

Совершенствование системы регулирования

Семинар ФСТ России 6 сентября 2012

г.

О.Г.Аллилуева

Вопросы для обсуждения

1. **Совершенствование Федерального закона «О естественных монополиях»**, в т.ч. предмет регулирования, критерии отнесения к субъектам ЕМ
2. **Роль потребителей** в регуляторных процессах, в т.ч. уязвимых категорий, регулирование с учетом принципа универсальности услуг, введение параметров качества (в т. ч. коммерческого), формирование обратной связи (жалобы, удовлетворенность качеством)
3. **Соотношение** специального отраслевого (комплексного) регулирования и антимонопольного регулирования в отношении инфраструктурных секторов
4. **Приоритеты** оптимизации инструментов специального отраслевого (комплексного) регулирования

Внешний контекст и новые уроки

ВТО / ОЭСР

ЕС

ТС / ЕЭП



либерализация /
структурные
реформы

новые тренды

новые технологии

новые компетенции

кризис

Язык

Стратегии

Правовые нормы

Технологические возможности и ограничения

1. Совершенствование Федерального закона «О естественных монополиях»

✓ Наличие предмета правового регулирования Федерального закона № 147-ФЗ «О естественных монополиях»

- «Да» - предмет есть. Естественно-монопольные виды деятельности (сетевые инфраструктуры) относительно устойчивы во времени

- «Нет» - предмета нет, это раздел ФЗ «О защите конкуренции», все рынки потенциально конкурентные

- «Нет» это разделы отраслевых законов

✓ Критерии отнесения к субъектам ЕМ

а) вид деятельности / сфера ЕМ с исчерпывающим перечнем услуг ЕМ, отнесенных к этим сферам ЕМ

б) анализ товарного рынка с установлением состояния товарного рынка в условиях ЕМ и доминирующего положения (более 35% - субъект ЕМ, менее 35% - не субъект ЕМ)

в) совокупно «А» и «Б»

г) территориальные особенности

д) другие основания / критерии / особенности

Ключевые обязанности субъектов ЕМ

ФЗ «О защите конкуренции» и другие общие Федеральные законы

- Реестр субъектов, занимающих доминирующее положение
- Согласование сделок по слиянию и поглощению
- Антимонопольный контроль за недискриминационным доступом
- Регулирование закупок по 223-ФЗ
- Антимонопольный контроль за торгами по 135-ФЗ
- Антимонопольные расследования, в том числе на основании жалоб

ФЗ «О естественных монополиях»

- Реестр субъектов естественных монополий (информационный)
- Ценовое / тарифное регулирование (с учетом анализа рынка)
- Стандарты раскрытия информации
- Согласование сделок с производственными и непроизводственными активами
- Раздельный учет
- Предоставление регуляторной отчетности
- Досудебное урегулирование споров и разногласий

Отраслевые законы: «Об электроэнергетике», «О тепле», «О газе», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Водный кодекс Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Воздушный кодекс Российской Федерации

Предложения ФСТ России по совершенствованию Федерального закона «О естественных монополиях»

- ✓ уточнение понятийного ряда и формулировок с учетом терминологии Соглашения «Об общих принципах и правилах регулирования естественных монополий» ЕЭП
- ✓ «субъект естественной монополии»: один признак - вид деятельности в сферах естественных монополий с учетом особенностей, которые могут быть установлены федеральными законами и актами Правительства Российской Федерации
- ✓ «реестр естественных монополий» - в качестве информационного реестра
- ✓ «органы регулирования деятельности субъектов естественных монополий» (ФОИВ и органы регулирования ЕМ субъектов РФ), конкретизация их функций и полномочий
- ✓ новая редакция статьи о способах и методах ценового регулирования с учетом действующего отраслевого законодательства
- ✓ уточненная редакция статьи о государственном контроле (надзоре), в т.ч. вопросов, связанных с полномочиями органов регулирования по контролю сделок с производственными и непроизводственными активами субъектов ЕМ и контролю недискриминационного доступа
- ✓ изменение формулировок о государственном контроле и полномочиях антимонопольного органа

Ч. 3. Ст. 14 «Сообщения о ликвидации органов регулирования естественных монополий и об основаниях для принятия такого решения публикуются в средствах массовой информации.»

2. Роль потребителей

- ✓ регулирование с учетом принципа универсальности услуг
- ✓ дифференциация тарифов по группам потребителей, в т.ч. уязвимые категории
- ✓ стандарты информации, в т.ч. в отношении инвестиционных программ
- ✓ введение параметров качества (в т. ч. коммерческого)
- ✓ формирование обратной связи (жалобы, досудебное урегулирование споров, удовлетворенность качеством)
- ✓ ...

Усиление 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

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

Улучшение законодательных рамок

Прозрачность требований доступа третьих сторон к инфраструктуре

Усиление рыночной интеграции

Право Стран установить критерии отнесения категории потребителей

Составляющие качества

Опыт ЕС,

электроэнергетика

SAIDI = длительность отключений (ч) / количество всех потребителей

SAIFI = количество отключений / количество всех потребителей

CAIDI = длительность отключений (ч) / количество потребителей, затронутых отключениями

Показатели непрерывности снабжения

- **Время восстановления:** между моментами первого обнаружения и моментом, когда поставка электроэнергии полностью восстановлена для всех потребителей
- **Прерывание:** событие, ведущее к прерыванию поставок электроэнергии хотя бы одному потребителю в течение более 3 минут (прерывания менее 3 минут = «краткие прерывания»);
- **Общее количество потребителей:** все потребители определенной потребительской группы в определенной зоне и использующие определенный уровень напряжения
- **ENS:** непоставленная энергия, учитывает объем энергии, не поставленной в связи с прерываниями.
- **AIT:** среднее время прерывания, определяется, как непоставленная энергия, деленную на годовую поставленную энергию сетевой

Техническое качество

- Устойчивость частоты
- Нормальное значение: 50 Гц
 - Пределы вариаций:
 - 47 – 52 Гц , 100% год
 - 49,5 – 50,5 Гц, 99,5% год
 - Стабильность напряжения
 - Пределы вариаций: $\pm 10\%$
 - Гармоники напряжения
 - Для НН и СН фактор искажения $\leq 8\%$ и для ВН $\leq 3\%$

Коммерческое качество

- Подключение
- Жалобы на напряжение
- Контракты
- Реагирование на жалобы потребителей
- Ответы на письма потребителей
- И т.д.

3. Соотношение специального отраслевого (комплексного) регулирования и антимонопольного регулирования в отношении инфраструктурных секторов

Цели и задачи комплексного регулирования, напрямую не связанные с антимонопольной политикой на примере электроэнергетики:

- **обеспечение долгосрочной надежности и стабильности энергосистемы в целом, (в т.ч. балансовые решения)**
- **защита интересов конечных потребителей, (в т.ч. гарантирующие поставщики)**
- **учет влияния на окружающую среду генерации по типам топлива (рынок мощности, генеральная схема размещения)**
- **балансовые решения с учетом топливной составляющей (гидрогенерации, АЭС, генерация комбинированной выработки)**
- **обязательства по стимулированию использования источников возобновляемой энергии**
- **постепенное сокращение перекрестного субсидирования (между различными категориями потребителей; электрической и тепловой энергией; межрегиональной)**
- **обязательства по непрерывному обеспечению коммунальными услугами**

В экономически развитых странах по итогам 20 лет активных реформ электроэнергетики утвердился политический и экономический консенсус –

Конкуренция не самоцель, а средство обеспечения интересов потребителей

Международная повестка системы регулирования, опыт ЕС

Пример: Третий форум Европейских Регуляторов
декабрь 2011

Флорентийская школа регулирования
(Флоренция)

«Железнодорожный транспорт между
специальным отраслевым и
антимонопольным регулированием»

✓ Есть ли место антимонопольному
регулированию в железнодорожном
секторе?

✓ Что должно попадать под
антимонопольное регулирование, а
что под специальное отраслевое?

✓ Какие проблемы могут возникнуть в
связи с нечетким разграничением
антимонопольного регулирования и
специального отраслевого
регулирования?

✓ Каковы преимущества и недостатки
антимонопольного и специального
отраслевого регулирования?

✓ Плюсы и минусы для кого?

✓ Как антимонопольное и специальное
отраслевое регулирование влияет на
эффективность работы национальной

ФОРМИРУЕТСЯ:

- Отраслевыми Директивами ЕС (Третий энергетический пакет установил обязательные и дополнительные полномочия национальных регуляторов)
- Национальным законодательством
- Ассоциациями /форумами регуляторов, экспертов и бизнеса

Общие подходы для инфраструктурных секторов:

- ✓ Антимонопольное регулирование (контроль сделок по слиянию и поглощению, запрет картелей /злоупотребления доминирующим положением) применяется на конкурентных рынках,
 - не в полной мере учитывает специфику инфраструктурных отраслей при переходе от монопольных к конкурентным,
 - в основном вводится по факту нарушений / ex-post
 - как правило, требуется несколько лет судебных разбирательств до принятия окончательного решения
- ✓ Для снижения правовой неопределенности для участников рынка необходимо ясное разделение полномочий между регулируемыми и антимонопольными органами
- ✓ Большее значение, особенно в переходный период, имеет специальное комплексное отраслевое регулирование ex-ante, которое оперативно реагирует на проблемы, в т.ч. осуществляя постоянный мониторинг и надзор за деятельностью и поведенческими условиями участников рынка

Ключевые задачи и компетенции комплексного регулирования

Задачи:

- развитие конкуренции
- защита прав потребителей
- устойчивое функционирование регулируемых отраслей

Функциональная независимость:

- полномочия по принятию подзаконных актов
- решения регулятора могут отменяться в суде
- достаточность ресурсов для обеспечения деятельности и привлечения компетентных сотрудников

Независимость:

- от интересов отрасли
- политической конъюнктуры

Участие в создании условий для развития добросовестной конкуренции (дизайн рынков, правила открытия и регулирования рынков), регулирование и мониторинг поведенческих условий участников рынка

- Предсказуемость, стабильность регулирования
- **Обязательства недискриминации / регулирование доступа к услугам регулируемых субъектов и входа на рынки**
- Прозрачность обязательств / раскрытие информации
- **Раздельный учет / согласование сделок с производственными и непроизводственными активами**
- **Ценовой контроль: установление тарифов / методологии их применения и / или мониторинг тарифов**
- **Легитимизация перекрестного субсидирования**
- **Универсальные услуги / защита уязвимых слоев**
- **Регулирование качества услуг: бесперебойность поставок, техническое, коммерческое**
- **Надзор / мониторинг инвестиций в сетевые инфраструктуры, в т.ч. в целях снятия инфраструктурных ограничений**

Государственные регуляторы США (федерального уровня)

+ Комиссии по регулированию штатов С

Federal Energy Regulatory Commission (FERC):
Регулирует электроэнергетическую и газовую отрасли.
Штатная численность – 1540 человек. Бюджет – 315 000 000 \$

- Обеспечение недискриминационного доступа
- Регулирование передачи и оптовых продаж электроэнергии в торговле между штатами
- Регулирование передачи и продажи природного газа в торговле между штатами
- Регулирование транспортировки нефти по трубопроводам в торговле между штатами
- Выдача лицензий и аудит частных, муниципальных и государственных гидроэнергетических проектов
- Мониторинг энергетических рынков
- Управление бухгалтерской и финансовой отчетностью регулируемых организаций
- Обработка заявок на получение лицензий и других документов

Federal Communications Commission (FCC)
Регулирует связь, радио, телевидение, телеграф.
Штатная численность – 1898 человек. Бюджет – 335 800 000 \$

- Поощрение развития инновационных услуг
- Проведение расследований и анализа жалоб
- Регулирование радиовещания, любительских радиостанций, ретрансляционных станций и коммерческих операторов вещания
- Лицензирование вещания
- Выдача штрафов и аннулирование лицензий на вещание
- Мониторинг и развитие конкуренции

Государственный регулятор в Германии (федерального уровня)

Federal Network agency for electricity, gas, telecommunication, post and railway (BNetzA):

Регулируемые отрасли - энергетика, газ, связь, транспорт, почта

Штатная численность – 2381 человек.

Бюджет – 157 707 000 €

+ Регулирование на уровне Земель ФРГ

Энергетика и газ	<ul style="list-style-type: none">• Создание предпосылок для функционирования конкуренции на рынках добычи и транспортировки.• Обеспечение недискриминационного доступа к сети и контроль ставок за использование сети, взимаемых поставщиками.• Контроль за антиконкурентной практикой.
Почта и связь	<ul style="list-style-type: none">• Обеспечение справедливой рабочей конкуренции в сельской местности• Обеспечение предоставления на всей территории страны основных телекоммуникационных и почтовых услуг по доступным ценам.• Вопросы почтовых лицензий.• Контролирует рынок и предоставляет консультации гражданам о новых
Транспорт	<ul style="list-style-type: none">• Мониторинг конкуренции в железнодорожной инфраструктуре• Обеспечение недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре• Контроль за соблюдением правил, регулирующих доступ к железнодорожной инфраструктуре

Директивы ЕС 2009 г. о рынке электроэнергетики

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:01:EN:HTML>

1. Регулирующий орган должен выполнять следующие функции:

- (а) **устанавливать или утверждать тарифы на передачу и распределение** электроэнергии или их методологии, в соответствии с прозрачными критериями;
- (б) **обеспечивать соблюдение сетевыми компаниями** и, в соответствующих случаях, собственниками сетей, а также любыми субъектами электроэнергетики их обязательств, установленных настоящей Директивой, и другими соответствующими законодательными актами Сообщества, в том числе в отношении трансграничных вопросов;
- (с) обеспечивать **сотрудничество в отношении трансграничных вопросов** с регулирующими органами и властями заинтересованных государств-членов, а также с Агентством;
- (д) **соблюдать и реализовывать решения Агентства и Комиссии**, в соответствии с их компетенциями, установленными законодательством;
- (е) **публиковать ежегодные доклады о своей деятельности** и о выполнении своих обязанностей перед соответствующими органами государств-членов, Агентством и Комиссией. Такие доклады должны охватывать принятые меры и полученные результаты в отношении каждой из задач, перечисленных в настоящей статье;
- (ф) **обеспечивать отсутствие перекрестного субсидирования** между деятельностью по передаче, распределению и сбыту (поставке);
- (г) **осуществлять мониторинг инвестиционных планов сетевых компаний** и предоставление в своем ежегодном докладе оценки инвестиционных планов операторов передающих сетей с точки зрения их соответствия плану Сообщества по развитию сети, указанном в статье 8 (3) (б) Постановления (ЕС) № 714/2009; такая оценка может включать в себя рекомендации по внесению поправок в эти инвестиционные планы;
- (н) осуществлять **мониторинг соблюдения и обзора реализации последних мер по сетевой безопасности и правил надежности**, и устанавливать или утверждать стандарты и требования к качеству предоставляемых услуг или содействие этому совместно с другими уполномоченными органами;
- (л) осуществлять **мониторинг уровня прозрачности, в том числе по оптовым ценам**, и обеспечение соблюдения субъектами электроэнергетики **обязательств по прозрачности**;
- (j) осуществлять **мониторинг уровня и эффективности открытости рынка и конкуренции на оптовом и розничном рынках**, в том числе на энергетических биржах, цен для бытовых потребителей, включая систему предоплату, стоимости за подключение, оплату за отключения, плату за техническое обслуживание и жалобы бытовых потребителей, а также любое искажение или ограничение конкуренции, в том числе предоставление соответствующей

Статья 37 Обязанности и полномочия регулирующего органа

Директивы ЕС 2009 г. о рынке электроэнергетики

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:01:EN:HTML>

- (K) осуществлять **мониторинг включения ограничений в договорную практику**, в том числе исключительных оговорок, которые могут ограничить права крупных небытовых потребителей по заключению контракта одновременно с более чем с одним поставщиком или ограничить их выбор, чтобы сделать это, и, при необходимости, информировать о такой практике национальные антимонопольные органы;
- (L) **поддерживать свободу договора в связи с расторжением контракта на поставку и с учетом долгосрочных договоров** при условии, что они совместимы с законодательством Сообщества и соответствуют политике Сообщества;
- (M) **осуществлять мониторинг времени, которое требуется сетевым компаниям для присоединения и ремонта**;
- (N), **содействовать и реализовывать меры по защите потребителей**, совместно с другими уполномоченными органами власти, в том числе, изложенным в приложении I, являются эффективны и действенны;
- (O) **публиковать рекомендации**, как минимум ежегодно, в связи с соблюдением стоимости поставок, в соответствии со Статьей 3, и предоставление их в антимонопольные органы, в случае необходимости;
- (p) **обеспечивать доступ к данным о потреблении** в доступном формате, гармонизованном на национальном уровне, а также оперативный доступ для всех клиентов к таким данным в соответствии с пунктом (H), приложение I;
- (Q) осуществлять мониторинг за осуществлением норм, касающихся роли и обязанностей сетевых компаний, поставщиков, потребителей и других участников рынка в соответствии с Постановлением (ЕС) № 714/2009;
- (r) **осуществлять мониторинг за инвестициями в генерирующие мощности** для достижения безопасности энергоснабжения;
- (с) **осуществлять мониторинг технического сотрудничества** между Европейским Сообществом и операторами передающих сетей третьих стран;
- (T) осуществлять **контроль за осуществлением мер по обеспечению гарантий качества**, указанных в статье 42, и
- (U) содействовать **совместимости процессов обмена данными** для наиболее важных рыночных процессов на региональном уровне.
 - 2. Государство-член может наделить полномочиями по мониторингу, указанными в пункте 1, иные органы власти. В таком случае информация в результате такого мониторинга должна быть доступна для регулирующих органов как можно скорее.
 - + досудебное урегулирование споров по вопросам доступа к сетям в течение 2

Варианты стратегий

**Текущий
тренд**

**Комплексное
регулирование**, в т.
ч.
**разграничение норм
147-ФЗ «О естественных
монополиях»
и 135-ФЗ «О защите
конкуренции»**

**Антимонопольно
е регулирование**,
в т.ч. погружение норм
147-ФЗ «О естественных
монополиях»
в 135-ФЗ «О защите
конкуренции»

4. Приоритеты оптимизации инструментов специального отраслевого (комплексного) регулирования

(субъективные)

- 1. Совершенствование Федерального закона «О естественных монополиях»**, в т.ч. предмет регулирования, критерии отнесения к субъектам ЕМ
- 2. Роль потребителей** в регуляторных процессах, в т.ч. уязвимых категорий, регулирование с учетом принципа универсальности услуг, введение параметров качества (в т. ч. коммерческого), формирование обратной связи (жалобы, удовлетворенность качеством)
- 3. Соотношение** специального отраслевого (комплексного) регулирования и антимонопольного регулирования в отношении инфраструктурных секторов
- 4. Участие в интеграционных процессах**