

Проблемы законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации» и пути их решения



Евгений Родин

партнер, руководитель Практики по проектам в энергетике юридической фирмы VEGAS LEX



Михаил Насветников

младший юрист Практики по проектам в энергетике юридической фирмы VEGAS LEX

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием системы учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации» разработан в целях реализации плана законопроектной деятельности Правительства РФ от 30.12.13 № 2590-Р.



Указанный проект Федерального закона вносит в Федеральный закон от 26.03.03 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» такие новые понятия, как «система учета электрической энергии (мощности)»¹ и «интеллектуальная система учета электрической энергии (мощности)»², а также дополняет его положениями о предоставлении территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности) минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности).

Целью законопроекта является принятие двух основополагающих решений³:

- во-первых, закрепить понятие системы учета электрической энергии (мощности), наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению состава и правил предоставления минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности) территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности);

- во-вторых, установить требования в отношении территориальных сетевых организаций, согласно которым, начиная с 1 июля 2018 г., такие организации при осуществлении регулируемых видов деятельности не вправе устанавливать (модернизировать) приборы учета электрической энергии (мощности), использование которых пред-

полагается осуществлять в целях измерения количества потребления (производства) электрической энергии, определения объема мощности на розничных рынках субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии (мощности), оказанных им услуг по передаче электрической энергии, а также фактических потерь электрической энергии в объектах электросетевого хозяйства территориальной сетевой организации, не обеспечивающих предоставление субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности) минимального функционала (услуг), который должна предоставлять интеллектуальная система учета электрической энергии (мощности).

Правилами предоставления минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности) территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности), утверждение которых отнесено к полномочиям Правительства РФ, предусматриваются:

- общие принципы предоставления минимального функционала (услуг) интеллектуальной системы учета электрической энергии (мощности) территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности);

- перечень функций интеллектуальной системы учета электрической энергии (мощности) с раз-

бивкой по категориям получателей услуг такой системы и требования к ним;

- перечень функций приборов учета электрической энергии, которые могут быть присоединены (интегрированы) к интеллектуальной системе учета электрической энергии (мощности), и требования к ним;

- правила присоединения приборов учета электрической энергии к интеллектуальной системе учета электрической энергии (мощности) и предоставления доступа к услугам такой системы;

- требования к защите информации, размещаемой в интеллектуальной системе учета электрической энергии (мощности), от несанкционированного доступа при ее сборе, передаче и хранении.

По своей сути рассматриваемый законопроект затрагивает в первую очередь вопрос определения объема потребления электрической энергии бытовыми абонентами, который зачастую является источником разногласий между территориальными сетевыми организациями и гарантирующими поставщиками электрической энергии (мощности) касательно определения объема обязательств по оплате услуг по передаче электрической энергии, а также оплате фактических потерь электрической энергии, возникших в объектах электросетевого хозяйства.

На парламентских слушаниях от 23 марта 2018 г., посвященных проблемам интеллектуальных систем учета и путям их решения, участники отметили, что текущее

¹ Система учета электрической энергии (мощности) — совокупность функционально объединенных устройств, предназначенная для измерения количества и иных параметров электрической энергии, определения объема мощности, удаленного сбора, обработки и передачи показаний приборов учета электрической энергии (мощности), обеспечивающая информационный обмен, хранение показаний приборов учета электрической энергии (мощности), предоставление информации о результатах измерения количества и иных параметров электрической энергии, определения объема мощности субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности).

² Интеллектуальная система учета электрической энергии (мощности) — совокупность функционально объединенных устройств, предназначенная для удаленного сбора, обработки, передачи показаний приборов учета электрической энергии (мощности), обеспечивающая информационный обмен, хранение показаний приборов учета электрической энергии (мощности), управление ее компонентами и приборами учета электрической энергии (мощности), а также предоставление информации о результатах измерения количества и иных параметров электрической энергии в соответствии с правилами предоставления минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности) территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности), утвержденными Правительством Российской Федерации.

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием системы учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации».

состояние систем учета вызывает много нареканий: действующий парк счетчиков можно охарактеризовать как крайне устаревший, для них отсутствуют функциональные нормативы, что зачастую не позволяет использовать их в создаваемых интеллектуальных системах учета⁴.

Рассматриваемый законопроект вызвал волну споров среди субъектов рынка электрической энергии (мощности).

С одной стороны, он предусматривает:

1) снижение потерь электрической энергии, возникших в объектах электросетевого хозяйства, не связанных с технологическим процессом передачи электрической энергии;

2) повышение «наблюдаемости» электросетевого хозяйства, что приведет к надежности функционирования энергосистемы;

3) снижение операционных затрат территориальных сетевых организаций и гарантирующих поставщиков электрической энергии (мощности);

4) обеспечение адресного воздействия на неплательщиков за поставленную электрическую энергию (мощность).

Перечисленные вопросы являются приоритетными направлениями группы компаний ПАО «Россети»⁵.

По итогам 2015 г. ПАО «Московская объединенная электросетевая компания» (входит в группу компаний ПАО «Россети») добилось снижения фактических потерь при передаче электрической энергии по электрическим сетям в Москве и Московской области до 8,55% от величины отпуска электрической энергии в сеть. Это на 0,22% ниже по сравнению с итогами 2014 г. Уменьшения потерь удалось добиться путем выполне-

ния технических мероприятий, а также борьбы с несанкционированным потреблением электроэнергии.

Снижение потерь в сетях ПАО «МОЭСК» — приоритетное направление деятельности компании, реализация которого повышает эффективность основного вида деятельности — передачи электроэнергии. Планируется, что благодаря выполнению мероприятий по снижению потерь их величина снизится до 7,13% от отпуска в сеть к 2019 г.

К числу основных мероприятий по снижению потерь относятся установка приборов учета электроэнергии на границах балансовой принадлежности с потребителями, выявление безучетного потребления электроэнергии, внедрение системы *Smart Grid* («умные» сети), первые появились в Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Иркутске. Один из таких проектов — пилотная зона, реализуемая совместно с ПАО «Ленэнерго» (входит в группу компаний ПАО «Россети»), которая включает в себя участок сети 6 кВ в исторической части Санкт-Петербурга.

Повышение «наблюдаемости» электросетевого хозяйства должно привести к снижению операционных расходов, в том числе затрат на оплату труда, которые организация, осуществляющая регулируемый вид деятельности, закладывает при формировании необходимой валовой выручки.

Так, в ПАО «МРСК Центра» (входит в группу компаний ПАО «Россети») по итогам реализации в январе — апреле 2018 г. мероприятий по выявлению и пресечению безучетного и бездоговорного потребления электрической энергии в зоне ответственности ПАО «МРСК Центра» (11 субъектов Центрального федерального округа) было выявлено 2493 факта незаконно-

го потребления электрической энергии общим объемом около 80 млн кВт•ч. Большая часть этого объема — 65 млн кВт•ч — приходится на юридических лиц⁶.

При этом важно отметить, что в целях выполнения мероприятий, направленных на выявление и пресечение безучетного и бездоговорного потребления электрической энергии, необходимо выполнить ряд обязательных бюрократических процедур:

- уведомить потребителя о дате и времени проведения проверки состояния учета электрической энергии (мощности);

- составить и направить акт о неучтенном потреблении электрической энергии (мощности) в установленный законом срок в адрес:

- гарантирующего поставщика (энергосбытовой, энергоснабжающей организации), обслуживающего потребителя (в случае выявления безучетного потребления сетевой организацией, к объектам электросетевого хозяйства которой присоединено энергопринимающее устройство лица, осуществляющего безучетное потребление энергоресурса);

- лица, осуществляющего потребление электрической энергии (мощности);

- сетевой организации в случае проведения гарантирующим поставщиком (энергосбытовой, энергоснабжающей организации), обслуживающего потребителя, осуществляющего бездоговорное потребление электрической энергии (мощности).

Для организаций, осуществляющих регулируемый вид деятельности, сложности перечисленными процедурами не заканчиваются.

Так, на практике возникают сложности, связанные с судебными спорами гарантирующего по-

⁴ <https://minenergo.gov.ru/node/10867>

⁵ Пресс-центр ПАО «Россети»: www.rosseti.ru/press/important/index.php?ELEMENT_ID=33029&phrase_id=563470

⁶ Пресс-центр ПАО «МРСК-Центра»: www.mrsk-1.ru/press-center/news/company/64174/

ставщика / сетевой организации и потребителей / лиц, осуществляющих бездоговорное потребление электроэнергии, касательно взыскания денежных средств на основании акта о неучтенном потреблении электрической энергии (мощности).

Исследованию подлежат вопросы технического характера. В целях установления факта вмешательства, способа хищения электрической энергии (мощности) потребителем суд назначает судебную электротехническую экспертизу, по результатам которой он может прийти к выводу об отсутствии факта нарушения учета электрической энергии собственником энергопринимающего устройства.

Так, Десятый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 28 февраля 2018 г. по делу № А41-77658/16, опираясь на заключение электротехнической экспертизы, оставил без удовлетворения требования гарантирующего поставщика электрической энергии о взыскании стоимости потребленной электроэнергии, рассчитанной на основании акта о неучтенном потреблении электрической энергии (мощности).

При этом отказ в удовлетворении требований о взыскании безучетно потребленного количества электрической энергии (мощности) ведет к возложению на гарантирующего поставщика энергоресурса обязанности по проведению перерасчета объема полезного отпуска электрической энергии (мощности) как с потребителя (в сторону уменьшения), так и с сетевой организации, к объектам электросетевого хозяйства которой присоединено энергопринимающее оборудование потребителя (в сторону увеличения объема фактических потерь электрической энергии).

И если при проведении перерасчета объема энергоресурса с потребителем сложностей не возникает,



то сетевая организация препятствует проведению указанной процедуры, и судебная практика проведения перерасчета объема фактических потерь электрической энергии (мощности) не носит однородный характер.

Так, Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 9 марта 2017 г. по делу № А41-21229/16 пришел к выводу, что действующим законодательством не предусмотрена необходимость включения объема безучетного потребления обратно в объем фактических потерь электрической энергии в случае отказа в удовлетворении данных требований гарантирующего поставщика, в связи с чем суд обосновано отказал в удовлетворении иска.

Иную точку зрения Арбитражный суд Московского округа занял при рассмотрении дела № А41-9183/17⁷: «Обоснованность изменения первоначально согласованных сторонами объемов (как полезного отпуска, так и фактических потерь) закреплена п. 188 Основных положений № 442. При этом из положения данного пункта следует, что объем оказанных сетевой организацией услуг по передаче электрической энергии может корректироваться как в сторону увеличения

(при выявлении факта безучетного потребления электрической энергии абонентом), так и в сторону его уменьшения (в случае если абонентом оспорен необоснованно завышенный объем электрической энергии, определенный расчетным способом).

Следовательно, в случаях, когда потребителю удастся оспорить факт необоснованного завышения количества потребления электрической энергии, объем оказанных услуг по передаче электрической энергии должен корректироваться в сторону его уменьшения».

Среди поставщиков энергоресурса наиболее остро стоит вопрос получения денежных средств от конечных потребителей, поскольку от этого напрямую зависит платежеспособность гарантирующего поставщика перед сетевыми организациями за услуги по передаче электрической энергии.

В решении проблемы адресного воздействия на неплательщиков за поставленный энергоресурс должны быть заинтересованы гарантирующие поставщики электрической энергии (мощности), поскольку платежеспособность гарантирующего поставщика перед сетевыми организациями напрямую зависит от поступления де-

⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26 марта 2018 г. по делу № А41-9183/17.

нежных средств от конечных потребителей.

По сообщению пресс-центра ПАО «Мосэнергосбыт» (входит в группу компаний ПАО «Интер РАО») в I кв. 2018 г. сохранилась тенденция к росту просроченной дебиторской задолженности: за три месяца 2018 г. прирост данного показателя составил порядка 2085,9 млн руб., что на 730,5 млн руб. больше, чем за весь 2017 г. Общая сумма просроченной задолженности за потребленную электроэнергию по состоянию на 1 апреля 2018 г. превысила 17260,8 млн руб. При этом просроченная задолженность населения выросла на 424,1 млн руб. и на 1 апреля 2018 г. составила 3371,4 млн руб. Задолженность юридических лиц выросла на 1792,9 млн руб. (11300,4 млн руб.). Долги сетевых организаций, напротив, сократились на 147,3 млн руб. — до 2460,8 млн руб.⁸

При этом решение обозначенной в рамках парламентских слушаний проблемы (адресного воздействия на неплательщиков за поставленный энергоресурс) рассматриваемым законопроектом невыполнимо, т.к. внедряемая система учета не позволит гарантирующему поставщику получить денежные средства, а может лишь усовершенствовать надлежащий учет электрической энергии (мощности).

С другой стороны, рассматриваемый законопроект затрагивает множество нерешенных вопросов, которые приводят к разногласиям крупных субъектов электроэнергетической отрасли.

Если на оптовом рынке электрической энергии (мощности) автоматизированная система учета функционирует в полном объеме, то развитие учета энергоресурса на розничном рынке электриче-

ской энергии (мощности) требует взвешенных современных решений, реализация которых должна быть осуществлена в кратчайшие сроки.

Финансирование мероприятий по оснащению энергопринимающих устройств потребителей интеллектуальной системы учета

Законопроект об «умных» счетчиках в рамках обсуждения в Совете Федерации Федерального Собрания РФ подвергся серьезной критике со стороны ПАО «Интер РАО». Представители компании считают необходимым исключить из законопроекта возможность роста цен (тарифов) на электрическую энергию для конечного потребителя из-за роста тарифа для сетевых компаний.

Законопроект о развитии систем интеллектуального учета электрической энергии (мощности) предлагает два источника финансирования.

Во-первых, нетарифные источники, при которых приобретение и установка «умных» приборов учета и создание системы будут осуществляться за счет собственных средств сетевых организаций без включения расходов в состав тарифа на услуги по передаче электрической энергии или в плату за осуществление технологического присоединения.

Во-вторых, предполагаются немалые тарифные источники финансирования в случаях, которые будут установлены Правительством Российской Федерации, когда сетевая организация несет обязательства по приобретению и установке приборов учета (в предварительном обсуждении законопроекта это были случаи нового технологического присоединения, в том числе жилищного фонда),

и в случаях, когда сетевая организация несет расходы по эксплуатации и техническому обслуживанию собственных приборов учета, а также расходы на их замену при выходе их из строя или окончания срока эксплуатации.

В рамках круглого стола «Ситуации на розничном рынке электроэнергии. Основные проблемы и перспективы развития» был затронут вопрос возможного роста тарифа. Энергокомпании могут получать денежные средства благодаря собственной экономии. Правительство Российской Федерации ежегодно утверждает социально-экономический прогноз, где установлена возможность индексации тарифов на электроэнергию на определенный показатель. Если компания сэкономила средства благодаря внедрению новой системы, то ФАС России может не изымать этот объем из тарифа, а оставить его компании, чтобы у нее была мотивация и дальше снижать издержки.

Проблема текущего варианта законопроекта состоит также в том, что в нем оказались смешаны вопросы замены обычных приборов учета и создания интеллектуальных сетей. Для устранения указанного недочета часть норм проекта в ходе текущего согласования необходимо переформулировать либо исключить.

Нерешенным остается вопрос взаимодействия с территориальными сетевыми компаниями, которые не входят в группу компаний ПАО «Россети». Указанные организации физически не смогут обеспечить в финансовом плане из собственных средств оснащение потребителей электрической энергии (мощности), энергопринимающие устройства которых присоединены к объектам электросетевого хозяйства территориальных сетевых организаций.

⁸ Пресс-центр ПАО «Мосэнергосбыт»: www.mosenergosbyt.ru/website/faces/common/pressroom/news?_afzLoop=23332877157904013&_afzWindowMode=0&_afzWindowId=17vlsws8i2_18#%40%3F_afzWindowId%3D17vlsws8i2_18%26_afzLoop%3D23332877157904013%26_afzWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D17vlsws8i2_51

Право собственности на устанавливаемые приборы учета

Поскольку одной из первоочередных задач является снятие ответственности за прибор учета с потребителя — физического лица, остается неурегулированным вопрос о праве собственности на вновь установленные приборы учета.

В соответствии с Федеральным законом от 23.11.09 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ответственность за учет энергоресурса несет собственник энергопринимающего устройства — потребитель электрической энергии. Следовательно, возникает справедливый вопрос, на каком правовом основании имущество, находящееся в собственности таких организаций, будет находиться в жилых помещениях, принадлежащих на праве собственности иным лицам.

Нерешенность вопроса с имеющимися приборами учета, а также формой передачи и хранения данных учета электрической энергии (мощности)

Рассматриваемый законопроект не учитывает вложенные потребителями инвестиции в организацию учета и накладывает на этих же потребителей новые расходы в составе тарифа на создание дублирующих систем учета на базе сетевой организации. По данным Минэнерго, сейчас в России насчитывается около 75,8 млн точек учета: 10 млн приходится на юридические лица, 16,5 млн — на объекты индивидуального жилищного строительства, 3,6 млн — на точки подключения потребителей, приравненных к населению, и 45,7 млн — на точки учета в многоквартирных домах. Лишь 11% точек учета оборудованы интеллектуальными счетчиками.



В данной части законопроект также требует существенной доработки, поскольку не урегулирован в числе прочего вопрос стандартизации формы передачи, хранения данных учета. Необходимо также определить переходный период в целях сохранения систем учета, которые уже установлены потребителями и на которые они потратили существенные денежные средства.

Действительно, влияние прогресса приводит к увеличению нагрузки на энергосистему, а следовательно, возникает потребность в новых современных решениях. Это не просто вопрос минимизации убытков (выраженной в снижении потерь электрической энергии, уменьшении операционных расходов организаций, осуществляющих регулируемый вид деятельности), а условие развития энергетической отрасли в целом. Тем не менее полагаем, что предпосылки к указанному развитию энергетической отрасли в целом, безусловно, имеются. Однако единовременная замена системы учета неотвратимо приведет к серьезным финансовым последствиям как для организаций, осуществляющих регулируемый вид деятельности, так и для конечных

потребителей электрической энергии (мощности).

В то же время если подходить к цифровизации системы учета точно — внедрять систему лишь на участках и узлах, где достоверно доказана экономическая эффективность проекта, то экономических необоснованных затрат, а следовательно, и финансовой нагрузки на конечных потребителей можно избежать. Перечисленными участками могут выступать места с существенными коммерческими потерями электроэнергии, т.е. в случаях массового безучетного или бездоговорного потребления энергоресурса. В рассматриваемом случае организации, осуществляющие регулируемый вид деятельности, смогут сэкономить на операционных затратах.

Резюмируя вышеизложенное, с сожалением приходится констатировать тот факт, что, не разрешив возникшие разногласия между территориальными сетевыми организациями и гарантирующими поставщиками электрической энергии (мощности), а также существенно не доработав законодательную базу, внедрить интеллектуальную систему учета будет крайне затруднительно. **9 р**