

Правовые и политические аспекты управления
Legal and political aspects of public administration

УДК 349.6

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-105-2024-136-150

Формирование нормативно-правовых основ государственной политики в сфере
альтернативной энергетики

Ишеков Константин Анатольевич

Доктор юридических наук, доцент, профессор, SPIN-код РИНЦ: [9419-9868](#), ORCID: [0000-0002-8836-7119](#),
ishekov@spa.msu.ru

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Амбарцумов Семён Камоевич

Магистр, SPIN-код РИНЦ: [3810-6686](#), ORCID: [0009-0005-7970-6069](#), ambartsumovsk@spa.msu.ru

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ

Аннотация

В настоящее время использование альтернативной энергетики в Российской Федерации является одним из перспективных направлений хозяйственной деятельности, однако в сравнении с другими странами, лидирующими в данной области, темпы ее развития недостаточно высоки. Широкому внедрению технологий альтернативной энергетики в России препятствует в том числе отсутствие единой государственной политики, направленной на формирование единой системы законодательства, способной создать необходимую правовую базу энергетической стабильности государства. На основе анализа и синтеза, системно-структурного и сравнительно-правового методов авторы провели исследование современного состояния альтернативной энергетики в России и за рубежом, рассмотрели существующую нормативно-правовую базу в этой области. В результате проведенного исследования сделаны выводы о том, что в ряде нормативных документов в сфере альтернативной энергетики имеются коллизии и пробелы, что затрудняет их применение на практике. Нормативные правовые акты, ввиду их разнообразия и частого изменения, не имеют системного характера, что значительно затрудняет развитие альтернативной энергетики. Выявлены недостатки содержания отдельных нормативных правовых актов, в том числе отмечена фрагментарность правового регулирования исследуемой области. С учетом изложенного сделан вывод о необходимости разработки и принятия единого законодательного акта, который будет включать в себя ключевые аспекты развития альтернативной энергетики, исключит противоречия и «серые зоны» в области нормативного регулирования альтернативной энергетики в России. Такого рода систематизированным нормативным правовым актом мог бы быть Федеральный закон «О государственной политике в сфере альтернативной энергетики», который станет комплексным документом, регламентирующим основы развития и деятельности в данной области хозяйственной деятельности. Иные нормативные правовые акты, затрагивающие данную сферу, должны быть скорректированы сообразно положениям нового Федерального закона. Дальнейшее развитие законодательной и подзаконной базы в области альтернативной энергетики должно осуществляться на основе указанного Федерального закона и в соответствии с ним.

Ключевые слова

Альтернативная энергетика, возобновляемые источники энергии, нормативные правовые акты, государственная политика, государственная поддержка.

Для цитирования

Ишеков К.А., Амбарцумов С.К. Формирование нормативно-правовых основ государственной политики в сфере альтернативной энергетики // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 105. С. 136–150. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-105-2024-136-150

Formation of Regulatory Framework of the State Policy in the Field of Alternative Energy

Konstantin A. Ishekov

DSc (Law), Associate Professor, Professor, ORCID: [0000-0002-8836-7119](#), ishekov@spa.msu.ru

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Semyon K. Ambartsumov

Master's degree student, ORCID: [0009-0005-7970-6069](#), ambartsumovsk@spa.msu.ru

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

Currently, the use of alternative energy in the Russian Federation is one of the promising directions of economic activity, however, compared to other countries leading in this field, the pace of its development is not sufficiently high. The wide implementation of alternative energy technologies in Russia is hindered in part by the lack of a unified state policy aimed at forming a unified legislative system capable of creating the necessary legal basis for the energy stability of the state. Based on analysis and synthesis, systemic-structural and comparative legal methods, the authors conducted a study of the current state of alternative energy in Russia and abroad, and examined the existing regulatory framework in this area. As a result of the work done, conclusions were drawn that there are collisions and gaps in some regulatory documents in the field of alternative energy, which hinder their practical application.

Regulatory legal acts, due to their diversity and frequent changes, lack a systematic character, significantly impeding the development of alternative energy. Deficiencies in the content of individual regulatory legal acts were identified, including noted fragmentary nature of legal regulation in the researched area. Taking into account the above, a conclusion was made about the necessity of developing and adopting a unified legislative act that will include key aspects of the development of alternative energy, eliminate contradictions and "gray areas" in the field of regulatory regulation of alternative energy in Russia. Such a systematized regulatory legal act could be the Federal Law "On State Policy in the Field of Alternative Energy", which would become a comprehensive document regulating the foundations of development and activities in this area of economic activity. Other regulatory legal acts affecting this sphere should be adjusted in accordance with the provisions of the new Federal Law. Further development of the legislative and subordinate base in the field of alternative energy should be carried out on the basis of and in accordance with this Federal Law.

Keywords

Alternative energy, renewable energy sources, regulations, public policy, government support.

For citation

Ishekov K.A., Ambartsumov S.K. (2024) Formation of Regulatory Framework of the State Policy in the Field of Alternative Energy. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 105. P. 136–150. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-105-2024-136-150

Введение

В последние годы среди перспективных направлений развития энергетической отрасли в мировой практике отмечается тенденция по формированию объектов, использующих возобновляемые источники энергии (ВИЭ). Россия не стала исключением — наша страна стремится повышать привлекательность подобных источников энергии, в связи с чем происходит увеличение их финансовой поддержки не только за счет государственных, но и частных инвестиций. Однако в настоящее время, в отличие от ведущих стран мира, в этой отрасли темпы развития альтернативной энергетики в России достаточно низки. Стоимость энергии, полученной из ВИЭ, более высокая по сравнению с энергией, полученной традиционными способами. Повышенная стоимость капитальных затрат, длительное строительство и большие риски — все это делает проекты в области альтернативной энергетики непривлекательными для частных инвесторов [Абдулкадыров, Идрисов 2022]. В нашей стране реализуются меры государственной поддержки в области альтернативной энергетики, направленные на привлечение инвесторов в данную сферу. Так, существует программа гарантированного возврата инвестиций и обеспечения определенного уровня доходности в области возобновляемых источников энергии¹.

Высокая стоимость и риски не исчерпывают перечень проблем развития альтернативной энергетики в России. Ввиду проектного формирования альтернативной энергетики и ВИЭ в Российской Федерации сложилась достаточно разрозненная и фрагментарная нормативно-правовая база по данному вопросу. Кроме того, в ряде нормативных документов имеются коллизии и пробелы, что затрудняет их применение на практике. Так, например, в законодательных актах отсутствует четкое определение источников правового регулирования альтернативной энергии, не выстроена их иерархия в соответствии с юридической силой. Как следствие, не сформирована четкая система государственного контроля в области альтернативной энергии, отсутствует ясность относительно федеральной и региональной поддержки проектов в области возобновляемой энергии. Указанные обстоятельства создают нормативные и организационно-правовые препятствия на пути развития альтернативной энергетики. Названные проблемы могут быть разрешены путем совершенствования и систематизации источников правового регулирования рассматриваемой отрасли. При формировании нормативной основы могут быть учтены успешные примеры нормативно-правового регулирования ВИЭ за рубежом.

¹ Об утверждении Основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р (в ред. от 24 марта 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 515.

Состояние альтернативной энергетики в мире и роль государственной политики в ее развитии

На Рисунке 1 приведена установленная мощность объектов энергии на основе возобновляемых источников энергии в ГВт. Кроме того, указаны первые 10 стран, которые генерируют наибольшее количество энергии с использованием ВИЭ. Как видно, неоспоримым лидером в данной области является Китай, который вырабатывает более 1160 ГВт энергии, полученной из альтернативных источников энергии. Китайская Народная Республика реализует комплексную государственную политику в области возобновляемых источников энергии. Правительство Китая уделяет первоочередное внимание инвестициям в возобновляемые источники энергии [Магомедов, Морозов 2021]. Национальный фонд развития возобновляемой энергетики существует за счет ассигнований из бюджета. При этом средства фонда направляются на исследования в области науки и технологий, связанных с разработкой и внедрением проектов ВИЭ, развитие ВИЭ в отдаленных местностях, исследования ресурсного потенциала регионов, формирование собственного рынка производства оборудования для создания электростанций и энергокомплексов на базе ВИЭ [Абрамова 2020]. Данные меры обеспечивают эффективное развитие альтернативной энергетики в Китае.

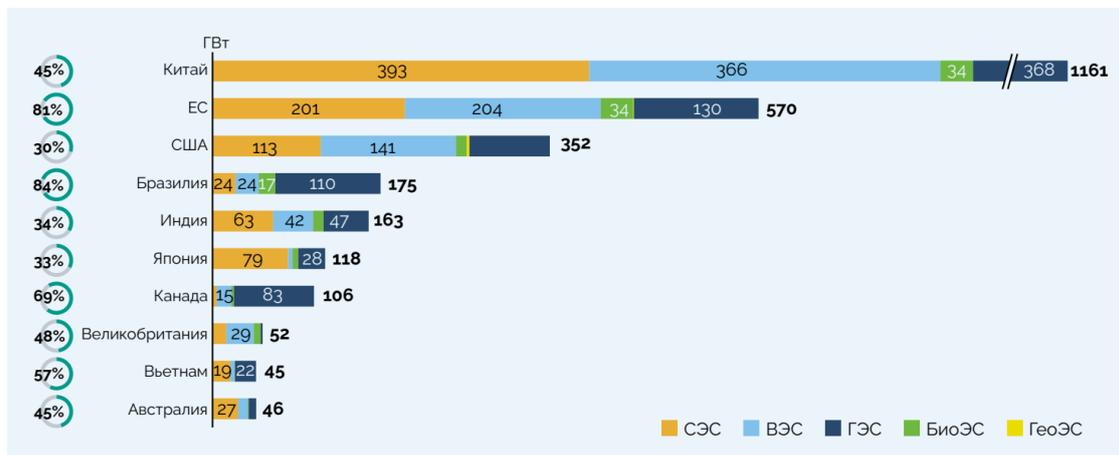


Рисунок 1. Установленная мощность объектов энергии на основе возобновляемых источников энергии, ГВт²

Данные, представленные на Рисунке 2, где приведено изменение совокупной мощности возобновляемых источников энергии, показывают, что мощность объектов альтернативной энергетики растет с каждым годом. Это происходит в том числе ввиду значительного увеличения государственной поддержки и совершенствования законодательства. При этом исследователи предсказывают значительный рост данного направления в ближайшие несколько лет. По прогнозам Международного энергетического агентства, данная тенденция будет сохраняться и совокупная мощность ВИЭ будет демонстрировать все больший прирост. При этом более 90% энергии, согласно прогнозам, будет производиться ветряными и солнечными электростанциями [Avoyan 2021]. Ускорение совокупной мощности в 2023 году в значительной степени определяется стремительным ростом альтернативной энергетики Китая, прирост солнечной энергии в котором составил 116%, а энергии ветра — 66%. Данный рост обусловлен значительным увеличением средств, вкладываемых в развитие ВИЭ в КНР. В 2023 году Китайская Народная Республика вложила в проекты, связанные с возобновляемыми источниками энергии, более 270 миллиардов долларов США. Кроме того, Китай

² Источник: Рынок возобновляемой энергетики России: текущий статус и перспективы развития. С. 11 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/719/b1283yr9mdg1n7bzzf5f01jzqx3ku48l/202307_RREDA_Annual_RES_report_v4.pdf (дата обращения: 11.03.2024). Примечание: СЭС — солнечные электростанции, ВЭС — ветроэлектростанции, ГЭС — гидроэлектростанции, БиоЭС — электростанции на биологическом топливе, ГеоЭС — геотермальные источники энергии.

не просто поддерживает проекты в области альтернативной энергетики, но стремится равномерно развивать данную сферу по всей стране (стимулирует введение в эксплуатацию объектов ВИЭ в сельских местностях и отдаленных регионах), вкладывает средства в развитие технологии и научных исследований в области ВИЭ, старается развивать собственный рынок оборудования для альтернативной энергетики.

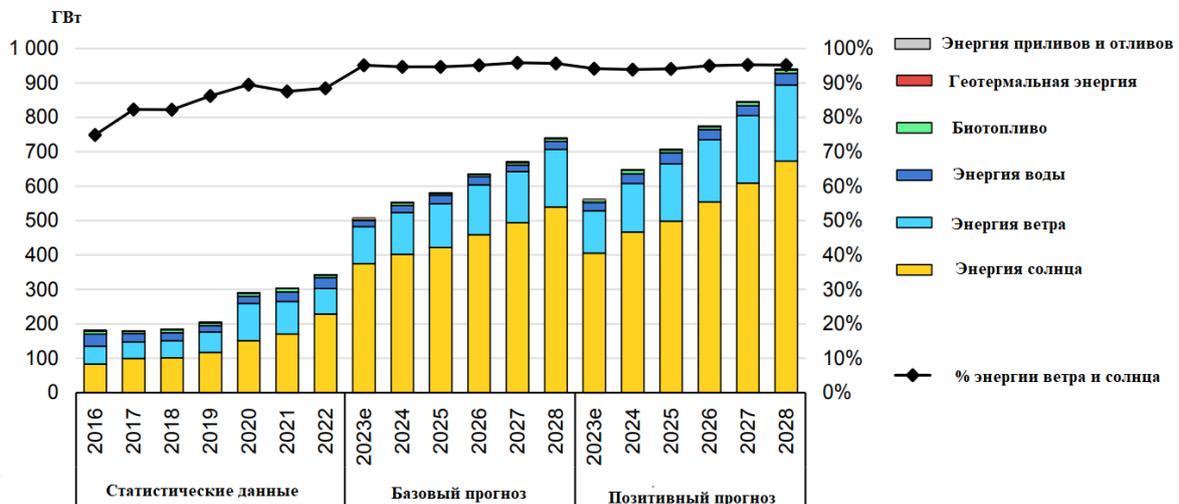


Рисунок 2. Изменение совокупной мощности возобновляемых источников энергии³

В качестве еще одной тенденции в области развития альтернативной энергетики исследователи из Международного энергетического агентства отмечают увеличение доли альтернативной энергии в общей совокупности энергии от всех источников (Рисунок 3).

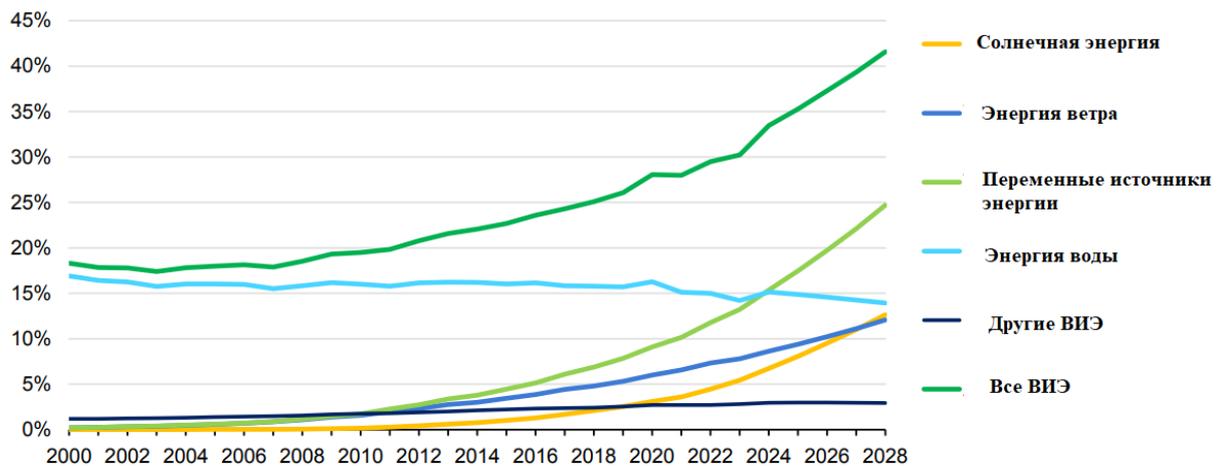


Рисунок 3. Выработка электроэнергии альтернативными источниками в общей совокупности энергии от всех источников⁴

Отмечается, что к 2028 году доля гидроэнергетики будет снижаться, тогда как доля остальных источников — расти. Ожидается, что к 2028 году возобновляемые источники энергии будут производить около 42% всей энергии в мире.

Как верно отмечено, Российская Федерация не входит в Топ-10 стран-лидеров по развитию альтернативной энергетики [Nurmatadova 2022]. При этом альтернативная энергетика в России активно развивается, в эксплуатацию вводятся новые объекты генерации электроэнергии,

³ Источник: Renewables 2023. Analysis and forecast to 2028. P. 14 // IEA [Электронный ресурс]. URL: https://iea.blob.core.windows.net/assets/96d66a8b-d502-476b-ba94-54ffda84cf72/Renewables_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

⁴ Источник: Renewables 2023. Analysis and forecast to 2028. P. 15 // IEA [Электронный ресурс]. URL: https://iea.blob.core.windows.net/assets/96d66a8b-d502-476b-ba94-54ffda84cf72/Renewables_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

разрабатываются и совершенствуются правовые акты и нормативная база, проектируются и строятся новые объекты и т. д. [Ледянкина 2021].

На Рисунке 4 приведены объекты в области альтернативной энергетики, введенные в эксплуатацию в России в 2023 году. По данным Ассоциации развития возобновляемой энергетики, в Российской Федерации по итогам 2023 года введено в эксплуатацию 8 объектов ВИЭ, совокупная мощность которых составила более 340 МВт.

Вместе с тем стоит отметить, что динамика ввода в эксплуатацию электростанций на основе возобновляемых источников энергии в России неоднозначна (Рисунок 5). С 2014 по 2021 годы наблюдался значительный рост мощности электростанций на основе ВИЭ, введенных в эксплуатацию, однако 2022 и 2023 годы продемонстрировали динамику снижения, которая может быть обусловлена широким спектром экономических особенностей, в том числе введением санкционного режима [Курбанов и др. 2023].

В IV квартале 2023 года совокупный объем установленной мощности на основе ВИЭ-генерации в России остался **без изменений**.

В 2023 году в России введены в эксплуатацию **340,3** МВт объектов ВИЭ, в том числе:

- на оптовом рынке (в рамках ДПМ ВИЭ):
ВЭС – 252,0 МВт;
МГЭС – 40,9 МВт;
- на розничных рынках электроэнергии:
СЭС – 44,1 МВт;
МГЭС – 3,3 МВт.

Кольская ВЭС 31,95 МВт
(совокупная мощность 202,35 МВт),
Мурманская область



Введенные объекты ВИЭ-генерации на оптовом и розничных рынках с 01.01.2023 по 01.01.2024								
№	Наименование генерирующего объекта	Субъект РФ	Вид ВИЭ	Оборудование	Установленная мощность, МВт	Владелец	Дата квалификации	Дата ввода / выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию
Оптовый рынок – ДПМ ВИЭ								
1	Кольская ВЭС	Мурманская область	Энергия ветра	G132	31,95	ООО "Кольская ВЭС"	28.11.2022	13.02.2023
2	Красногорская МГЭС-1	Карачаево-Черкесская Республика	Гидроэнергия	TKV26.5/5-300	24,90	ПАО "РусГидро"	19.05.2023	04.04.2023
3	Кузминская ВЭС	Ставропольский край	Энергия ветра	LP2 L100-2,5	160,00	АО "ВетроОГК-2"	29.05.2023, 29.06.2023	16.05.2023, 08.06.2023
4	МГЭС на Проянском сбросе БСК	Ставропольский край	Гидроэнергия	-	7,0	ООО "ЭнергоМИН"	25.09.2023	14.08.2023
5	Горько-Балковская МГЭС	Ставропольский край	Гидроэнергия	-	9,0	ООО "ЭнергоМИН"	25.09.2023	15.08.2023
6	Труновская ВЭС	Ставропольский край	Энергия ветра	LP2 L100-2,5	60,0	АО "ВетроОГК-2"	18.09.2023	16.08.2023
Объекты ВИЭ на розничных рынках								
7	Краснополянская ГЭС	Краснодарский край	Гидроэнергия	-	3,3	ООО "Лукойл – Экосерво"	-	03.03.2023
8	Комплекс 9 СЭС по 4,9 МВт	Краснодарский край	Энергия солнца	ФЭСМ	9 x 4,9	ООО "Возобновляемые источники энергии"	13.06.2023	27.01.2023

Рисунок 4. Введенные в эксплуатацию в 2023 году объекты альтернативной энергетики⁵

⁵ Источник: Информационный обзор рынка ВИЭ в России (октябрь-декабрь 2023 г.). С. 3 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/c15/n01k7mw5liiy4aqioy7z9kmfbbb2wxn9/202401_RREDA_quarterly_report_q_4_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

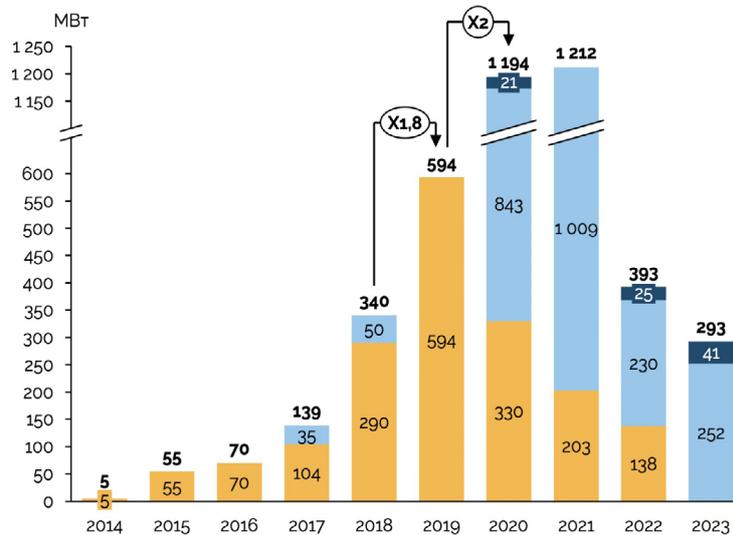


Рисунок 5. Динамика ввода в эксплуатацию электростанций на основе возобновляемых источников энергии, МВт⁶

Совокупная установленная мощность электростанций на основе ВИЭ (Рисунок 6) ожидаемо растет, что соответствует общемировым тенденциям развития альтернативной энергетики. По итогам 2023 года, согласно оценке Агентства развития возобновляемой энергетики, совокупная установленная мощность ВИЭ в Российской Федерации составила 6,12 ГВт, что почти в 3,7 раза больше, чем мощность ВИЭ в 2014 году.

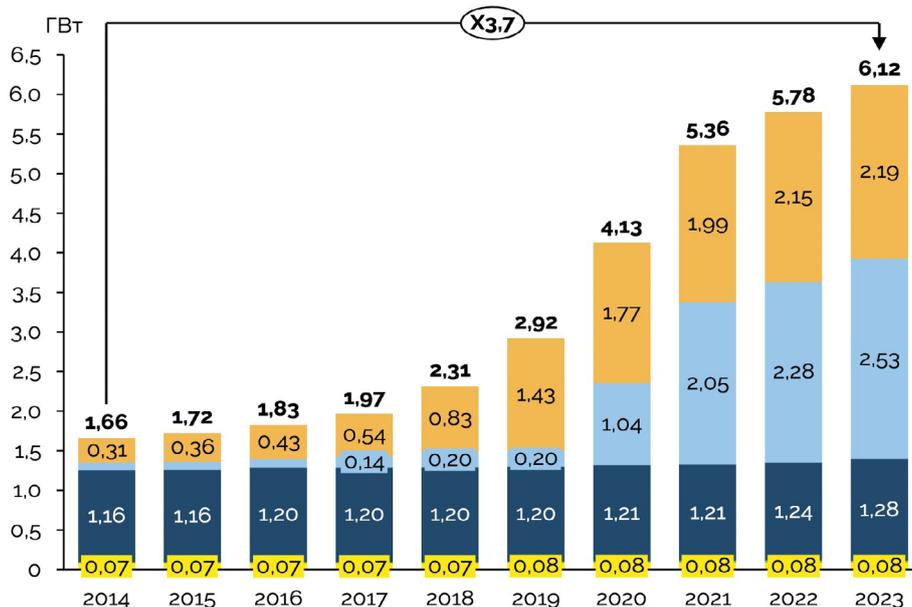


Рисунок 6. Совокупная установленная мощность электростанций на основе возобновляемых источников энергии, МВт⁷

Распределение ВИЭ по видам в России в среднем соответствует мировым тенденциям. В 2023 году ветроэнергетика заняла около 41% в общей выработке ВИЭ, солнечная энергетика — около 36%, гидроэнергетика — около 21%. Данные свидетельствуют о неравномерном развитии различных возобновляемых источников энергии, что должно учитываться при формировании и

⁶ Источник: Информационный обзор рынка ВИЭ в России (октябрь-декабрь 2023г.). С. 4 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/c15/n01k7mw5liiy4aqioy7z9kmbbb2wxn9/202401_RREDA_quarterly_report_q_4_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024). Примечание: ПЭС — приливные электростанции.

⁷ Источник: Информационный обзор рынка ВИЭ в России (октябрь-декабрь 2023 г.). С. 4 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/c15/n01k7mw5liiy4aqioy7z9kmbbb2wxn9/202401_RREDA_quarterly_report_q_4_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

совершенствовании системы нормативно-правового регулирования и государственной политики в области альтернативной энергетики.

География проектов в области альтернативной энергетики в Российской Федерации весьма широка (Рисунок 7). При этом к настоящему времени далеко не все регионы охвачены проектами в области альтернативной энергетики, что обусловлено географическими и экономическими особенностями развития отдельных регионов нашего государства. Наблюдается значительная неравномерность в развитии субъектов Российской Федерации в области ВИЭ, что в дальнейшем может усугубиться. Развитые в данной области регионы стремятся к расширению уже существующих объектов и увеличению совокупной мощности и доли ВИЭ в энергораспределении региона. Данная неравномерность может отрицательно сказаться на энергетической устойчивости страны в дальнейшем, что, на наш взгляд, является негативной тенденцией.

Отметим, что государственная политика в области альтернативной энергетики в настоящее время недостаточно сформирована и обходит стороной данный вопрос. В связи с этим, по нашему мнению, в ближайшее время требуется разработка мер для стимулирования развития альтернативной энергетики во всех регионах страны с учетом их географических и социально-экономических особенностей. Как представляется, в первую очередь от данных особенностей должен зависеть выбор объектов ВИЭ, подлежащих государственной поддержке.

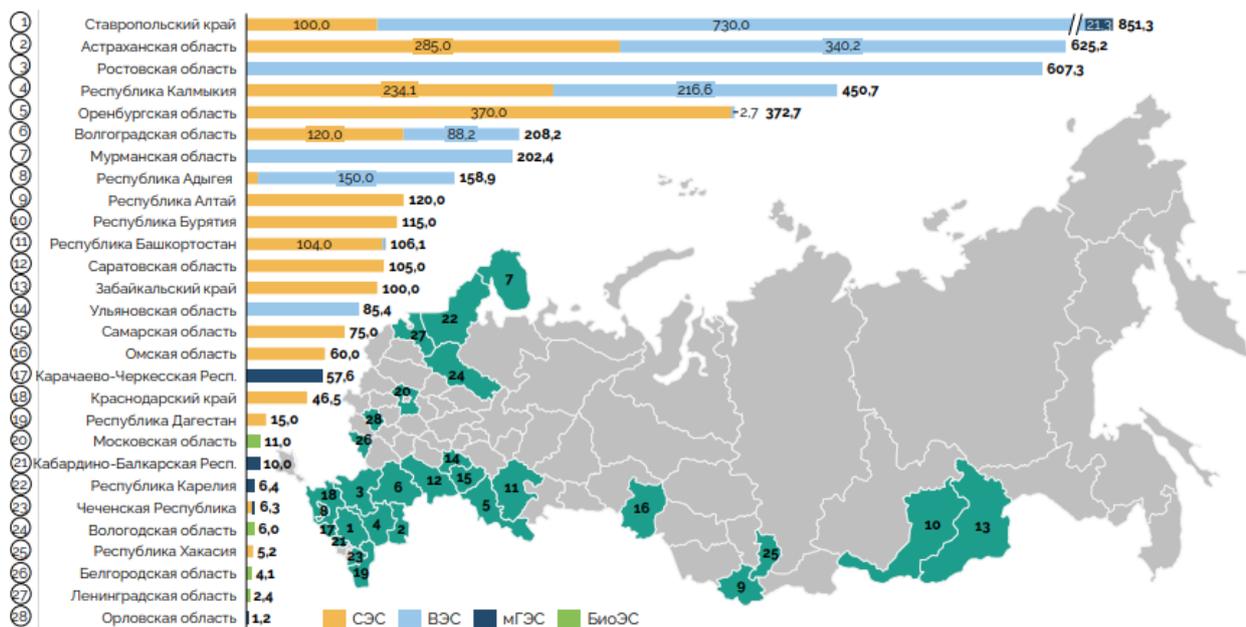


Рисунок 7. Региональное распределение объектов на основе возобновляемых источников энергии, МВт⁸

Согласно оценкам исследователей, Россия, несмотря на существующую неравномерность в энергетическом развитии регионов, будет и дальше активно развивать альтернативную энергетику (Рисунок 8). К 2035 году ожидается рост совокупной мощности объектов ВИЭ до 16,8 ГВт, что в 2,7 раза больше текущего показателя. При этом общая тенденция по распределению энергии между видами ВИЭ сохранится, изменения возможны только в области появления энергии от собственной генерации промышленности.

⁸ Источник: Информационный обзор рынка ВИЭ в России (октябрь-декабрь 2023 г.). С. 5 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/c15/n01k7mw5liiy4aqioy7z9kmfbbb2wxn9/202401_RREDA_quarterly_report_q_4_2023.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

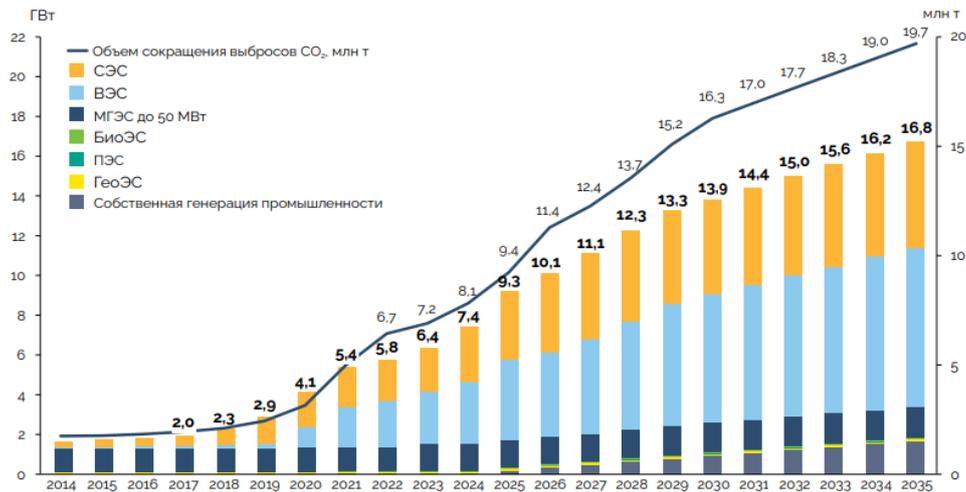


Рисунок 8. Прогноз совокупного объема мощности генерации энергии на основе возобновляемых источников энергии⁹

При этом планируется не только увеличение совокупной мощности ВИЭ, но и увеличение доли возобновляемых источников энергии в общей установленной мощности с 2,5% до 6,2% (Рисунок 9), что соответствует общемировым тенденциям в области альтернативной энергетики.



Рисунок 9. Текущая и прогнозная мощность выработки энергии на основе возобновляемых источников энергии¹⁰

Необходимо отметить, что рынок альтернативной энергии в России еще находится на стадии формирования, но при этом является стремительно развивающимся. Основные направления развития соответствуют мировым тенденциям, однако существуют особенности, связанные с географическим и экономико-политическим положением нашей страны. При этом развитие альтернативной энергетики — важная часть энергетической безопасности страны в целом. Россия стремится ориентироваться на лучшие практики в области внедрения альтернативной энергетики и передовые технологии. Как представляется, для успешного развития альтернативной энергетики необходимо совершенствование государственной политики в области ВИЭ, а также формирование единой системы нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу.

⁹ Источник: Рынок возобновляемой энергетики России: текущий статус и перспективы развития. С. 9 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/719/b1283yr9mdg1n7bzzf5f01jqz3ku48l/202307_RREDA_Annual_RES_report_v4.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

¹⁰ Источник: Рынок возобновляемой энергетики России: текущий статус и перспективы развития. С. 10 // АРВЭ [Электронный ресурс]. URL: https://rreda.ru/upload/iblock/719/b1283yr9mdg1n7bzzf5f01jqz3ku48l/202307_RREDA_Annual_RES_report_v4.pdf (дата обращения: 11.03.2024).

Несмотря на нормативное закрепление и реализацию мер государственной поддержки, направленных на увеличение уровня конкурентоспособности ВИЭ на энергетическом рынке, в России в настоящее время еще сохраняются проблемы, связанные с длительным процессом возведения объектов альтернативной энергетики, высокой стоимостью и затратами на производство оборудования, а также существующими проблемами в области правового регулирования. В целях устранения пробелов законодательства, обеспечения систематизации нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере целесообразно учесть опыт зарубежных стран, обладающих наилучшими показателями в области развития альтернативной энергетики и ВИЭ.

Зарубежный опыт в области нормативно-правового регулирования альтернативной энергетики

В настоящее время лидирующие позиции в области ВИЭ занимает Китайская Народная Республика. Китай демонстрирует высочайшие темпы роста в данной области, развивая уже существующие и возводя все новые объекты альтернативной энергетики. При этом Китай имеет достаточно развитую нормативно-правовую базу в области ВИЭ [Ахмедова 2020].

В стране действует закон о возобновляемых источниках энергии¹¹, который является правовой базой для развития и функционирования объектов ВИЭ. В Китае существует также долгосрочный план развития возобновляемой энергетики и другие правовые акты, которые согласуются с основным законом о ВИЭ. Единая система нормативных правовых актов позволяет успешно развивать и совершенствовать систему государственного регулирования и поддержки альтернативной энергетики, что положительно сказывается на ее развитии.

Соединенные Штаты Америки также обладают достаточно развитыми показателями в области альтернативной энергии и ВИЭ. В США сформирована система актов нормативно-правового регулирования данной области как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, например, в США разработан и внедрен Закон «Об энергетической независимости и безопасности», определяющий основные положения о развитии альтернативной энергетики, а также ряд других нормативно-правовых актов¹². Однако ввиду сложной законодательной системы каждого штата большая часть документов издается именно на региональном уровне, что препятствует правовому регулированию данной отрасли в масштабах всего государства. В связи с этим особенности развития альтернативной энергетики разнятся от штата к штату, что сказывается на равномерности в развитии ВИЭ по регионам.

В Российской Федерации также очевидна неравномерность развития в области альтернативной энергетики в различных регионах (часть регионов развивается в данной области активно, часть субъектов Федерации не имеет ВИЭ), поэтому внедрение подобных мер правового регулирования регионального уровня может быть нецелесообразным. В настоящий момент у субъектов Российской Федерации отсутствуют отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие область альтернативной энергетики.

Анализ указанных выше подходов позволяет сделать вывод о том, что Российской Федерации наиболее подходит вариант централизованной нормативно-правовой базы. Есть основания полагать, что ключевые законы в области альтернативной энергетики следует принять на федеральном уровне. При этом субъекты Российской Федерации вправе дополнительно стимулировать проекты в области альтернативной энергетики.

¹¹ Renewable Energy Law of the People's Republic of China // The State Council of the People's Republic of China [Электронный ресурс]. URL: http://english.www.gov.cn/archive/laws_regulations/2014/08/23/content_281474983043598.htm (дата обращения: 11.03.2024).

¹² The Energy Independence and Security Act of 2007 // GovInfo [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ140/pdf/PLAW-110publ140.pdf> (дата обращения: 11.03.2024).

Государственная политика в сфере альтернативной энергетики в Российской Федерации: современное состояние нормативно-правового регулирования и перспективы развития

Следует отметить, что содержание государственной политики в сфере альтернативной энергетики в отечественном законодательстве четко не определено. Вместе с тем ряд нормативных правовых актов стратегического характера содержит положения, характеризующие перспективные направления развития этой сферы. Так, Энергетическая стратегия России относит ВИЭ к прорывным технологиям, и, согласно Стратегии, их развитие может вызвать существенное изменение в области энергетики как в России, так и во всем мире. Стратегия констатирует необходимость увеличения доли энергетики, основанной на использовании возобновляемых источников энергии в мировом и национальных топливно-энергетических балансах. При этом в данном документе закреплён механизм государственной поддержки ВИЭ: на оптовом рынке энергии заключаются договоры на поставку мощности. Определена задача энергетики, основанная на использовании ВИЭ, — повышение эффективности энергоснабжения удалённых и изолированных территорий на основе использования ВИЭ. Стратегия также предполагает совершенствование национальных стандартов в области ВИЭ, при этом в основу данного процесса должны лечь лучшие мировые практики¹³.

Важным законодательным актом в области альтернативной энергетики является Федеральный закон «Об электроэнергетике»¹⁴, который определяет виды энергии, относящиеся в том числе к ВИЭ. Данный Закон определяет ключевые положения государственной системы развития альтернативной энергетики. Федеральный закон «Об электроэнергетике» расширяет понятие механизма поддержки генерации электроэнергии посредством ВИЭ. Поддержка осуществляется на оптовом рынке путем заключения договоров в результате проведения конкурсных отборов инвестиционных проектов. В результате конкурсного отбора заключаются договоры о предоставлении мощности. Кроме того, данный Федеральный закон определяет меры поддержки ВИЭ на розничных рынках. Он фиксирует норму обязательной покупки в приоритетном порядке энергии, полученной на основе применения ВИЭ, сетевыми организациями в целях компенсации потерь в электрических сетях.

Вместе с тем стоит отметить, что Федеральный закон «Об электроэнергетике» не содержит отдельной главы, посвящённой ВИЭ. Как представляется, в настоящий момент требуется значительная доработка данного Федерального закона, а также указанной выше Стратегии в области правового регулирования альтернативной энергетики, прежде всего в части определения понятия альтернативной энергетики, нормативного закрепления ее составляющих компонентов, установления конкретных показателей развития ВИЭ по видам.

Указанные выше документы стратегического характера получили развитие в подзаконном правотворчестве Правительства РФ. Так, Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» определяет механизм стимулирования инвестиций в ВИЭ¹⁵. Инвесторы, прошедшие конкурсный отбор, получают право на заключение

¹³ Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р (в ред. от 28 февраля 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 24. Ст. 3847.

¹⁴ Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177.

¹⁵ Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172 (в ред. от 6 марта 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 14. Ст. 1916.

договоров о предоставлении мощности. Данные договоры гарантируют оплату установленной мощности дополнительно в течение 15 лет. Инвесторы также могут получать выручку за счет продажи электроэнергии. В настоящий момент подобные меры позволили значительно увеличить инвестиционную привлекательность проектов в области альтернативной энергетики, а также обеспечить возврат инвестиций и высокую норму доходности проектов в области ВИЭ [Мельникова, Филиппова 2022]. Одним из ключевых критериев для получения полной оплаты мощности с соответствующей нормой доходности является выполнение целевых показателей степени локализации производства элементов основного и вспомогательного оборудования генерирующего объекта ВИЭ¹⁶.

Еще один подзаконный акт в области поддержки розничного рынка — Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам стимулирования использования возобновляемых источников энергии на розничных рынках электрической энергии» регламентирует порядок покупки энергии¹⁷. Меры, указанные в данном Постановлении, направлены на стимулирование строительства объектов альтернативной энергетики, однако высокие капитальные затраты и риски все еще останавливают инвесторов от больших вложений в область ВИЭ, что говорит о необходимости повышения эффективности мер государственной поддержки.

Процесс ценообразования регулируется Постановлением Правительства РФ «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»¹⁸. Согласно данному Постановлению, ценообразование должно вестись с учетом долгосрочной индексации и обеспечения необходимой валовой выручки. Конкретизирует порядок расчета платы за мощность с учетом заявленных показателей эффективности (для объектов, построенных с 2021 года) и капитальных затрат на строительство (для объектов, построенных ранее) Постановление Правительства РФ «О механизме стимулирования использования возобновляемых источников энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности» (вместе с «Правилами определения цены на мощность генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии»). Данные Постановление и Правила определяют также штрафные санкции в случае недостижения целевых показателей объектом. При этом рассмотренные правовые документы не содержат детального определения энергии, полученной с использованием ВИЭ. Важным вопросом остается регулирование энергии, полученной комбинированным способом (с использованием традиционных и возобновляемых источников энергии).

Постановление Правительства РФ «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии»¹⁹ более подробно устанавливает критерии классификации объектов альтернативной энергетики, а также определяет порядок соответствия объектов ВИЭ целевым показателям в области локализации оборудования [Кокоев 2022]. Отметим, что при этом подзаконные правовые акты точно не

¹⁶ О механизме стимулирования использования возобновляемых источников энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности (вместе с «Правилами определения цены на мощность генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии»): Постановление Правительства РФ от 28 мая 2013 г. № 449 (в ред. от 20 мая 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2909.

¹⁷ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам стимулирования использования возобновляемых источников энергии на розничных рынках электрической энергии: Постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 47 (в ред. от 30 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 5. Ст. 827.

¹⁸ О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (вместе с «Основными принципами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике»): Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 (в ред. от 6 марта 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации 2012. № 4. Ст. 504.

¹⁹ О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2008 г. № 426 (в ред. от 13 сентября 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 23. Ст. 2716.

разграничивают компетенцию субъектов Российской Федерации в части функционирования генерирующих объектов альтернативной энергетики. Кроме того, в настоящий момент нет единого комплекса мер, направленных на стимулирование локализации производства оборудования.

Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования ВИЭ определяет Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р²⁰. При этом Распоряжение устанавливает целевые показатели доли ВИЭ в общей электрогенерации и потреблении. К настоящему моменту определены следующие целевые показатели: в 2024 году необходимо достичь 4,5%, а к 2035 году — преодолеть планку в 6%. В Распоряжении также отмечается необходимость реализации комплексной политики для стимулирования использования ВИЭ. Вместе с тем данный документ не содержит общие направления государственной политики в сфере использования ВИЭ, а также не дает ясности по видам ВИЭ, которые могут применяться для достижения комплексных показателей.

Не возникает сомнений в том, что развитие альтернативной энергетики позитивно сказывается и на состоянии окружающей среды. В связи с этим государственная политика должна быть ориентирована и на данное приоритетное направление. Так, Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов»²¹ и Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов»²² определяют альтернативную энергетику как способ снижения выбросов. Стоит отметить, что при этом, к сожалению, к настоящему моменту не разработана система снижения выброса парниковых газов, которая могла бы стать эффективной мерой стимулирования развития рынка альтернативной энергетики.

Существует также ряд подзаконных актов Правительства РФ, которые определяют степень локализации производства²³, рынок микрогенерации энергии²⁴, политику в области электромобилей²⁵, и другие правовые источники, регулирующие вопросы, связанные с альтернативной энергетикой. Как мы видим, существует большая разрозненная совокупность юридических документов, не образующих единой системы актов правового регулирования данной сферы, что, на наш взгляд, создает дополнительные препятствия ее развитию.

Следует отметить, в Российской Федерации до сих пор не принят единый федеральный закон, который регламентировал бы область альтернативной энергетики. Результаты анализа действующего законодательства показывают, что в России существуют федеральные законы, посвященные отдельным вопросам энергетики, но лишь фрагментарно затрагивающие использование ВИЭ. Действует также совокупность подзаконных правовых актов, касающихся данной сферы, но не создающих единый механизм правового регулирования. При таком многообразии нормативных правовых актов велики риски возникновения правовых коллизий, создающих угрозу принятия ошибочных решений, препятствующих развитию данной отрасли. Решением сложившихся

²⁰ Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р (в ред. от 24 марта 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 515.

²¹ Об ограничении выбросов парниковых газов: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5124.

²² О сокращении выбросов парниковых газов: Указ Президента РФ от 4 ноября 2020 г. № 666 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7095.

²³ О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17 июля 2015 г. № 719 (в ред. от 16 марта 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4597.

²⁴ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части определения особенностей правового регулирования отношений по функционированию объектов микрогенерации: Постановление Правительства РФ от 2 марта 2021 г. № 299 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 11. Ст. 1796.

²⁵ Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года»): Распоряжение Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р (в ред. от 29 октября 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 35. Ст. 6327.

проблем в области нормативно-правового регулирования альтернативной энергетики мог бы стать Федеральный закон «О государственной политике в сфере альтернативной энергетики». Такой закон должен закрепить основные положения об использовании энергии, полученной из возобновляемых источников, внести ясность при определении полномочий субъектов Российской Федерации в вопросах реализации проектов в области ВИЭ как на федеральном, так и на региональных уровнях. Федеральный закон также должен содержать информацию об основных мерах государственной политики в данной области, не только о мерах поддержки, но и о мерах регулирования и контроля со стороны государства, стимулирования развития отрасли и т. д. Предполагается, что данный Федеральный закон станет базовым документом, который будет регламентировать основы развития и деятельности в области альтернативной энергетики и ВИЭ. Нормативные правовые акты в данной области следует привести в соответствие с новым Федеральным законом. В дальнейшем потребуются корректировка и принятие подзаконных правовых актов по «пакетному» принципу.

Заключение

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие основные выводы.

Альтернативная энергия активно развивается по всему миру. Ускоренному развитию этой сферы способствуют эффективные меры государственной поддержки. Государственная политика в области альтернативной энергетики стран-лидеров в данной области постоянно совершенствуется и охватывает широкий комплекс вопросов, связанных не только с непосредственным производством энергии, но и с научным развитием, производством оборудования для ВИЭ и другими немаловажными сферами, влияющими на альтернативную энергетику.

Российская Федерация не входит в Топ-10 стран-лидеров по развитию альтернативной энергетики. При этом альтернативная энергетика в Российской Федерации активно развивается, в эксплуатацию вводятся новые объекты генерации электроэнергии, разрабатываются и совершенствуются нормативные правовые акты — источники правового регулирования данной отрасли. Однако в настоящее время в России единая политика государственной поддержки и регулирования сферы ВИЭ до сих пор не выработана.

К настоящему времени далеко не все субъекты Российской Федерации охвачены проектами в области альтернативной энергетики, что обусловлено географическими и экономическими особенностями развития регионов нашей страны. Данная неравномерность может отрицательно сказаться на энергетической устойчивости страны в дальнейшем. Требуется разработка мер для стимулирования развития альтернативной энергетики во всех регионах Российской Федерации с учетом их географических и социально-экономических особенностей.

Зарубежный опыт в области нормативно-правового регулирования альтернативной энергетики и его анализ показывают, что Российской Федерации наиболее подходит вариант централизованной нормативно-правовой базы, которая не будет зависеть от особенностей законодательства отдельных субъектов, при этом каждый регион сможет дополнительно стимулировать развитие альтернативной энергетики.

В Российской Федерации существует достаточно широкая нормативно-правовая база по данному вопросу, которая не имеет системного характера и содержит ряд недостатков. Для устранения пробелов и дефектов нормативно-правового регулирования альтернативной энергетики целесообразно разработать и принять Федеральный закон «О государственной политике в сфере альтернативной энергетики», который должен закрепить основные положения об использовании ВИЭ и полученной энергии, уточнить компетенцию субъектов

Российской Федерации и вопросы финансирования проектов альтернативной энергетики, определить возможность внедрения региональных мер поддержки, а также закрепить нормы государственного регулирования и контроля в области ВИЭ. В связи с изложенным потребуются ревизия сложившейся нормативной базы, уточнение действующих федеральных законов и развитие подзаконного регулирования в сфере альтернативной энергетики.

Список литературы:

Абдулкадыров А.С., Идрисов И.М. Вопросы развития и реализации проектов в области альтернативной энергетики в современных условиях // *Промышленная экономика*. 2022. № 4–3. С. 236–240. DOI: [10.47576/2712-7559_2022_4_3_236](https://doi.org/10.47576/2712-7559_2022_4_3_236)

Абрамова А.Ю. Государственные меры поддержки возобновляемой энергетики в Китае // *Окружающая среда и энерговедение*. 2020. № 4(8). С. 6–14. DOI: [10.5281/zenodo.4428263](https://doi.org/10.5281/zenodo.4428263)

Ахмедова А.А. Опыт зарубежных стран в развитии альтернативной энергетики // *Наука, техника и образование*. 2020. № 10(74). С. 75–78.

Кокоев М.Н. Технические инновации и их роль в альтернативной энергетике // *Вестник науки и образования Северо-Запада России*. 2022. Т. 8. № 4. С. 20–30.

Курбанов А., Бабайев А., Сеитова Т., Чарыев К. Некоторые аспекты развития альтернативной энергетики // *IN SITU*. 2023. № 5. С. 163–165.

Ледянкина Д.А. Развитие альтернативной энергетики в России и мире // *Deutsche Internationale Zeitschrift für Zeitgenössische Wissenschaft*. 2021. № 13. С. 42–44. DOI: [10.24412/2701-8369-2021-13-42-44](https://doi.org/10.24412/2701-8369-2021-13-42-44)

Магомедов Т.Р., Морозов В.В. Финансирование проектов по внедрению возобновляемых источников энергии в Китае и Индии // *Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право*. 2021. Т. 23. № 3. С. 50–62. DOI: [10.24866/1813-3274/2021-3/50-62](https://doi.org/10.24866/1813-3274/2021-3/50-62)

Мельникова А.С., Филиппова И.А. Инвестиционный климат на рынке альтернативной энергетики // *Вестник УЛГТУ*. 2022. № 3(99). С. 63–66.

Avoyan R. Alternative Energy: Types of Wind Power Plants and Their Impact on the Environment // *Известия высоких технологий*. 2021. № 2(16). С. 25–29.

Nurмамáдová S.U. Renewable energy in Russia: Prerequisites and Prospects // *Проблемы управления — 2022: материалы 30-й Всероссийской студенческой конференции (Москва, 27 апреля 2022 года)*. Москва: Государственный университет управления, 2022. С. 219–223.

References:

Abdulkadyrov A.S., Idrisov I.M. (2022) Issues of Development and Implementation of Projects in the Field of Alternative Energy in Modern Conditions. *Promyshlennaya ekonomika*. No. 4–3. P. 236–240. DOI: [10.47576/2712-7559_2022_4_3_236](https://doi.org/10.47576/2712-7559_2022_4_3_236)

Abramova A.Y. (2020) Policy Measures for Renewable Energy in China. *Okruzhayushchaya sreda i energovedenie*. No. 4(8). P. 6–14.

Ahmedova A.A. (2020) Experience of Foreign Countries in the Development of Alternative Energy. *Nauka, tekhnika i obrazovanie*. No. 10(74). P. 75–78.

Avoyan R. (2021) Alternative Energy: Types of Wind Power Plants and Their Impact on the Environment. *Izvestiya vysokikh tekhnologiy*. No. 2(16). P. 25–29.

Kokoev M.N. (2022) Technical Innovations and Its Role in Alternative Energy Sources. *Vestnik nauki i obrazovaniya Severo-Zapada Rossii*. Vol. 8. No. 4. P. 20–30.

Kurbanov A., Babayev A., Seitova T., Charyev K. (2023) Some Aspects of Alternative Energy Development. *IN SITU*. No. 5. P. 163–165.

Lediankina D.A. (2021) Development of Alternative Energy in Russia and the World. *Deutsche Internationale Zeitschrift für Zeitgenössische Wissenschaft*. No. 13. P. 42–44. DOI: [10.24412/2701-8369-2021-13-42-44](https://doi.org/10.24412/2701-8369-2021-13-42-44)

Magomedov T.R., Morozov V.V. (2021) Financing Renewable Energy Projects in China and India. *Aziatsko-Tikhookeanskiy region: ekonomika, politika, pravo*. Vol. 23. No. 3. P. 50–62. DOI: [10.24866/1813-3274/2021-3/50-62](https://doi.org/10.24866/1813-3274/2021-3/50-62)

Melnikova A.S., Filippova I.A. (2022) Investment Climate in the Alternative Energy Market. *Vestnik UIGTU*. No. 3(99). P. 63–66.

Nurmamadova S.U. (2022) Renewable energy in Russia: Prerequisites and Prospects. *Problemy upravleniya — 2022: materialy 30-y Vserossiyskoy studencheskoy konferentsii (Moscow, April 27, 2022)*. Moscow: Gosudarstvennyy universitet upravleniya. P. 219–223.

Дата поступления/Received: 22.05.2024