стандартов и показателей качества. Сегодня ключевая роль среди компаний электросетевого комплекса отведена крупному государственному холдингу — ПАО «Российские сети». В настоящей работе исследуются особенности правового положения ПАО «Российские сети», проводится сравнительно-правовой анализ правового положения ПАО «Российские сети» и правового положения Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», исследуется текущее состояние правового обеспечения деятельности ПАО «Российские сети» с учетом задач, определенных в Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическое законодательство, правовое положение энергетических компаний, правовое регулирование электросетевого комплекса.

SPECIFIC FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF ROSSETI PJSC

Gorshkov Mikhail S.

Postgraduate Student of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Legal support of the electric grid sector is one of the priority spheres of energy law. The structural changes in the Russian electric grid sector were aimed at uniting the main and distribution grids, setting up a common center of responsibility to shareholders, increasing efficiency of coordination efforts in investment operations, as well as, in particular, developing unified quality standards and indicators. Today, the state-owned major holding company, ROSSETI PJSC, is the key entity in the electric grid sector. This Article analyses specific features of the legal status of ROSSETI PJSC, conducts a rather-legal analysis of the legal status of ROSSETI PJSC and that of the State Atomic Energy Corporation Rosatom, studies the current state of legal support of ROSSETI PJSC's operations considering the

tasks outlined in the Development Strategy for the Electric Grid Sector of the Russian Federation approved by Order No. 511-p of the Government of the Russian Federation dd. April 3, 2013.

Keywords: *energy law, energy legislation, legal status of energy companies, legal regulation of the electric grid sector.*

В условиях развития рыночной экономики особый статус занимает энергетический сектор, как основной источник, приносящий доход в федеральный бюджет. Одно из приоритетных направлений энергетического права занимает правовое обеспечение электросетевого комплекса. Рассматривая основные элементы системы правового регулирования в сфере энергетики, формирующие энергетический правопорядок, В.В. Романова верно отмечает, что особенности правового положения участников общественных отношений в сфере энергетики обусловлены прежде всего необходимостью функционирования энергетических систем [1].

Для того чтобы выработать единые принципы управления электросетевым комплексом РФ и проведения единой инвестиционной, финансово-экономической и кадровой политики, 22 ноября 2012 года В.В. Путиным был подписан Указ № 1567 «Об открытом акционерном обществе “Российские сети”».

Структурные преобразования в сфере электросетевого комплекса Российской Федерации преследовали своей целью объединение магистральных и распределительных электрических сетей, создание единого центра ответственности перед акционерами, повышение эффективности координационной работы в части инвестиционной деятельности, также отдельной целью являлась разработка единых стандартов и показателей качества.

Сегодня ключевая роль среди компаний электросетевого комплекса отведена крупному государственному холдингу — ПАО «Российские сети» (далее — ПАО «Россети»).

Основы правового статуса ПАО «Россети» определены в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ),

Федеральном законе от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Закон об акционерных обществах), Федеральном законе от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Указе Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 года № 1567 «Об открытом акционерном обществе “Российские сети”» (далее — Указ № 1567), постановлении Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» (далее — постановление № 526), распоряжении Правительства РФ от 3 апреля 2013 года № 511-р «Об утверждении Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации». ПАО «Россети» осуществляют свою деятельность на основе устава и принятых в соответствии с ним внутренних документов.

Согласно статье 2 указанного Устава общество является юридическим лицом и публичным акционерным обществом.

Вместе с тем возникает достаточное количество вопросов к содержанию правового положения ПАО «Россети» при проведении анализа особенностей правового положения данного общества с учетом норм действующего законодательства. Остановимся на данных аспектах подробнее.

Во-первых, необходимо определить отличительные черты ПАО «Россети» от иных публичных акционерных обществ.

Публичные акционерные общества создаются на основании решения учредителей (учредителя), и такое решение принимается учредительным собранием или единолично (в случае учреждения общества одним лицом). Однако ПАО «Россети» создано на основании Указа № 1567, и в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал

ПАО «Россети» внесено 79,64% акций ОАО «ФСК ЕЭС», находящихся в федеральной собственности.

На сегодняшний день Российская Федерация, действуя в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество), владеет 0,59% акций ПАО «ФСК ЕЭС». При этом между контролирующим акционером Компании ПАО «Россети» и Росимуществом заключено соглашение о порядке управления и голосования акциями ПАО «ФСК ЕЭС», регулирующее взаимоотношения акционеров по вопросу реализации их прав в отношении ФСК в целях, определенных Указом Президента Российской Федерации от 22.11.2012 № 1567.

Взаимодействие компании с государством как акционером имеет процессуальную специфику, определенную нормативными актами Президента и Правительства Российской Федерации. В частности, представители государства в органах управления компании имеют обязательства по голосованию по определенному кругу вопросов согласно директивам Правительства [2].

На данный момент Российская Федерация в лице Росимущества владеет 88,04% акций ПАО «Россети».

Соответственно, первым отличием ПАО «Россети» от иного публичного акционерного общества является порядок учреждения общества.

Что касается целей деятельности публичных акционерных обществ и рассматриваемого общества, необходимо обратить внимание, что целью любого публичного акционерного общества является получение прибыли в результате хозяйственной деятельности. Вместе с тем при рассмотрении предназначения ПАО «Россети», основываясь на учредительных документах общества, можно выделить, что, помимо получения прибыли, ПАО «Россети» в качестве основных целей деятельности определяет управление электросетевым комплексом (далее — ЭСК), обеспечение контроля Российской Федерации за деятельностью территориальных сетевых организаций,

созданных в процессе реорганизации акционерных обществ энергетики и электрификации, и за деятельностью организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, а также обеспечение надежного функционирования и развития ЭСК. Таким образом, делается вывод, что ПАО «Россети», помимо осуществления задачи любой коммерческой организации по получению прибыли, также реализует цели и задачи в области государственного регулирования и контроля. Но наделяют ли подобные особенности ПАО «Россети» публично-правовыми функциями и в конечном итоге государственно-властными полномочиями?

На сегодняшний день публично-правовые полномочия ПАО «Россети» на уровне законодательного акта не закреплены. ПАО «Россети» осуществляют управленческие функции путем применения корпоративных механизмов, основанных на уставе и принятых в соответствии с ним внутренних документах (статья 3.1 Устава ПАО «Россети»).

ПАО «Россети» является основным хозяйственным обществом в силу преобладающего участия в уставных капиталах дочерних обществ, либо в соответствии с заключенным между ними корпоративным договором, либо иным образом являются контролирующим лицом по отношению к своим дочерним обществам.

Дочерними обществами ПАО «Россети» являются АО «Янтарьэнерго», ПАО «МРСК Волги», ПАО «МРСК Юга», ПАО «МРСК Сибири», ПАО «МОЭСК», ПАО «ФСК ЕЭС», АО «Тюменьэнерго», ПАО «МРСК Центра», ПАО «МРСК Северо-Запада», ПАО «Ленэнерго», ПАО «ТРК», ПАО «МРСК Центра и Приволжья», ОАО «МРСК Урала», ПАО «МРСК Северного Кавказа», ПАО «Кубаньэнерго». С помощью корпоративных механизмов ПАО «Россети» также может оказывать влияние на дочерние общества указанных организаций. Учитывая изложенные обстоятельства, необходимо отметить, что основную задачу

по управлению ЭСК и осуществление контроля за деятельностью территориальных сетевых организаций холдинг осуществляет с помощью корпоративного механизма (назначения в совет директоров, издание обязательных директив).

Рассматривая возможность наделения и закрепления в правовом статусе ПАО «Россети» государственно-властных полномочий, следует сделать акцент, что рассматриваемый холдинг не относится к органам государственной власти.

Рассматривая особенности правового положения ПАО «Россети» необходимо учитывать цели и задачи развития электросетевого комплекса Российской Федерации, определенные в Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р.

Согласно данному документу стратегического планирования за публичным акционерным обществом «Российские сети» будут закреплены следующие основные функции:

- стратегические функции (планирование, методология и др.);
- координирующие (координация инвестиционной, технической, финансовой, закупочной политики, координация инвестиционных программ);
- контрольные функции (финансовая отчетность, сравнительный анализ, аудит, установление ключевых показателей эффективности и контроль за их достижением и др.);
- решение институциональных задач, стоящих перед всей отраслью;
- участие в консолидации территориальных сетевых организаций в целях обеспечения необходимого уровня надежности и качества энергоснабжения потребителей.

Однако в рамках реализации данных функций Стратегия № 511-р не предусматривает издание специальных законов или подзаконных указов, определяющих правовой статус или правовое регулирование указанных полномочий.

Далее видится логичным провести сравнительно-правовой анализ особенностей правового положения ПАО «Россети» и правового положения Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее — госкорпорация «Росатом»).

Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (далее — Закон о госкорпорации «Росатом») закреплено, что Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» является уполномоченным органом управления использования атомной энергии, которая наделена полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии, а также осуществление нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области использования атомной энергии.

ПАО «Россети», в свою очередь, хоть и внесено в распоряжение Правительства Российской Федерации № 511-р, а также в план-график издания нормативных правовых актов для реализации стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации, но федеральным законом не предусмотрено возложение на ПАО «Россети» осуществления публично значимых функций, направленных на достижение общественно полезных целей, а также осуществление государственного управления в сфере электроэнергетики. Нормативно-правовое регулирование в сфере ТЭК, выработка и реализация государственной политики осуществляется уполномоченным государственным органом.

В соответствии с положением о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 года № 400, Минэнерго России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетиче-

ского комплекса, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов. Указанные и иные функции Минэнерго России осуществляет непосредственно либо через свои подведомственные организации, таким образом, законодатель не предполагает делегирование полномочий органа государственной власти, сторонней коммерческой организации, в частности ПАО «Россети».

Следующей особенностью правового положения Госкорпорации «Росатом» является закрепление в вышеуказанном специальном законе полномочий главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, администратора доходов бюджета, государственного заказчика государственных программ Российской Федерации в области обороны и безопасности. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации под главным распорядителем бюджетных средств понимается государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения. Под бюджетом соответственно понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Цели деятельности государственной корпорации «Росатом», закрепленные в статье 4 Закона о госкорпорации «Росатом», имеют ярко выраженный публичный характер.

В юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о специфике правового положения юридических лиц с преобладающей долей государственного участия.

По мнению С.Н. Братуся, «попытки деления юридических лиц на частные и публичные являются бесплодными и необоснованными. С точки зрения имуще-

ственной правосубъектности не имеет значение характер и наличие публичной власти у государства и его органов, когда они участвуют в имущественном обороте» [3]. Также похожей позиции придерживался М.И. Кулагин, который разделял юридические лица на публичные и частные, но вместе с тем указывал, что это «деление лишено какого-нибудь практического значения» [4].

В.Е. Чиркин отмечает, что «необходимость существования особой категории юридических лиц — «юридическое лицо публичного права» — обосновывается через наличие таких специфических черт, как властные полномочия, особый порядок назначения на руководящие должности, участие публичных образований не только в гражданских, но и в конституционных и административных правоотношениях» [5].

В связи с выработкой приведенных выше доктринальных наработок логичным выглядит принятие Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон «О публично-правовых компаниях») и определение в статье 2 данного Закона публично-правовой компании, как «унитарной некоммерческой организации, созданной Российской Федерацией в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, наделенной функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющей свою деятельность в интересах государства и общества».

Публично-правовая компания может быть создана на основании федерального закона или указа Президента Российской Федерации и действует на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 5 Закона «О публично-правовых компаниях» учредителем публично-правовой компании является Российская Федерация. Публично-правовая компания имеет печать с изображением Государственного герба Рос-

сийской Федерации и со своим полным наименованием.

Таким образом, и госкорпорация «Росатом», и ПАО «Россети» обладают признаками, присущими публично-правовой компании в трактовке № 236-ФЗ. Однако у госкорпорации «Росатом» признаки публично-правовой компании выражены более ярко.

Правовое положение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» предусматривает осуществление госкорпорацией международного сотрудничества в области атомной энергетики от имени и в интересах Российской Федерации.

Деятельность госкорпорации «Росатом» на международном уровне нацелена на создание благоприятных правовых и политических условий для дальнейшего продвижения российских ядерных технологий на мировой рынок, укрепление режимов ядерной безопасности и ядерного нераспространения, а также на активную работу в международных организациях и форумах.

Правовой статус государственной корпорации «Росатом» позволяет данному субъекту участвовать в разработке и совершенствовании документов, составляющих основу международно-правового регулирования отношений в сфере атомной энергетики.

В соответствии с данными официального сайта госкорпорации «Росатом» «блок международной деятельности госкорпорации «Росатом» обеспечивает подготовку межправительственных соглашений Российской Федерации и межведомственных договоренностей, обеспечивающих реализацию этих соглашений» [6].

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» содержит в статье 10 положение, согласно которому «любые российские лица и иностранные лица обладают правом осуществления внешнеторговой деятельности».

При этом в рамках осуществления внешнеторговой деятельности правовой статус

ПАО «Россети» позволяет обществу заключать внешнеторговые контракты с иностранными контрагентами. Так, например, 29 ноября 2018 года между ПАО «Россети» и China Energy Engineering Corporation Ltd. было заключено двустороннее соглашение об осуществлении обмена технологиями и долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества по строительству объектов передачи и распределения электроэнергии, с возможностью предоставления финансирования со стороны СЕЕС, а также реализации совместных проектов на территории третьих стран [7].

Госкорпорация «Росатом», кроме полномочия в части осуществления внешнеэкономической деятельности от лица Российской Федерации, обладает широким спектром полномочий в части нормотворчества.

Так, в соответствии со статьей 7 Закона о госкорпорации «Росатом» корпорация для достижения целей, установленных Федеральным законом, может, в частности, разрабатывать предложения по формированию государственной политики в области использования атомной энергии.

Статья 8 Закона о госкорпорации «Росатом» предусматривает также полномочие корпорации по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

В Послании Федеральному собранию 4 декабря 2014 года Президент России Владимир Путин обозначил Национальную технологическую инициативу (далее — НТИ) одним из приоритетов государственной политики.

НТИ включает системные решения по определению ключевых технологий, которые необходимы для изменений в области норм и правил, работающих мер финансового и кадрового развития, механизмов вовлечения и вознаграждения носителей необходимых компетенций. Выбор технологий производится с учетом основных трендов мирового развития, исходя из приоритета сетевых технологий, сконцентри-

рованных вокруг человека как конечного потребителя.

В структуре ПАО «Россети» создан специальный орган — комитет по инвестициям, технологической политике, надежности, энергоэффективности и инновациям, который оказывает непосредственную консультативную помощь совету директоров в части НТИ.

Руководство госкорпорации «Росатом» пошло еще дальше: было принято решение о создании специального Портала НТИ, который на сегодняшний день представляет собой информационную систему, в которой хранится свыше 50 тысяч научных документов в сфере атомной энергетики.

ПАО «Россети» имеет ряд дочерних компаний, полностью отвечающих критериям, содержащимся в статье 67.3 ГК РФ, что позволяет ему реализовывать проекты в рамках НТИ через свои дочерние общества. Так, например, ПАО «МСРК Северо-Запада» реализует проект «Цифровой район электрических сетей» в Новгородской области в рамках соглашения, подписанного в апреле 2017 года между Правительством Новгородской области и ПАО «Россети».

Целью внедрения технологий «Smart-Grid» («умная сеть») является повышение надежности и качества энергоснабжения потребителей. В общей сложности объем инвестиций, направленных МРСК Северо-Запада на реализацию этого проекта, достигает порядка 488 млн рублей [8].

Учитывая широкую сферу деятельности ПАО «Россети», в том числе деятельность в сфере инновационных технологий, а также деятельность, связанную с привлечением значительного объема инвестиционных средств, логичным будет далее определить правовой статус ПАО «Россети» как налогоплательщика.

ПАО «Россети» в соответствии с гражданским законодательством является организацией, что обязывает ее уплачивать налоги (ст. 8 НК РФ). Какими-либо преимуществами в части обязанности платить установленные законом налоги по отношению к другим участникам гражданского

оборота ПАО «Россети» не обладает. Также не имеет преференций, связанных с освобождением от налогового бремени, государственная корпорация «Росатом». Однако особый правовой статус компаний, являющихся юридическими лицами публичного права, обуславливает специфику правового статуса таких компаний как налогоплательщиков. Так, ПАО «Россети» в соответствии с налоговым законодательством имеет статус крупнейшего налогоплательщика со всеми вытекающими из этого последствиями.

На сегодняшний день критерии, в соответствии с которыми ПАО «Россети» может быть отнесено к крупнейшим налогоплательщикам, содержатся в Приказе МНС России от 16 апреля 2004 года № САЭ-3-30/290@.

Подводя итог анализа правового положения ПАО «Россети», можно констатировать факт усиления роли государственного регулирования электроэнергетического рынка.

Государство оказывает значительную финансовую поддержку электросетевому комплексу, поскольку считает его стратегически значимым.

Можно отметить, что участие государства наблюдается в самых важных секторах экономики для обеспечения в первую очередь стабильности и надежности экономического развития.

Участие государства в корпоративных отношениях является лишь одной из форм реализации внутренних функций (социальной и экономической), которые возложены на него непосредственно Конституцией Российской Федерации.

В каждом конкретном случае участия государства в хозяйственных товариществах и обществах должна быть определена и зафиксирована цель такого участия, исходя из которой выстраивают свою работу лица, назначаемые в качестве управляющих. Следовательно, важнейшей задачей на сегодня остается вопрос повышения эффективности государственного управления в сфере энергетики посредством участия в корпоративных отношениях и управления государственной собственностью. ■

Литература

1. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
2. Корпоративное управление. URL: http://www.fsk-ees.ru/shareholders_and_investors/corporate_governance/
3. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве : понятие, виды, государственные юридические лица / С.Н. Братусь // Ученые труды. Вып. 12. Москва : Юридическое изд-во Минюста СССР, 1947. 364 с.
4. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо / М.И. Кулагин. Москва : Изд-во Ун-та дружбы народов, 1987. 175 с.
5. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. Москва : Норма, 2007. 351 с.
6. Международное сотрудничество. URL: <https://rosatom.ru/about/international/>
7. «Россети», СЕЕС и ГЭК Китая подписали соглашения о сотрудничестве. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/110996>
8. На второй этап строительства «умных сетей» в Новгородской области МРСК Северо-Запада направит 430 млн рублей. URL: http://novgorodenergo.mrsksevzap.ru/cs/Satellite?c=Page&cid=1384338590258&d=Touch&feed=1384337280844&news=1384349051295&pagename=f_Novgorodenergo%2FPage%2FAffiliateDetail&style=print