



## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ДУМЫ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

**О законодательной инициативе Думы Ставропольского края по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике"**

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации Дума Ставропольского края

### ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" (прилагается).

2. Назначить официальным представителем Думы Ставропольского края при рассмотрении указанного проекта федерального закона в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации первого заместителя председателя Думы Ставропольского края Судавцова Дмитрия Николаевича.

3. Направить настоящее постановление и указанный проект федерального закона в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать законодательную инициативу Думы Ставропольского края.

4. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на комитет Думы Ставропольского края по промышленности, энергетике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Председатель Думы  
Ставропольского края



Ю.В. Белый

г. Ставрополь  
24 сентября 2015 года  
№ 2204-V ДСК

Приложение  
к постановлению Думы  
Ставропольского края  
от 24 сентября 2015 года № 2204-V ДСК

Вносится Думой  
Ставропольского края

Проект

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6  
Федерального закона "Об особенностях функционирования  
электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые  
законодательные акты Российской Федерации и признании  
утратившими силу некоторых законодательных актов Российской  
Федерации в связи с принятием Федерального закона  
"Об электроэнергетике"**

Признать утратившими силу части 7 – 17 статьи 6 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" (Собрание законодательства Российской Федерации 2003, № 13, ст. 1178; 2005, № 1, ст. 4; 2006, № 17, ст. 1783; 2007, № 7, ст. 834; № 41, ст. 4848; № 45, ст. 5427; 2010, № 31, ст. 4156; 2011, № 50, ст. 7343; 2013, № 14, ст. 1643; 2015, № 1, ст. 19).

Президент  
Российской Федерации

В. Путин

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### к проекту федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике"

Исходя из положений статьи 6 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" (далее – Федеральный закон) запрещается совмещение субъектом электроэнергетики двух видов деятельности: естественно-монопольной (передача и оперативно-диспетчерское управление электроэнергией) и конкурентной (производство и купля-продажа электроэнергии). Целью установления данного ограничения являлось как недопущение злоупотребления организациями-монополистами своим положением на соответствующем товарном рынке, так и соблюдение интересов потребителей электроэнергии.

Опыт работы в Ставропольском крае предприятий энергетики, разделенных на сетевые и сбытовые, показал наличие между ними серьезных разногласий, которые нередко решаются в судебном порядке или с привлечением Федеральной антимонопольной службы.

Сетевые организации вынуждены отстаивать свои права и законные интересы в суде в связи с систематическим неисполнением энергосбытовыми компаниями обязательств по оплате оказываемых им услуг по передаче электроэнергии.

В виду того что при разделении по видам деятельности все объекты электросетевого хозяйства (трансформаторные подстанции, воздушные и кабельные линии электропередач, а также дорогостоящая система учета электроэнергии) остаются на балансе у сетевой организации, сбытовая компания остается практически с нулевыми активами и ничем не рискует при ненадлежащем осуществлении обязательств.

При разделении предприятий энергетики из-за отсутствия залогового имущества у сбытового предприятия образуются проблемы с привлечением кредитов для покрытия кассового разрыва, возникающего в результате наличия временного разрыва в сроках оплаты за электроэнергию на оптовом рынке и поступления денежных средств от потребителей. В период нестабильности кассовый разрыв увеличивается за счет снижения платежеспособности потребителей. Однократный срыв графика платежей за потребленную электроэнергию приводит к введению особых требований при проведении расчетов на оптовом рынке электроэнергии, в том числе к предоставлению дорогостоящих финансовых гарантий, с последующим рассмотрением наблюдательным советом совета

рынка вопросов о лишении организации статуса субъекта оптового рынка, об исключении из реестра субъектов оптового рынка и о лишении права участия в торговле электрической энергией (мощностью). Так, только за 2013 год были лишены статуса гарантирующего поставщика и статуса субъекта оптового рынка электроэнергетики 13 организаций.

Кроме того, финансирование выполненных услуг по передаче электроэнергии производится по остаточному принципу, что не позволяет в полном объеме производить регламентные работы по обслуживанию, ремонту и реконструкции региональных электрических сетей в соответствии с требованиями Правил технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации. Данная ситуация приводит к нарушению стабильного энергоснабжения потребителей Ставропольского края и усиливает социальную напряженность.

Задержка платежей энергосбытовыми предприятиями происходит преднамеренно и нередко является частью бизнес-процесса. Систематические неплатежи энергосбытовых компаний создают сложное финансовое положение в сетевых предприятиях. Из-за отсутствия денежных средств инвестиционные программы сетевых компаний выполняются в неполном объеме и (или) с нарушением сроков, что ведет к увеличению изношенности электросетей, росту частоты аварийных отключений оборудования и увеличению сроков их устранения.

В настоящее время наблюдается значительное ухудшение состояния дисциплины расчетов гарантирующих поставщиков и энергосбытовых организаций на розничных рынках электроэнергии. При этом недостаточно развиты эффективные механизмы контроля как федеральных органов исполнительной власти, так и организаций инфраструктуры рынка за финансово-хозяйственным состоянием указанных организаций с целью предотвращения рисков возникновения у них значительных объемов кредиторской задолженности перед иными субъектами рынка и возможных банкротств, что создает риски надежного и бесперебойного электроснабжения населения, порождает цепочку неплатежей между иными субъектами электроэнергетики и негативно сказывается на экономике отрасли в целом.

Проблема задержки платежей энергосбытовыми предприятиями затрагивает практически все регионы Российской Федерации. Озабоченность этой проблемой высказало Министерство энергетики Российской Федерации, которое планирует вводить новые радикальные меры по снижению задолженности перед сетевыми компаниями. Однако положительной динамики решения данной проблемы на данный момент не имеется.

Кроме того, анализ реструктуризации отрасли по разделению предприятий энергетики на сетевые и сбытовые предприятия показывает повышение общих и организационных издержек бизнеса.

При разделении предприятий энергетики возникает потребность в увеличении численности персонала на таких предприятиях и, как следствие, увеличение фонда оплаты труда, что отражается на росте тарифов на электроэнергию.

Предлагаемый проект федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" прошел научную экспертизу в Институте электроэнергетики, электроники и нанотехнологий и Юридическом институте федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Северо-Кавказский федеральный университет" (материалы прилагаются). Также Общественной палатой Ставропольского края был проведен анализ указанного проекта федерального закона, по результатам которого сделаны выводы о необходимости принятия Федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике", которые направлены в Общественную палату Российской Федерации (материалы прилагаются).

Таким образом, для решения вышеуказанных вопросов необходимо внесение изменений в Федеральный закон в части отмены запрета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка совмещения деятельности по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии.

Приложение: на 17 л. в 1 экз.



Приложение  
к проекту федерального закона  
"О признании утратившими силу  
отдельных положений статьи 6  
Федерального закона "Об особенностях  
функционирования электроэнергетики и  
о внесении изменений в некоторые  
законодательные акты Российской  
Федерации и признании утратившими  
силу некоторых законодательных актов  
Российской Федерации в связи  
с принятием Федерального закона  
"Об электроэнергетике"

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

**к проекту федерального закона "О признании утратившими силу  
отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях  
функционирования электроэнергетики и о внесении изменений  
в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании  
утратившими силу некоторых законодательных актов Российской  
Федерации в связи с принятием Федерального закона  
"Об электроэнергетике"**

Принятие Федерального закона "О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике" не потребует дополнительных финансовых затрат из средств федерального бюджета.





Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Пушкина улица, д. 1, г. Ставрополь, 355009  
Тел.: +7 (8652) 95-68-08, 95-69-32; факс: +7 (8652) 95-68-03  
Официальный сайт: www.ncfu.ru; e-mail: info@ncfu.ru  
ОКПО 02067965, ОГРН 1022601961580, ИНН/КПП 2635014955/263401001

14.08.2015 № 2186-01/16  
На № 05-2649 от 27.07.2015

Генеральному директору  
государственного унитарного  
предприятия Ставропольского  
края «Ставрополькоммунэлектро»

В.В. Хабарову

Шпаковская ул., д. 76/6,  
Ставрополь, 355037

Уважаемый Валерий Владимирович!

Ректорат Северо-Кавказского федерального университета рассмотрев Ваше письмо и прилагаемые к нему материалы направляет квалифицированные ответы, подготовленные специалистами СКФУ в области электроэнергетики, экономики и юриспруденции.

Надеемся, что мнение экспертного сообщества СКФУ поможет решить сложную задачу повышения эффективности функционирования электросетевого комплекса России в условиях рыночных отношений и будет способствовать сдерживанию роста тарифов на электроэнергию для предприятий, учреждений и населения Ставропольского края.

Приложение: аналитический материал на 6 страницах в 2-х экземплярах.

И.о. ректора

В.И. Шипулин

Кононов Юрий Григорьевич  
89054143943

Вх. №	1323
«17»	08 2015 г.

**Аналитический материал**  
**к письму ГУП СК «Ставрополькоммунэлектро»**  
**по поводу научного анализа проекта федерального закона «О**  
**признании утратившими силу отдельных положений ст. 6 Федерального**  
**закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о**  
**внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской**  
**Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных**  
**актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона**  
**«Об электроэнергетике»**

Сфера электроэнергетики является одной из ключевых отраслей экономики России. Принятый в 2003 году Федеральный закон «Об электроэнергетике» был призван установить правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, определить полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и потребителей электрической энергии.

Нормы этого федерального закона составляют ядро правовой основы регулирования общественных отношений в области электроэнергетики. Но эти отношения также регулируются и другими правовыми актами, такими как Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике», подзаконные акты Президента РФ и Правительства РФ.

Такое объемное правовое регулирование является следствием сложности общественных отношений в области электроэнергетики, разноплановости технических и экономических взаимоотношений участников рынка электроэнергетики, взаимосвязи отношений в сфере электроэнергетики с отношениями, существующими в других сферах народного хозяйства.

Гармоничное взаимодействие норм всех правовых актов, регулирующих общественные отношения в области электроэнергетики, является одной из основных целей законодательной власти и других органов, занимающихся правотворчеством в Российской Федерации. Однако, достижение этой цели зачастую осложняется вопросами практического применения правовых актов, в процессе которого могут быть выявлены коллизии и несогласованность отдельных норм, неэффективность ряда законодательных положений, необходимость внесения изменений.

Практика реализации законодательства зачастую способствует внесению в него дополнений и изменений для улучшения правового регулирования, устранения препятствий для развития экономики, системы управления, порядка оказания услуг и проч.

Этот процесс является обыденным. Законодательство может быть подвержено отдельным изменениям, если они обоснованы и улучшают ситуацию, имеющую место на момент действия законодательства без внесения в него предлагаемых изменений.

В рассматриваемой инициативе предлагаются изменения в ст. 6 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» с целью вернуться к положению, существовавшему до 1 апреля 2006 года, когда субъектом электроэнергетики совмещались два вида деятельности: естественно-монопольная (передача и оперативно-диспетчерское управление электроэнергией) и конкурентная (производство и купля-продажа электроэнергии).

В настоящее время осуществление этих двух видов деятельности одним субъектом электроэнергетики запрещается. Тому есть причины:

- желание защитить конечного потребителя от завышения цен на электроэнергию;
- необходимость соблюдения антимонопольного законодательства;
- обязательность исключения конфликта интересов.

Возврат к возможности для одного субъекта и аффилированных с ним лиц осуществлять естественно-монопольную и конкурентную деятельность фактически означает пересмотр итогов реформы энергетической отрасли России 2003-2009 годов.

В тоже время, конкуренция между сбытовыми компаниями на одной территории в настоящее время мало вероятна, так как:

- сбытовая надбавка не является фиксированной на долгосрочный период и может быть уменьшена регулирующими органами;
- сетевые компании и регулирующие органы не заинтересованы в появлении нескольких компаний, т.к. это увеличивает их накладные расходы (с каждой из сбытовых компаний должен быть заключен отдельный договор, налажен информационный обмен и т.д.);
- повышение эффективности функционирования компании в части более эффективного участия в покупке электроэнергии не приводит к росту доходов, т.к. результаты торгов транслируются на потребителей.

Практика деятельности сетевых и сбытовых компаний, после соответствующих изменений законодательства, выявила ряд проблем, среди которых:

- широкомасштабные хищения электроэнергии, возникающие из-за недостатков существующих систем учета электроэнергии и менталитета российских потребителей (по экспертным оценкам ежегодно до 30 млрд. кВт.ч приходится на коммерческие потери электроэнергии);
- система распределения электроэнергии потребителям не является прозрачной, как для потребителей, сетевых и сбытовых компаний, так и для контролирующих организаций и регулирующих государственных органов,

ввиду отсутствия автоматизированной информационно-измерительной системы коммерческого учета электроэнергии (АИИС КУЭ) и активно-адаптивной сети;

- сбытовые компании не заинтересованы в повышении эффективности функционирования, т.к. их просчеты на оптовом и балансирующем рынках электроэнергии транслируются на потребителей, тогда как при отделении сбытовых компаний от сетевых предполагалось, что будет повышаться эффективность функционирования этих компаний за счет конкуренции на рынках электроэнергии.

Кроме того, электроэнергетика как отрасль экономики имеет и такую составляющую, как услуги. Услуги по обеспечению электроснабжения населения являются важными вопросами местного значения для муниципальных образований, вопросами регионального и федерального значения для органов государственной власти.

Услуги должны быть доступны для населения, а их стоимость соответствовать произведенным затратам на оказание соответствующей услуги. Кроме того, необходимо учитывать интересы государства и хозяйствующих субъектов.

В этой связи, предложение о внесении изменений в ст. 6 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» видится актуальным и своевременным.

Практика реализации запрета на совмещение осуществления естественно-монопольной и конкурентной деятельности в области электроэнергетики для сетевых компаний в последние годы в России показывает, что возникает серьезный дисбаланс ответственности у сетевых и сбытовых компаний. Сбытовые компании не заинтересована в снижении потерь электроэнергии, т.к. в соответствии с действующими нормативными актами ответственность закреплена за сетевыми компаниями, которые должны покупать технологические потери электроэнергии через сбытовую компанию.

Сбытовые компании несут гораздо меньшие риски, чем сетевые компании. Их деятельность зачастую приводит к возникновению задолженностей на оптовом рынке электроэнергии. Также нужно учитывать, что между производителем электроэнергии и ее конечным потребителем благодаря разделению на сетевые и сбытовые компании увеличилось количество посредников, что сказывается и на цене электроэнергии.

Да и наказание за хищения электроэнергии потребителями относительно мягкие. Единичными являются случаи привлечения граждан к уголовной ответственности за хищения электроэнергии.

В условиях разделения компаний на сетевые и сбытовые и отсутствия автоматизированного учета увеличиваются затраты на контроль количества отпускаемой энергии потребителям, так как эта информация является основополагающей для сетевой компании и она вынуждена проверять состояние систем учета, правильность снятия показаний счетчиков. Так как сбытовые компании не заинтересованы в снижении потерь, то у ее недобросовестных сотрудников появляется желание вступить в сговор с потребителями с целью хищений электроэнергии.

Более того, анализ показывает, что выделение сбытовых компаний в конкурирующую среду в условия отсутствия АИИС КУЭ является ошибкой.

Исходя из анализа сложившейся ситуации, экономических и юридических аспектов проблемы, считаем возможным высказать следующие соображения и рекомендации.

Во-первых, вносимый проект Федерального закона «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона от 26.03.2003 № 36-ФЗ "Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике"» не противоречит действующему законодательству РФ и направлен на совершенствование нормативно-правовой основы отрасли электроэнергетики в целях устранения недостатков практической реализации

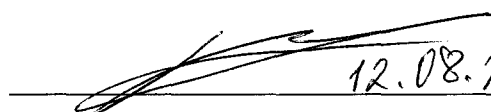
современного построения оптового и розничного рынка электрической энергии.

Во-вторых, вносимые предложения по изменению действующего законодательства Российской Федерации не затрагивают всю систему российской энергетики, и должны быть направлены только на устранение негативного эффекта от разделения компаний на сетевые и сбытовые.

В-третьих, в интересах потребителей, до повсеместного внедрения АИИС КУЭ, необходимо разрешить совмещение деятельности по производству, купле-продаже электрической энергии, ее передаче и оперативно-диспетчерскому управлению одному субъекту электроэнергетического рынка, при жестком контроле его деятельности со стороны регулирующих государственных органов (ФСТ и РТК), с указанием, на каком уровне и какой территории может осуществлять свою деятельность такой субъект.

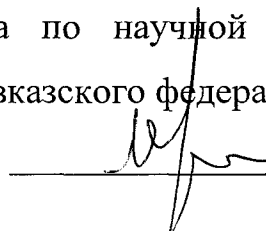
Материал подготовлен:

Кононовым Юрием Григорьевичем, доктором технических наук, профессором и директором Института электроэнергетики, электроники и нанотехнологий ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказского федерального университета».

  
12.08.2015  
\_\_\_\_\_

(подпись)

Трофимовым Максимом Сергеевичем, кандидатом юридических наук, доцентом, заместителем директора по научной работе Юридического института ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказского федерального университета».

  
12.08.2015  
\_\_\_\_\_

(подпись)

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**



**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ**

355025, г. Ставрополь, пл. Ленина, 1, каб.429, тел. 8(8652) 30-64-92, тел.: 8(8652) 24-85-90,  
E-mail: palatask@stavkray.ru, opsk@stavkray.ru

07.08.2015 № 375/01-12

На № 05-2799 от 07.08.2015

Генеральному директору ГУП СК  
«Ставрополькоммунэлектро»

В.В. Хабарову

Уважаемый Валерий Владимирович!

Ваше обращение от 27.07.2015 (исх. №05-2650) о предоставлении заключения на подготовленный Думой Ставропольского края проект федерального закона «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона от 26.03.2003 №36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее – законопроект), направленное в адрес Ставропольского регионального отделения Ассоциации юристов России (далее – СРО АЮР), в связи с наличием у СРО АЮР полномочий по проведению лишь независимой антикоррупционной экспертизы рассмотрено Общественной палатой Ставропольского края (далее – Палата) в рамках реализации соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.

По результатам рассмотрения указанного обращения сообщаем, что исходя из положений статей 2, 19, 21 Закона Ставропольского края от 10.07.2013 №66-кз «Об Общественной палате Ставропольского края» в компетенцию Палаты входит проведение общественной экспертизы лишь проектов законов и иных нормативных правовых актов Ставропольского края, а также проектов муниципальных правовых актов.

В то же время одной из задач, возложенных на Палату статьей 2 указанного краевого закона, является поддержка гражданских инициатив, имеющих общероссийское и региональное значение, направленных на реализацию прав и свобод граждан Российской Федерации, прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций, демократических принципов развития гражданского общества, а также

Вх. №	1464
«07»	09 2015 г.

содействующих экономическому, социальному и культурному развитию Ставропольского края, укреплению законности, правопорядка и общественной безопасности на территории Ставропольского края.

Учитывая предоставленные Палате полномочия, Ваше обращение, а также приложенный к нему законопроект были рассмотрены комиссией по развитию местного самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства и строительства, а также экспертами Палаты, по результатам чего сделаны выводы об обоснованности предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, предполагающих исключение норм, запрещающих совмещать деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии.

Принимая во внимание изложенное, Палатой было подготовлено соответствующее обращение с просьбой о поддержке рассматриваемой инициативы, которое направлено в адрес Общественной палаты Российской Федерации (копия прилагается).

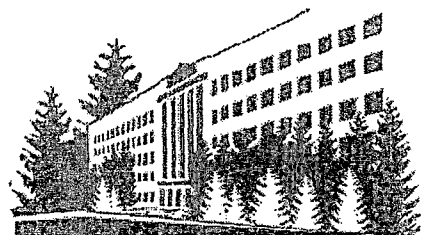
Приложение: на 8 л. в 1 экз.

С уважением,



Н.И. Кашурин

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА  
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

355025, г. Ставрополь, пл. Ленина, 1, каб.429, тел. 8(8652) 30-64-92, тел.: 8(8652) 24-85-90,  
E-mail: palatask@stavkray.ru, opsk@stavkray.ru

*17.09.2015 №3 ФЧ/ОГ-ОВ*

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Секретарю Общественной  
палаты Российской Федерации  
А.В. Бречалову

Уважаемый Александр Владимирович!

В настоящее время не только в Ставропольском крае, но и в Российской Федерации, в целом, складывается крайне нестабильная ситуация в энергетической отрасли, обусловленная негативной практикой взаимодействия электросетевых и электросбытовых компаний, что, в конечном счете, сказывается на качестве оказания соответствующих услуг населению.

Подобное положение дел обусловлено тем, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 26.03.2003 №36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее – Закон №36-ФЗ) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрещается совмещать деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии.

Юридические лица – хозяйствующие субъекты, не обеспечившие выполнения указанных требований в установленные сроки, подлежат принудительной реорганизации (в форме разделения или выделения) по решению антимонопольного органа в установленный им срок в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 6 Закона №36-ФЗ).

В настоящее время в Ставропольском крае действует две организации, совмещающие деятельность по передаче электрической энергии и ее купле-продаже – это ГУП Ставропольского края «Ставрополькоммунэлектро» и

ОАО «Пятигорские электрические сети». На сегодняшний день это стабильно работающие предприятия, которые в целях осуществления надежного и бесперебойного электроснабжения потребителей края, проводят единую техническую и финансовую политику, позволяющую концентрировать и перераспределять денежные средства как для обеспечения своевременных платежей на оптовом рынке электроэнергии, так и для выполнения производственных и инвестиционных программ по обслуживанию, ремонту и развитию сетей.

С учетом положений статьи 6 Закона №36-ФЗ и в отношении ГУИ СК «Ставрополькоммунэлектро», и в отношении ОАО «Пятигорские электрические сети» Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю приняты решения о проведении реорганизации.

Вместе с тем, анализ работы разделенных на сетевые и сбытовые предприятия свидетельствует о наличии серьезных проблем, возникающих после осуществления процедуры реорганизации. Так, например, при разделении предприятия из-за отсутствия залогового имущества у сбытового предприятия возникают проблемы с привлечением кредитов для покрытия кассового разрыва, возникающего в результате наличия временного разрыва в сроках оплаты за электроэнергию на оптовом рынке и поступлением денежных средств от потребителей. В период нестабильности кассовый разрыв увеличивается за счет снижения платежеспособности потребителей.

Несоблюдение графиков платежей за потребленную электроэнергию ведет к введению особых требований при проведении расчетов на оптовом рынке электроэнергии, в том числе предоставлению дорогостоящих финансовых гарантий, с возможным последующим рассмотрением Наблюдательным советом Некоммерческого партнерства «Совет рынка» вопроса о лишении организации статуса субъекта оптового рынка, исключении из реестра субъектов оптового рынка и лишении права участия в торговле электрической энергией (мощностью).

К примеру, только за 2013 год решением Наблюдательного совета НП «Совет рынка» статуса гарантирующего поставщика и статуса субъекта оптового рынка электроэнергии были лишены следующие организации:

- ОАО «Брянскэнергосбыт»;
- ОАО «Орловская сбытовая компания»;
- ОАО «Омская сбытовая компания»;
- ОАО «Курскрегионэнергосбыт»;
- ОАО «Ивановская энергосбытовая компания»;
- ОАО «Пензаэнергосбыт»;
- ОАО «Кольская энергосбытовая компания»;
- ОАО «Тулаэнергосбыт»;
- ОАО «Новгородоблэнергосбыт»;
- ОАО «Бурятэнергосбыт»;
- ОАО «Тверьэнергосбыт»;
- ОАО «Смоленскэнергосбыт»;
- ООО «Новгородэнергосбыт».

В виду лишения указанных организаций статуса субъекта оптового рынка, исключения их из реестра субъектов оптового рынка и прекращения в отношении них поставки (покупки) электрической энергии и мощности статус гарантирующего поставщика был присвоен сетевым организациям в отношении зоны деятельности предприятий, лишенных статуса гарантирующего поставщика. Кроме того, было установлено, что статус гарантирующего поставщика присваивается сетевым организациям до даты вступления в силу решения о присвоении этого статуса победителю конкурса в отношении указанной зоны деятельности, но не более чем на 12 месяцев.

Таким образом, несмотря на установленный статьей 6 Закона №36-ФЗ запрет, до подведения результатов конкурса сетевые организации совмещали виды деятельности.

Полученные в результате сложившейся ситуации в указанных регионах функции гарантирующего поставщика принесли положительные результаты, что является доказательством компетентности сетевых организаций в работе с потребителями электроэнергии и высокий уровень ответственности.

Кроме того, по сравнению со сбытовыми компаниями сетевые имеют серьезное преимущество – наличие материальных активов и финансовых ресурсов, которыми сетевые компании могут отвечать по своим обязательствам.

При разделении же предприятий финансирование выполненных услуг по передаче электроэнергии будет производиться по остаточному принципу, что не позволит в полном объеме производить регламентные работы по обслуживанию, ремонту и реконструкции региональных электрических сетей в соответствии с требованиями Правил технической эксплуатации электрических станций и сетей, утвержденных приказом Минэнерго России от 19.06.2003 №229, и, как следствие, может повлечь нарушение стабильного электроснабжения потребителей.

Опыт работы разделенных предприятий в Ставропольском крае свидетельствует о наличии существенных разногласий между двумя организациями (сетевой и сбытовой), которые, зачастую решаются в судебном порядке, в связи с систематическим неисполнением предприятия, осуществляющего сбыт электроэнергии, своих обязательств. Суммы иска по таким требованиям превышают 600 млн. рублей.

В свою очередь, отсутствие финансовой стабильности сетевых предприятий приводит к тому, что их инвестиционные программы по модернизации оборудования, выполняются не в полном объеме и (или) с нарушением сроков, что, как следствие, ведет к увеличению изношенности электросетей, росту количества и частоты аварийных отключений и увеличению сроков их устранения. В конечном же счете страдают потребители. Финансовые сложности организаций способствуют также возникновению задержек по выплате заработной платы работников.

Кроме того, реструктуризация отрасли способствует повышению общих и организационных издержек компаний. При разделении предприятий на сетевые и сбытовые возникает потребность в увеличении численности

персонала обеих организаций, следовательно, увеличивается размер фонда оплаты труда, что непосредственно отражается на размере тарифов на электроэнергию.

Предприятия электросетей, являясь технологической основой электроэнергетики, способны обеспечить не только надежность и бесперебойность энергоснабжения, но и качество обслуживания потребителей по разумной цене, в том числе, за счет синергетического эффекта от совмещения сетевой деятельности и функций гарантирующего поставщика.

Вместе с тем, предусмотренный статьей 6 Закона №36-ФЗ запрет на совмещение деятельности сетевых и сбытовых компаний ведет к деградации отрасли и углублению неопределенности вектора дальнейшего развития рынка электроэнергии не только в нашем крае, но и в Российской Федерации в целом.

В целях разрешения сложившейся ситуации, Думой Ставропольского края был разработан проект ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 6 Федерального закона от 26.03.2003 №36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике».

Однако при рассмотрении указанной законодательной инициативы Комиссией Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по вопросам экономической и промышленной политики было рекомендовано не вносить данный законопроект в Государственную Думу Российской Федерации.

Разработанный Думой Ставропольского края проект федерального закона был рассмотрен комиссией Общественной палаты Ставропольского края по развитию местного самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства и строительства, которая пришла к выводу о том, что предлагаемый законопроект будет способствовать обеспечению стабильности поставок электроэнергии и ее сбыта конечным потребителям, в число которых входят также граждане и коммунальные службы, своевременному и достаточному проведению модернизации необходимого оборудования, позволит избежать возникновение многочисленных споров и судебных разбирательств между предприятиями, осуществляющими деятельность по передаче электрической энергии и ее купле-продаже.

Законопроект был также проанализирован экспертной комиссией ОПСК по проведению общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, подготовившей следующее заключение.

В настоящее время в Российской Федерации сфера электроэнергетики регулируется рядом нормативно-правовых актов, среди которых центральное место занимает Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Данный законодательный акт был принят в рамках проводимой в начале 2000-х годов реформы отрасли электроэнергетики и

был призван урегулировать и упорядочить, в частности, отношения между производителями электроэнергии, поставщиками электроэнергии и ее конечными потребителями, т.е. гражданами и юридическими лицами.

В целях обеспечения его исполнения был также принят Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике». Статьей 6 указанного Федерального закона были внесены существенные изменения в действующее федеральное законодательство, целью которых было создание максимально комфортных и удобных конкурентных условий для участников рынка электроэнергии, а также предоставление за счет конкуренции потребителям возможности получения относительно более дешевой электрической энергии. Фактически и произошло разделение на сетевые и сбытовые компании.

Положения статьи 6 вытекают из логики российского антимонопольного законодательства. Так, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Очевидно, что российские юридические лица, являющиеся участниками рынка электроэнергии, могут нарушить антимонопольное законодательство Российской Федерации только в следующих случаях.

Во-первых, при занятии юридическим лицом доминирующего положения на рынке.

Однако это невозможно, так как, исходя из положений части 5 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции» и части 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 №147-ФЗ «О естественных монополиях», сетевая компания является субъектом естественной монополии и занимает доминирующее положение в сфере услуг по передаче электрической энергии, неотъемлемой частью которых являются услуги по технологическому присоединению.

Во-вторых, в случае установления монопольно высокой цены на товар.

Монопольно высокой является цена товара, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях

конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Однако, согласно статье 6 Федерального закона «О защите конкуренции» цена товара не признается монопольно высокой, если, в частности:

- цена установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- не превышена цена, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке;

- действия хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, и (или) его аффилированных лиц не относятся к манипулированию рынком.

В законе содержатся и другие обоснования непризнания цены монопольно высокой.

В-третьих, в случае установления монопольно низкой цены.

Монопольно низкой является цена товара, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена ниже суммы необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Не признается монопольно низкой цена товара в случае, если:

- она установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- она не ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке;

- ее установление продавцом товара не повлекло или не могло повлечь за собой ограничение конкуренции в связи с сокращением числа не входящих с продавцами или покупателями товара в одну группу лиц хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

В-четвертых, в случае злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением.

Так, например, пункт 3 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами,

нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования.

В-пятых, в случае ведения недобросовестной конкуренции.

Соответственно, деятельность хозяйствующего субъекта естественной монополии будут признаваться нарушающими законодательство о конкуренции только в тех случаях, если они будут соответствовать тем действиям (бездействию), которое прямо указано в Федеральном законе «О защите конкуренции». Следовательно, признание действий хозяйствующего субъекта в области электроэнергетики нарушающими законодательство о конкуренции, должно происходить только на основании его конкретных деяний.

Учитывая изложенное, представляется, что законность в деятельности субъектов естественной монополии в области электроэнергетики можно обеспечить не столько за счет запрета на ведение двух видов деятельности на одной территории (передача и сбыт электроэнергии), сколько в большей степени действиями контролирующих органов.

После законодательного разделения на сетевые и сбытовые компании практика их деятельности выявила серьезные недостатки современной законодательной модели. Сетевые компании несут большие расходы за счет, в частности, естественных потерь электроэнергии, ее хищений, недоплат по счетам о поставленной электроэнергии, тогда как сбытовые компании таких рисков не имеют и фактически не заинтересованы в минимизации потерь.

Кроме того, обычной практикой стали судебные разбирательства между сетевыми и сбытовыми компаниями, что также не добавляет отрасли электроэнергетики и рынку электроэнергии стабильности и устойчивости.

Таким образом, возвращение к модели объединения в одном хозяйствующем субъекте сетевой и сбытовой компании, существовавшей до законодательного запрета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка запрещается иметь одновременно на праве собственности или ином предусмотренном федеральными законами основании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и (или) купле-продаже электрической энергии, выглядит закономерным.

Принимая во внимание изложенное, прошу Вас поручить профильной комиссии Общественной палаты Российской Федерации рассмотреть

поставленные в настоящем обращении проблемы, а также предложенный путь их разрешения посредством внесения изменений в действующее российское законодательство, и с учетом предоставленных Федеральным законом от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» полномочий по возможности предпринять соответствующие меры.

Заранее благодарю Вас за сотрудничество!

- Приложение:
1. Разработанный Думой Ставропольского края проект федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона от 26.03.2003 №36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике», пояснительная записка к нему и перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу на 6 л. в 1 экз.
  2. Материалы рассмотрения законопроекта Советом законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации на 11 л. в 1 экз.

С уважением,



Н.И. Кашурин