



РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 351/06
Дата « 03 » марта 20 15 г.

**Заместителю Председателя Правительства
Российской Федерации**

А.В. Дворковичу

Уважаемый Аркадий Владимирович!

Министерством энергетики РФ письмом № АН-732/10 от 29.01.2015 г. внесен на рассмотрение в Правительство РФ проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части совершенствования требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики» (далее – законопроект).

Законопроектом предусмотрен перенос нормативно-правового обеспечения технологического регулирования электроэнергетики с уровня исключительных полномочий Правительства Российской Федерации на уровень Минэнерго России.

Также законопроектом предусмотрено наделение дополнительными полномочиями и функционалом организаций технологической инфраструктуры отрасли. Таким образом, такие государственные монополии, как системный оператор и сетевые организации, получают дополнительный административный ресурс и влияние на экономику предприятий электроэнергетики и потребителей электроэнергии без увеличения ответственности этих субъектов перед всеми участниками рыночного сообщества за экономические последствия их технологических решений.

Члены Комитета РСПП по энергетической политике и энергоэффективности, Комиссии РСПП по электроэнергетике, Комиссии РСПП по жилищно-коммунальному хозяйству считают, что законопроект приведет к существенному усилению административных барьеров для основных субъектов рынков

электроэнергии – потребителей и производителей энергии, росту издержек в электроэнергетической отрасли и неизбежному негативному влиянию на смежные отрасли.

Просим Вас дать поручение о дополнительном обсуждении и согласовании данного законопроекта для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с участием РСПП, отраслевых объединений – НП «Совет производителей энергии», НП «Сообщество потребителей энергии», других общественных организаций.

Приложение: Заключение по законопроекту в 1 экз. на 5 стр.

С уважением,



Президент Российского союза
промышленников предпринимателей

А.Шохин

Заключение РСПП по проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части
совершенствования требований к обеспечению надежности и безопасности
электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики»

1. Законопроект нарушает исключительные полномочия Правительства РФ, установленные п.1 ст.21 ФЗ «Об электроэнергетике» (далее ФЗ-35).

Законопроект дополняет в п.2 ст.21 ФЗ-35 (полномочия Правительства Российской Федерации или уполномоченных им федеральных органов исполнительной власти) полномочием по «установлению обязательных требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики». Согласно Перечню нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию (материалы Минэнерго России по законопроекту) данное полномочие закрепляется за Минэнерго России, а также вносятся изменения в полномочия Ростехнадзора и Минтруда России.

В соответствии с раскрытием понятия «обязательные требования к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики» (п.2 ст.28 ФЗ-35 в редакции законопроекта), они включают в себя:

- требования к функционированию электроэнергетических систем, объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей, входящих в электроэнергетические системы;
- федеральные нормы и правила безопасности объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей, входящих в электроэнергетические системы;
- требования к устойчивости надежности электроэнергетических систем и планированию их развития;
- требования к режимам и параметрам работы объектов электроэнергетики;
- требования к релейной защите и автоматике, включая противоаварийную и режимную автоматику;
- требования к работе с персоналом в электроэнергетике, в том числе требования по обеспечению готовности персонала субъектов электроэнергетики и требования к охране труда при эксплуатации указанных объектов.

Однако согласно п.1 ст. 21 ФЗ-35 к исключительным (не подлежащим делегированию) полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены полномочия по утверждению правил технологического функционирования электроэнергетических систем, порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств юридических лиц и физических лиц к электрическим сетям, правила оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, порядок взаимодействия субъектов оперативно-диспетчерского управления с сетевыми организациями, осуществляющими оперативно-технологическое управление, порядок предоставления межсистемных электрических связей. Указанными нормативными актами Правительства Российской Федерации должны определяться требования к функционированию

электроэнергетических систем, системам релейной защиты и автоматики, требования к устойчивости и надежности электроэнергетических систем.

Таким образом, законопроект прямо противоречит установленным исключительным полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере нормативного регулирования.

2. Законопроект вмешивается в предмет исключительного регулирования Федерального закона №184-ФЗ от 27.12.2002 «О техническом регулировании» с нарушением установленного данным федеральным законом порядка установления обязательных правил технического регулирования.

Формулировки законопроекта, в т.ч. новые определения понятий надежности, устойчивости и энергопринимающего устройства, «обязательных требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики» фактически прямо относятся к предмету исключительного регулирования Федерального закона «О техническом регулировании» (п.4 ст.2).

Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» все обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, устанавливаются техническими регламентами и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент (п. 3 ст. 6), а не включенные в технические регламенты требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам не могут носить обязательный характер (п. 3 ст. 6). В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона «О техническом регулировании» федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера.

Указанные нормы закона распространяют свое действие, в том числе на оборудование и устройства объектов электроэнергетики и энергопринимающие установки потребителей и применяются к процессам их проектирования, создания, реконструкции, модернизации и эксплуатации.

В этой части положения законопроекта нарушают международные обязательства Российской Федерации: согласно ст. 52 Договора о Евразийском экономическом союзе, вступившего в силу с 01.01.2015, государства-члены не допускают установление в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень, утверждаемой Комиссией ЕАЭС. В отношении продукции, включенной в единый перечень, обязательные требования устанавливаются техническими регламентами Союза.

С учетом развития трансграничных товаропотоков продукции промышленных производств и создания в государствах – членах Союза привлекательных фискальных и регуляторных условий хозяйствования, установление дополнительного административного регулирования и избыточных требований к российским промышленным предприятиям снижает их конкурентоспособность и одновременно снижает привлекательность Российской Федерации для развития производства.

Нормативно-правовое регулирование в сфере электроэнергетики в части установления требований к обеспечению надежности и безопасности

электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики не должно идти вразрез с задачами построения прозрачной, понятной участникам рынка системы обязательных требований, устранения избыточных административных барьеров и предотвращения административного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов.

3. Формулировки законопроекта приводят к существенному и необоснованному расширению установленных действующим законодательством функций уполномоченного органа исполнительной власти и субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

Законопроект дополняет понятие «законодательство Российской Федерации об электроэнергетике» (ст. 2 ФЗ-35) «нормативными правовыми актами» органов исполнительной власти, «принимаемых в соответствии с указанными федеральными законами». Это фактически закрепляет за такими органами самостоятельный нормотворческий статус и исключительные регуляторные полномочия (в отличие от установленных действующей редакцией федерального закона несамостоятельных полномочий при условии и в пределах их делегирования Правительством РФ), чем существенно повышает статус ведомственных актов вплоть до приравнивания в статусе к поименованным в статье 2 ФЗ-35 актам Президента и Правительства РФ.

В соответствии с законопроектом регулирование в отношении энергопринимающих установок потребителей не ограничено объектами диспетчеризации потребителей или только той частью, в которой объекты потребителей в состоянии технологически влиять на надежность энергоснабжения иных потребителей, на устойчивость и надежность энергосистемы. При этом нижняя граница объектов государственного энергонадзора обозначена как бытовые энергопринимающие устройства и устройства (совокупности устройств) суммарной максимальной мощностью до 150 кВт с номинальным напряжением до 1кВт (т.е. на сетях 0,4(0,9)кВт) и присоединенных по одному источнику питания, т.е. в сферу энергонадзора включены практически любые малые объекты малого и среднего бизнеса, кроме жилой застройки и нежилых помещений в жилых домах. Представляется очевидной избыточность столь широкого круга лиц (объектов) в ведении надзорных органов.

В п.1 статьи 29.1 энергопринимающие установки потребителей электрической энергии фактически приравниваются к объектам электроэнергетики. Понятие «объектов электроэнергетики» установлено статьей 2 ФЗ-35 и относится только к объектам, используемым в коммерческой деятельности в сфере электроэнергетики (производство, передача, сбыт). Указанное положение законопроекта вносит в текст федерального закона недопустимое противоречие базовым нормативно закрепленным понятиям.

Функционал системного оператора (субъектов оперативно-диспетчерского управления) дополняется неопределенным понятием «регулирование перетоков мощности». Учитывая отсутствие нормативного понятия «переток» и то, что переток электрической энергии – это переток мощности в почасовом выражении, а также статус «мощности» как отдельного товара на рынках электроэнергии (мощности), указанная формулировка может включать в себя регулирование любого этапа производства-передачи-потребления электрической энергии (мощности). Это явно избыточная формулировка полномочия системного оператора, которая требует обязательной конкретизации в Правилах оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

Законопроект дополняет формулировку порядка осуществления федерального государственного энергетического надзора указанием на некий «установленный порядок» привлечения субъектов оперативно-диспетчерского управления к осуществлению надзора (п.2 ст.28 в редакции проекта). Такое полномочие отсутствует в перечне полномочий, установленном ФЗ-35. При системном толковании законопроекта, очевидно, предполагается установление такого порядка уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Между тем, субъекты оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике согласно ст. 12 ФЗ «Об электроэнергетике» - это организации, осуществляющие функции оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике. Такие организации не могут быть наделены государственными полномочиями по осуществлению контроля и надзора.

4. Широкие формулировки полномочий по утверждению обязательных требований к объектам электроэнергетики и энергопринимающим установкам потребителей нарушают принципы правовой определенности, непротиворечивости, минимизации финансово-экономических последствий для потребителей всех уровней.

Базовым принципом установления обязательных требований в электроэнергетике, как и в других отраслях, является принцип установления минимально обязательных требований (ст.7 ФЗ «О техническом регулировании»).

Однако законопроект исходит из установления максимально (неопределенно) широкой компетенции федеральных органов исполнительной власти в части определения обязательных требований.

Так, в соответствии с законопроектом федеральные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по утверждению «требований к функционированию электроэнергетических систем, объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей, федеральных норм и правил безопасности объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей, требований к режимам и параметрам работы объектов электроэнергетики».

Приведенные формулировки позволяют устанавливать на подзаконном уровне любые требования к оборудованию, к проведению его обязательной модернизации, проведению реконструкции систем, в том числе обеспечивающих функционирование ЭЭС в целом, за счет производителей и потребителей электроэнергии, дополнительно усилив финансовую нагрузку на рынок.

Этот механизм подменяет функционирование сложившихся в отрасли рыночных институтов, призванных стимулировать инвестиции в модернизацию и строительство ТЭС и оборудования, и приведет к формированию механизмов внерыночного воздействия на отдельные компании и снижению инвестиционной привлекательности энергетического сектора и российской промышленности.

В соответствии со сложившейся системой законодательства (в том числе в электроэнергетике – см. ст. 2 ФЗ-35), федеральным законом могут быть делегированы полномочия по утверждению нормативных правовых актов Правительству Российской Федерации (а в случаях, установленных федеральным законом – и соответствующим органам исполнительной власти). Однако во всех случаях такого делегирования, в федеральном законе должны быть установлены четкий предмет и сфера регулирования принимаемого подзаконного нормативного правового акта (постановления Конституционного суда РФ от 06.04.2004 № 7-П, от 14.07.2005 № 8-П, от 28.02.2006 № 2-П).

Вопреки сложившейся системе законодательного регулирования законопроект исходит из максимально широких формулировок, содержание которых не позволяет установить пределов компетенции соответствующих органов власти.

С учетом изложенного законопроект создает условия для административного произвола в рассматриваемой сфере.

5. Законопроект содержит коррупциогенные положения в части совмещения функций по установлению требований и контролю (надзору) за их реализацией (статья 29.1).

Законопроект наделяет уполномоченные федеральные органы исполнительной власти одновременно полномочиями по утверждению обязательных требований и полномочиями по контролю за их соблюдением. Этот подход закладывает основу для формирования непрозрачной и коррупциогенной системы государственного регулирования в электроэнергетической сфере.

Полагаем, что при формировании системы контрольно-надзорных функций должен реализовываться принцип «необходимости системного разделения реализации функций по нормативно-правовому регулированию и контрольно-надзорных функций» (п.12 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации по вопросу совершенствования системы государственного контроля, надзора и разрешительных функций от 3.10.2014 г.).

6. Законопроект устанавливает избыточно широкие, нечеткие определения, заимствованные из методических и учебно-справочных документов, в качестве нормативных понятий.

Законопроектом расширено понятие электроэнергетической системы, даны определения понятий «надежность электроэнергетической системы» и «устойчивость электроэнергетической системы», используемых в дальнейшем для наделения федеральных органов исполнительной власти полномочиями по утверждению обязательных требований к надежности и устойчивости. Указанные понятия определяются через неопределенные формулировки «допускаемые пределы показателей качества», «различного рода возмущения».

Подобные формулировки предоставляют необоснованно широкие полномочия при их толковании и правоприменении, т.е. создают условия для административного произвола и коррупции.