**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона**

**«О внесении изменений в Федеральный закон**

**«Об электроэнергетике»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» (далее – Проект) подготовлен в целях создания условий для повышения экономической эффективности работы Единой энергосистемы России (далее – ЕЭС России) за счет учреждения коллегиального органа с представительством участников рынка электроэнергии, участвующего в формировании решений по управлению перспективным развитием и нормативно-техническому регулированию в сфере электроэнергетики.

В современной экономической ситуации, характеризующейся низкими темпами роста экономики и потребления электроэнергии, приоритетной задачей государственного регулирования в сфере электроэнергетики должно стать повышение экономической эффективности функционирования и развития Единой энергетической системы России (ЕЭС России).

Достижение данной цели возможно за счет более эффективного использования внутренних ресурсов ЕЭС России: оптимизации инвестиционных и технологических решений, а также актуализации нормативно-технического регулирования отрасли с учетом его влияния на стоимость электроэнергии для потребителей. Действующая в настоящее время система инвестиционного планирования и нормативно-технического регулирования в электроэнергетической отрасли создает существенную нагрузку на производителей и покупателей электроэнергии.

В части инвестиционного планирования во исполнение положений Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и постановления Правительства Российской Федерации от 10 октября 2010 г. № 823 «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» выбор инвестиционных проектов, включаемых в инвестиционные программы субъектов электроэнергетики, инвестиционные программы которых утверждаются уполномоченными органами исполнительной власти, осуществляется на основании схемы и программы развития ЕЭС России. При этом необходимость и порядок процедуры оценки экономической эффективности таких проектов нормативными правовыми актами не установлена. В отсутствие такого механизма проведение оценки инвестиционного проекта по критерию соотношения положительного эффекта от его реализации и стоимости такого проекта не представляется возможным, что создает риск завышения объемов инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, выбора неоптимальных с технологической и ценовой точки зрения проектов, а также включения в инвестиционные программы субъектов электроэнергетики инвестиционных проектов с низкой экономической эффективностью.

В целях предотвращения указанного риска, по мнению Минэкономразвития России, необходима разработка механизма оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, позволяющего сопоставить затраты на создание и содержание электроэнергетической инфраструктуры и конечный результат для потребителя, выражающийся как в повышении надежности электроснабжения, так и в изменении стоимости электроэнергии.

В частности, это позволит решить следующие задачи в целях ограничения избыточной ценовой нагрузки на потребителей электроэнергии:

1) Оптимизировать объемы инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, инвестиционные программы которых подлежат утверждению уполномоченными органами исполнительной власти. В частности, объем инвестиционной программы ПАО «ФСК ЕЭС» на 2015-2019 годы составляет 469,1 млрд. рублей, то есть в среднем около 93,8 млрд. руб. ежегодно. При этом по оценке Минэкономразвития России, объем инвестиций, необходимых и достаточных для развития и модернизации электросетевого хозяйства ПАО «ФСК ЕЭС», исходя из темпов естественного старения оборудования, составляет около 50 млрд. руб. в год, то есть почти вдвое меньшую величину.

2) Создать стимулы к повышению коэффициента использования установленной мощности в ЕЭС России (КИУМ). При росте установленной мощности ЕЭС России за период с 2010 по 2015 год на 10,54 % КИУМ тепловых электростанций в ЕЭС России, согласно отчетам ПАО «СО ЕЭС», за указанный период сократился с 52,9 % до 47,2 %.

3) Совершенствовать механизм отнесения генерирующих объектов к генерирующим объектам, поставляющим мощность в вынужденном режиме. В 2015 году общая стоимость мощности, поставленной в вынужденном режиме в целях обеспечения надежного электроснабжения потребителей, по данным НП «Совет рынка», составила около 19,2 млрд. рублей, а за период 2012-2015 годов рост стоимость такой мощности выросла почти втрое.

В части надежности в настоящее время обязательные требования надежности и безопасности, установленные нормативно-техническими документами в сфере электроэнергетики нуждаются в актуализации и пересмотре. В указанных целях Правительством Российской Федерации разработан и внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проект изменений в Закон об электроэнергетике, предполагающий наделение регулятора полномочиями по установлению обязательных требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики.

После принятия данного законопроекта Правительством Российской Федерации будет проведена работа по актуализации действующих и разработке новых основополагающих нормативно-технических документов, устанавливающих обязательные требования надежности и безопасности в сфере электроэнергетики и в значительной степени определяющих эффективность функционирования ЕЭС России.

При этом установление требований надежности и безопасности может повлечь за собой чрезмерное повышение расходов субъектов электроэнергетики на обеспечение требуемых параметров надежности и безопасности, а также увеличить административную нагрузку на бизнес, связанную с деятельностью государственных органов, осуществляющих контрольные и надзорные полномочия. Поскольку надежность, в отличие от безопасности, в значительной степени является экономическим параметром, уровень которого должен зависеть в первую очередь от потребностей покупателя электрической энергии, требования надежности должны устанавливаться исходя из экономической целесообразности и с учетом экономических последствий.

По мнению Минэкономразвития России, при разработке проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования надежности в электроэнергетике, одним из основополагающих принципов формирования состава и содержания таких требований должна быть техническая обоснованность, экономическая целесообразность расходов на их соблюдение и достижение единого мнения регулятора и всех субъектов рынка электроэнергии о необходимости установления таких требований. В то же время действующими нормативными правовыми актами не установлены механизмы, позволяющие участникам рынка электроэнергии в необходимой степени участвовать в принятии решений по формированию состава и содержания обязательных данных требований. Полагаем, что создание такого механизма позволит повысить качество нормативно-технического регулирования и минимизировать риски установления чрезмерных и необоснованно обременительных с экономической точки зрения для участников рынка обязательных требований надежности.

Для решения изложенных задач Минэкономразвития России считает целесообразным учреждение коллегиального органа, включающего в свой состав представителей потребителей и производителей электроэнергии, регулятора, организаций сетевой, технологической и коммерческой инфраструктур рынка, а также представителей экспертного сообщества, научных и проектных организаций и наделенного нормативно установленными полномочиями по рассмотрению проектов инвестиционных решений, направленных на развитие ЕЭС России, а также проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования надежности в сфере электроэнергетики.

В качестве такого коллегиального органа предлагается учреждение ассоциации «Совет по надежности и развитию ЕЭС России» (далее – Совет по надежности), структурно и организационно сходное с успешно функционирующим в настоящее время НП «Совет рынка».

По мнению Минэкономразвития России, к функциям Совета по надежности целесообразно отнести следующие:

анализ экономической эффективности мероприятий, предлагаемых к включению в инвестиционные программы субъектов электроэнергетики, инвестиционные программы которых утверждаются уполномоченными органами исполнительной власти, с учетом параметрической модели ЕЭС России и возможностей реализации замещающих мероприятий, а также мониторинг и анализ эффективности их реализации;

выдачу заключений в отношении проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования надежности в электроэнергетике;

оценку воздействия применения обязательных требований надежности в электроэнергетике на рынок электроэнергии с учетом статистической информации, поступающей от участников рынка электроэнергии;

участие в разработке схем и программ развития ЕЭС России;

участие в деятельности по прогнозированию производства и потребления электроэнергии;

участие в деятельности по формированию технологического резерва мощностей;

выдачу заключений о последствиях вывода объектов электроэнергетики из эксплуатации;

выдачу заключений о последствиях отнесения генерирующих объектов, к генерирующим объектам, мощность которых поставляется в вынужденном режиме;

организацию системы общественного контроля за проведением конкурентного отбора мощности и выбора состава включенного генерирующего оборудования и оборудования, находящегося в резерве;

участие в осуществлении контроля за фактическим техническо-экономическим состоянием объектов электроэнергетики и расследовании причин аварий, влияющих на системную надежность ЕЭС России, а также выдача рекомендаций по устранению их последствий и предотвращению таких аварий в будущем;

сбор, верификацию и анализ поступающей от субъектов электроэнергетики и потребителей электроэнергии о состоянии информации и функционировании объектов электроэнергетики, ценах и тарифах на рынке электроэнергии.

В целях полноценного исполнения данных функций такой орган должен располагать необходимой информационной и технологической инфраструктурой, включающей в себя актуальную и достоверную параметрическую модель ЕЭС России, как основной инструмента планирования и моделирования развития энергосистемы, осуществить переход к алгоритмизированному сценарному прогнозированию развития ЕЭС России на основе такой параметрической модели, запустить процедуру оценки экономической эффективности проектов с рассмотрением альтернативных вариантов как составляющей процесса утверждения крупных инвестиционных проектов (cost-benefit analysis).

Организационное обеспечение данной деятельности возможно за счет перераспределения имеющегося функционала и ресурсов существующих организаций технологической инфраструктуры рынка, научных и проектных организаций. В частности, представляется целесообразной передача Совету по надежности выполняемых в настоящее время системным оператором функций, связанных с перспективным планированием и технологическим регулированием в электроэнергетике.

В части управления развитием ЕЭС России Совета по надежности будет призван координировать деятельность по разработке оптимальных с инвестиционной точки зрения технических решений, в настоящее время осуществляемую проектными институтами (находящимся в собственности Российской Федерации ОАО «Энергосетьпроект», и дочерним обществом ПАО «СО ЕЭС» ОАО «НИИПТ»). Создание централизованной структуры для разработки решений по развитию ЕЭС России представляется возможным путем объединения ресурсов данных обществ с подчинением Совету по надежности.

В целях актуализации нормативно-технических требований в электроэнергетике потребуется создание при НП «Совет по надежности» структуры, ответственной за актуализацию и пересмотр нормативно-технических документов, которая в настоящее время отсутствует.

По мнению Минэкономразвития России, на базе Совета по надежности также целесообразно рассмотреть осуществление контроля за деятельностью системного оператора при сохранении за ним функций по оперативно-диспетчерскому управлению ЕЭС России.

При этом представляется целесообразным установление обязательного членства в Совете по надежности для субъектов электроэнергетики и потребителей электроэнергии, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектом по производству электроэнергии или энергопринимающим устройством, функционирующим в составе ЕЭС России, установленная мощность которого равна или превышает 25 МВт.

Осуществление финансирования деятельности Совета по надежности возможно обеспечить за счет установления платежа для членов ассоциации при одновременном снижении тарифа на услуги по оперативно-диспетчерскому управлению. При этом предполагаемый объем финансирования, необходимый для функционирования Совета по надежности не должен превышать годовой бюджет НП «Совет рынка». Реализация данного предложения позволит оптимизировать расходы продавцов электроэнергии на оплату услуг и функций системного оператора.

В целях обеспечения полноценной реализации вышеизложенных функций деятельность Совета по надежности должна осуществляться под руководством наблюдательного совета, включающего представителей групп заинтересованных субъектов в следующем составе:

шесть представителей, уполномоченных Правительством Российской Федерации, и назначаемых из числа членов Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти и экспертов в области электроэнергетики;

пять представителей продавцов электрической энергии, включая не менее одного из производителей электроэнергии с использованием возобновляемых источников энергии;

пять представителей покупателей электрической энергии;

пять представителей организаций сетевой и технологической инфраструктур;

представитель ПАО «СО ЕЭС», представитель ОАО «Энергосетьпроект», представитель разработчика нормативно-технических документов.

При этом, по мнению Минэкономразвития России, представляется целесообразным предусмотреть в организационной структуре Совета по надежности разделение на следующие комитеты:

комитет по нормативно-техническому регулированию в электроэнергетике;

комитет по перспективному планированию развития и параметрической модели ЕЭС России;

комитет по оперативно-диспетчерскому управлению ЕЭС России.

В настоящее время сходным образом успешно функционирует коллегиальный орган коммерческой инфраструктуры рынка электроэнергетики – НП «Совет рынка», которому в настоящее время подчинено ОАО «Центр финансовых расчетов» и ОАО «Администратор торговой системы».

Эффективность описанной системы управления перспективным планированием развития энергосистем и нормативно-технологическим регулированием в электроэнергетике подтверждается опытом управления крупнейшими энергосистемами мира. В частности, на аналогичных принципах основывается деятельность Североамериканской корпорации по надежности электроснабжения (NERC), и Европейской ассоциацией сетевых операторов (ENTSO-E), осуществляющими деятельность по управлению энергосистемами США, Канады и части Мексики и Европейского союза соответственно.

С учетом необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты и осуществления необходимых организационных мероприятий реализация предложений по учреждению Совета по надежности представляется возможной к началу 2018 года.

По мнению Минэкономразвития России, реализация изложенных предложений позволит значительно повысить экономическую эффективность функционирования ЕЭС России.

Внесение указанных изменений не вызовет роста расходных обязательств федерального бюджета и бюджетов иных уровней.

Проект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.