

# **Повестка дня системы регулирования**

**опыт Европейского Союза и России  
на примере электроэнергетики**

**15 марта 2010 года**

**О.Г. Аллилуева, советник руководителя Федеральной службы  
по тарифам**

# Государственное регулирование инфраструктурных секторов:

- **комплексное экономическое регулирование** (в т.ч. тарифно-ценовое, согласование и контроль инвестиционных программ, недискриминационный доступ к сетевой инфраструктуре)
- **антимонопольное регулирование** (в большей степени в отношении конкурентных секторов)
- **техническое регулирование** (технические регламенты, критерии наличия / отсутствия технических возможностей для присоединения к сетевой инфраструктуре)
- **регулирование социальных аспектов** (сокращение перекрестного субсидирования, регулируемые тарифы для конечных потребителей, защита уязвимых категорий потребителей)
- **налоговое регулирование** (в том числе в части специального режима налогообложения инфраструктурных сетей по земельному налогу)
- **бюджетное регулирование** (формы государственного участия в инфраструктурных проектах, включая бюджетное финансирование и программы регионального развития)

*Отраслевая специфика инфраструктурных секторов определяет конкретные механизмы, процедуры и инструменты государственного регулирования, особенности применения норм антимонопольного законодательства, комплексного экономического и технического регулирования.*

# Анализ систем регулирования:

чем больше степень либерализации, тем более сильный Регулятор рынка электроэнергетики

либерализация ~~≠~~ оставить-всё-на-усмотрение-рынка

## Универсальные функции регулирования

либерализация = эффективный рынок + сильный регулятор

### Надежность энергоснабжения

Долгосрочный прогноз спроса и предложений

Система обеспечения надежности

Управление пиковыми нагрузками

Балансовые решения

### Формирование рынка

Скорость открытия рынка

Правила оптового и розничного рынка

Развитие конкуренции в конкурентных секторах

Регулирование профессиональных участников рынка – выдача специализированных разрешений / лицензий и их мониторинг

**Инвестиции в генерацию** (новые мощности и модернизация):

- планирование
- утверждение
- реализация
- мониторинг

**Инвестиции в передачу и распределение** (новые мощности и модернизация):

- планирование
- утверждение
- реализация
- контроль

**Охрана окружающей среды**

Возобновляемые источники  
Энергоэффективность  
Контроль за выбросами

### Цены и тарифы

Оптовые цены (мониторинг)

Розничные цены (установление и контроль)

Тарифы / методология на передачу и распределение, услуги СО

Плата за присоединение

Мониторинг оптового и розничного рынков

**Защита потребителей**

Мониторинг бесперебойности поставок

Защита уязвимых категорий потребителей

Досудебное урегулирование споров и разногласий

# Экономические регуляторы рынков

*опыт ЕС*

Статьи 23 и 25 Директив ЕС об электроэнергетике и газе ЕС 2003/54 и ЕС 2003/55 предусматривают

**создание независимых экономических органов регулирования, которые должны обладать отраслевой независимостью от участников рынка**

Директивы ЕС не содержат четкого указания по вопросам правительственного вмешательства. Тем не менее, Директива содержит ряд положений

- “Регулирующие органы должны быть полностью независимы от электроэнергетической/газовой отрасли”
- Необходимо, чтобы государства “приняли меры, гарантирующие, что регулирующие органы способны выполнять свои обязанности эффективно и своевременно”
- Деятельность регуляторов не подлежит контролю со стороны министерств, ведомств и компаний отрасли, т.е. регуляторы не должны быть связаны никакими отношениями прямой подчиненности с другими институтами
- Регуляторы должны отчитываться по своим действиям перед Правительством и Парламентом
- Регулятор не может совмещать функции управления госпакетами акций с тарифной и инвестиционной политикой

# Функциональная и финансовая независимость Регулятора

**Регулятор в рамках своих компетенций может принимать независимые решения**

(без одобрения министерств, правительства, парламента)

**Решения регулятора могут быть отменены только в судебном порядке**

- по тарифным методологиям
- уровням тарифов
- по лицензированию и урегулированию споров
- принимать подзаконные нормативно-правовые акты (методические указания, регламенты, решения, предписания и т.п.)

*Для эффективного выполнения возложенных задач Регулятор должен иметь достаточно средств, включая привлечение профессиональных сотрудников. Бюджет Регулятора может полностью или частично формироваться за счет специальных сборов с участников рынка или средств государственного бюджета*

# Обязательные полномочия экономических Регуляторов

*опыт ЕС*

**Независимый  
экономический регулятор  
отвечает за:**

**мониторинг рынка**

**отсутствие  
дискриминации**

**эффективную  
конкуренцию**

**эффективное  
функционирование рынка**

**На регулятора возлагается обязательный минимум полномочий:**

- утверждение методик и тарифов на передачу и распределение
- установление методик / платы, сроков и условий подключения к национальным и распределительным сетям
- установление платы на услуги по балансировке
- досудебное урегулирование споров и разногласий по всем вопросам, включая недискриминационный доступ к сетям
- Мониторинг оптового и розничного рынка
- обеспечение защиты потребителей и точности информации, предоставляемой потребителям

*В компетенции ФСТ России входят все полномочия, обозначенные как минимальный перечень задач Регуляторов Стран-членов ЕС, а также США, Канады, Австралии и многих других стран, кроме досудебного урегулирования вопросов по обеспечению недискриминационного доступа к сетям.*

# Дополнительные полномочия Регulatedоров

*опыт ЕС*

Дополнительно  
Директива ЕС  
устанавливает, что на  
Регulatedоров также  
могут быть возложены  
следующие функции

- выдача авторизаций (разрешений /лицензий) на строительство новых и модернизацию действующих генерирующих мощностей и сетей
- мониторинг бесперебойности снабжения
- отчеты о доминировании на рынке и антиконкурентной практике
- организация и контроль тендерных процедур для производства электроэнергии

# Третий энергетический пакет ЕС

1. Расширенные, усиленные полномочия и независимость национальных регуляторов.
2. Эффективное разделение деятельности по снабжению и производству электричества от сетевой деятельности (структурное разделение).
3. Создание наднационального регулирующего органа Агентства по сотрудничеству национальных регуляторов (ACER), в том числе по принятию и реализации решений по трансграничным вопросам.
4. Эффективное сотрудничество между операторами передающих сетей.
5. Улучшение рыночных функций и защиты потребителей.



# Задачи национальных органов регулирования

Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии

Усиление статуса национальных органов регулирования в национальных законах:

- независимость от политических и отраслевых интересов
- правовой статус
- финансовая автономия

Усиленные полномочия национальных органов регулирования в том числе в отношении мониторинга функционирования рынка

*а) содействие конкурентоспособному, безопасному и экологически устойчивому внутреннему рынку электроэнергии в рамках Европейского Сообщества, а также эффективному открытию рынка для всех потребителей и поставщиков в Сообществе и обеспечение надлежащих условий для эффективной и надежной эксплуатации электрических сетей, с учетом долгосрочных целей;*

*б) развитие конкурентоспособного и надлежащего функционирования региональных рынков в рамках Сообщества в связи с достижением целей, указанных в пункте (а);*

*с) устранение ограничений на торговлю электроэнергией между государствами-членами, включая разработку соответствующих возможностей трансграничной торговли для удовлетворения спроса и повышения уровня интеграции национальных рынков, которые могут способствовать перетокам электроэнергии по территории Сообщества;*

# Задачи национальных органов регулирования

Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г.  
относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии

- d) *содействие достижению, наиболее экономически эффективным способом, **развитию безопасной, надежной и эффективной недискриминационной системы, ориентированной на потребителя**, а также содействие адекватности системы и, в соответствии с общими целями энергетической политики, **энергоэффективности**, а также как интеграция больших и малых масштабов производства электроэнергии из возобновляемых источников энергии и распределению мощностей передающих и распределительных сетей;*
- e) ***облегчение доступа к сетям для новых генерирующих мощностей**, в частности, устранение препятствий, которые могли бы предотвратить доступ для новых участников рынка электроэнергии из возобновляемых источников энергии;*
- f) *обеспечение предоставления операторам сетей (передающих и распределительных) и системным операторам, а также системным пользователям **соответствующих стимулов**, в краткосрочной и долгосрочной перспективе, с целью повышения эффективности производительности сетей и содействию интеграции рынка;*
- g) *обеспечение того, чтобы потребители **потребляли услуги на основе эффективного функционирования национальных рынков**, способствуя эффективной конкуренции и оказанию помощи в обеспечении защиты прав потребителей;*
- h) ***оказание помощи в достижении высоких стандартов универсальных услуг электроснабжения**, содействуя защите уязвимых потребителей и совместимости необходимого обмена данными для смены поставщиков.*

# Агентство по сотрудничеству национальных регуляторов (ACER):

Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии

## Цель:

защита  
общественного  
интереса на уровне  
Европейского  
Союза  
посредством  
дополнения  
регуляторных  
задач  
национальных  
органов  
регулирования

## Полномочия:

- принятие обязательных решений по трансграничным вопросам;
- предоставление независимых консультаций: определение основных принципов и области действия сетевых кодексов;
- сетевые кодексы разрабатываются операторами передающих сетей (TSO), утверждаются ACER → становятся обязательными и исполняемыми после прохождения обязательных процедур обсуждения со всеми заинтересованными сторонами.
- Европейский Парламент предложил усиление полномочий мониторинга совместно со строгой отчетностью Парламенту ЕС, а также прозрачностью, открытостью и последовательностью.

# Усиление сотрудничества операторов передающих сетей (TSO)

Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии

## Цель:

Создание  
единого  
внутреннего  
рынка  
сообщества

## Основные задачи:

- развитие проектов стандартов и кодексов для совместимости деятельности и доступа к сети;
- согласование деятельности на основании согласованных стандартов и кодексов;
- развитие и публикация согласованного десятилетнего плана сетевых инвестиций на уровне всего ЕС.

# Усилий функций регулирования рынков и защита потребителей

Директива 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г. относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии

✓ Улучшение законодательных рамок

✓ Прозрачность требований доступа третьих сторон к инфраструктуре

✓ Усиление рыночной интеграции

## Потребители должны иметь:

- Право расторжения контрактов с поставщиками электричества/газа без штрафных санкций
- Право компенсации, если уровень качества услуг не соответствует требованиям (неточное и запоздалое выставление счетов и др.)
- Доступ к информации через счета и веб-сайтах компаний электричества/газа
- Доступ к информации о процедурах, применяемых в случае споров
- Право замены поставщика в течение двух недель
- Право быть информированным, по крайней мере раз в квартал, о действительном потреблении электричества и затратах
- Доступ к умным счетчикам в течение 10 лет с момента вступления в силу Директивы
- Право получения электроэнергии от избранного поставщика, независимо от страны члена, в которой поставщик зарегистрирован
- Право защиты от рыночного злоупотребления: в этой связи, национальные органы регулирования должны иметь возможность определения "предельных цен в неконкурентных рынках на установленный и ограниченный период
- Независимое обслуживание жалоб в национальных органах регулирования и альтернативные схемы пересмотра, такие как независимые омбудсмены по энергетике или служба потребителей<sup>13</sup>

# Функции регулирования электроэнергетики в Российской Федерации

## Надежность энергоснабжения

Долгосрочный прогноз спроса и предложений  
**Минэнерго, СО**  
 Система обеспечения надежности  
**СО, ФСК, сетевые компании**

Управление пиковыми нагрузками  
**СО**  
 Балансовые решения  
**ФСТ России, СО**

**Формирование рынка**  
 Скорость открытия рынка  
**Правительство РФ, МЭР, Минэнерго, ФАС России, ФСТ России**

Правила оптового и розничного рынка  
**Правительство РФ, МЭР, Минэнерго, ФАС России, ФСТ России, Совет рынка**  
 Развитие конкуренции в конкурентных секторах **ФАС России ?**

Регулирование профессиональных участников рынка – выдача специализированных разрешений / лицензий и их мониторинг  
**Совет рынка в части профучастников оптового рынка, -?**

## Инвестиции в генерацию (новые мощности и модернизация):

- планирование  
**Минэнерго, МЭР, СО, в т.ч. ФСТ России**

- утверждение  
**нет точного порядка**  
 - реализация **- ?**  
 - мониторинг **-? в т.ч. ФСТ России**

## Инвестиции в передачу и распределение (новые мощности и модернизация):

- планирование  
**Минэнерго, МЭР, ФСТ России, РЭКи, ФСК, РСК**

- утверждение **- ?**  
 - реализация **- ФСК, МРСК, РСК**  
 - контроль **-?, в т.ч. ФСТ России**

**Охрана окружающей среды**  
 Возобновляемые источники **-?**  
 Энергоэффективность **ФСТ, -?**  
 Контроль за выбросами **-?**

**Минэнерго**

## Цены и тарифы

Оптовые цены (в регулируемой части)  
**ФСТ России**  
 Розничные цены  
 установление и контроль  
**РЭКи, ФСТ России**

Тарифы на передачу и распределение  
**ФСТ России, РЭКи**  
 Плата за присоединение  
**ФСТ России, РЭКи**

Мониторинг оптового рынка  
**Минэнерго, Совет рынка, ФАС России, ФСТ России**

Мониторинг розничного рынка  
**ФСТ России, ФАС России, РЭКи**

**Защита потребителей**  
 Мониторинг бесперебойности поставок  
**планируется ФСТ России, РЭКи (планируется в рамках RAB)**

Защита уязвимых категорий потребителей **-?**

Досудебное урегулирование споров и разногласий  
**ФСТ России + РЭКи ?**

# ФУНКЦИИ экономических регуляторов: ФСТ России и органов регулирования субъектов Российской Федерации

*Экономическими регуляторами рынка электроэнергетики, независимыми от отраслевых интересов в соответствии с наделенными полномочиями и по своей сути на федеральном уровне является ФСТ России и на уровне субъектов Российской Федерации соответствующие органы регулирования.*

*К их полномочиям относятся регулирование экономических и социальных аспектов реформируемого рынка электроэнергетики*

- ценовое / тарифное регулирование
- балансовые решения
- плата за техприсоединение
- рассмотрение жалоб и разногласий
- участие в рассмотрении и утверждение инвестиционных программ, мониторинг и контроль различных аспектов регулирования
- участие в установлении правил и скорости открытия рынка, с учетом социальных аспектов защиты интересов конечных потребителей
- мониторинг оптового и розничного рынка (в части услуг ЖКХ)
- введение стандартов раскрытия информации
- защита интересов конечных потребителей, введение и контроль за институтом гарантирующих поставщиков.

***В процессе реформирования роль ценовых регуляторов федерального и регионального уровня значительно трансформировалась от директивного установления цен до комплексного регулирования рынка***

**Спасибо за внимание!**