

Способы укрепления платежной дисциплины среди потребителей электроэнергии

Отчет по итогам

круглого стола

Информационная справка

апрель 2014



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Резюме

17 апреля 2014 г. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации провел обсуждение способов укрепления платежной дисциплины среди потребителей электроэнергии. В мероприятии приняли участие более 50 представителей экспертного сообщества, производителей электроэнергии, сетевых и энергосбытовых компаний, потребителей электроэнергии и органов государственной власти.

В рамках круглого стола была поставлена цель выявить основные проблемы в сфере неплатежей, рассмотреть существующее нормативное регулирование и предложения по изменению законодательной базы. Отдельно были рассмотрены проблемы на оптовом и розничном рынках электроэнергии, вопросы ресурсообеспечения в многоквартирных домах и регулирование отношений субъектов электроэнергетики и гарантирующих поставщиков.

Вводная часть

Круглый стол открыл первый заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Онищенко Владислав Валерьевич. Он отметил, что укрепление платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов важно как для эффективного функционирования рынков, так и для формирования инвестиционных ресурсов у компаний, которые могут быть направлены на модернизацию российской энергетики. С другой стороны, существует понимание того, что в ряде случаев ресурсов не хватает и нужно проводить существенную работу по оптимизации расходов пользователей с целью обеспечения возможности расплачиваться за потребленные ресурсы.

По словам *В.В.Онищенко*, необходимо разработать и внедрить такие методы, которые позволили бы в основном за счет самоограничения и саморегулирования воздействовать на потребителя энергетических ресурсов с целью избежания возникновения ситуации по неплатежам.

Виктор Рогоцкий

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Виктор Рогоцкий, член Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, сделал вступительный доклад по проблемам неплатежей. Охарактеризовал положение дел в сфере неплатежей за коммунальные услуги, в том числе по электроэнергии. Эксперт отметил, что общая задолженность по электричеству и тепловой энергии в стране составляет более полутриллиона рублей. Были выделены три основных инструмента по укреплению платежной дисциплины: ограничение режима электропотребления, взимание неустойки и судебное разбирательство. Было обозначено, что размещение информации о должниках в общественных местах и в СМИ является одним из наиболее эффективных способов работы с неплательщиками, но запрещено законодательно для ряда групп потребителей.

Виктор Рогоцкий обратил внимание на то, что сейчас у ресурсоснабжающих организаций отсутствует возможность на законных основаниях напрямую вести расчет с населением за поставленные в многоквартирные дома коммунальные ресурсы, в том числе ресурсы, потребленные на общедомовые нужды, за исключением ряда случаев. По мнению эксперта, данную схему стоит пересмотреть. Проблемой в данной схеме является то, что управляющие компании набирают долги и уходят от ответственности путем ликвидации. Ожидается, что выставление квитанций напрямую потребителям коммунальных услуг, то есть непосредственная оплата услуг ресурсоснабжающих организаций, позволит избежать проблемы неплатежей управляющих компаний за поставленные ресурсы.

Эксперт предложил внести правило субсидиарной ответственности за те «неотключаемые» организации, которые не платят ресурсоснабжающим организациям.

Доклады

Андрей Максимов

МИНЭНЕРГО РОССИИ

Андрей Максимов, начальник отдела развития нормативной базы отрасли Минэнерго России, отметил, что принятые изменения в законодательстве позволили в 2013 году снизить объем задолженности на оптовом рынке электроэнергии и мощности. Они касаются двух механизмов: лишение гарантирующих поставщиков,

накопивших задолженность, такого статуса; внедрение системы финансовых гарантий.

Эксперт обратил внимание на то, что на розничном рынке электроэнергетики существует тренд увеличения общего объема задолженности примерно на 30 млрд. рублей в год. В настоящее время сложилась такая ситуация, при которой у энергетиков брать деньги выгоднее и дешевле, чем в банке. Это вызвано тем, что в банке проценты гораздо выше, чем сегодняшняя система пени и штрафов, действующая на розничном рынке.

Андрей Максимов обозначил основные предпосылки, способствующие накоплению задолженности на розничных рынках: отсутствие действенных механизмов по отношению к неплательщикам, ограниченные возможности по введению ограничения режима энергопотребления в отношении «неотключаемых потребителей», отсутствие должных гарантий своевременного и полного исполнения обязательств перед энергосбытовыми организациями, широкое применение арендных схем при передаче систем жизнеобеспечения в управление, снижение судами размера договорных санкций.

Для решения сложившихся проблем было предложено три механизма:

- ▶ мотивация к своевременной оплате через экономические инструменты (повышение неустоек, скидки за досрочную оплату) и инструменты принуждения (уголовная и административная ответственность за нарушения);
- ▶ расширение применения механизма финансовых гарантий оплаты потребленной энергии на розничных рынках, в том числе обязательства по предоставлению гарантий «неотключаемыми» потребителями и упорядочение процедуры формирования списков таких потребителей;
- ▶ сокращение возможностей передачи жизнеобеспечивающих объектов потребителей в аренду (концессию) недобросовестным структурам.

Андрей Максимов отметил основные законодательные меры по борьбе с неплатежами, которые были отражены в проекте ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов», одобренном в первом чтении. В настоящее время на рассмотрении находится вторая

часть изменений, которая расширяет и конкретизирует меры и механизмы, перечисленные в первой части.

Бислан Гайрабеков

ОАО «ЭСК РУСГИДРО»

Бислан Гайрабеков, заместитель генерального директора ОАО «ЭСК РусГидро», обратил внимание на проблему «неотключаемых» потребителей. Эксперт отметил, что нередки случаи, когда при составлении плана затрат организаций на ресурсообеспечение закладываются заведомо меньшие средства, чем нужно. При этом данная схема практикуется годами.

Основные причины появления неплатежей «неотключаемых потребителей», предприятий ЖКХ и бюджетной сферы:

- ▶ высокий уровень износа основного фонда коммунальных предприятий (водоканалы, теплосети, электрические сети);
- ▶ низкий уровень финансирования инвестиционных программ, рассчитанных на поэтапную модернизацию коммунального хозяйства;
- ▶ недофинансирование со стороны бюджета организаций – установление заведомо низких тарифов, не позволяющих провести техническое переоснащение предприятий;
- ▶ передача муниципального имущества коммунальных предприятий по конкурсу в управление некомпетентным организациям, накапливающим задолженность под последующее банкротство;
- ▶ один неплательщик из числа ресурсоснабжающих предприятий, накапливая у себя задолженность перед другими предприятиями ЖКХ, способен привести к банкротству всех остальных, что в конечном итоге приводит к банкротству всей коммунальной сферы муниципального образования.

Вариант решения данных проблем: необходимо формирование списка неотключаемых потребителей в регионе, по которым со стороны Администрации субъекта Российской Федерации должны быть предоставлены бюджетные (финансовые) гарантии.

Основные причины появления неплатежей исполнителей коммунальных услуг:

- ▶ уровень собираемости платежей за коммунальные услуги существенно ниже уровня сбора платежей за электроэнергию;
- ▶ ИКУ по сути являются посредниками в расчетах с ресурсоснабжающими компаниями; возникают перекрестные платежи при расчетах между расходами на содержание и благоустройство и расчетами с ресурсоснабжающими организациями;
- ▶ некачественная работа ИКУ в части организации сбора платежей с жильцов многоквартирных домов;
- ▶ старый и изношенный жилой фонд в малых городах, требующий капитальных вложений, а также неравномерное распределение жилого фонда в регионах между ИКУ;
- ▶ намеренный «увод» денежных средств, поступающих от граждан, и дальнейшее банкротство ИКУ с последующим созданием новой УО (ТСЖ).

Вариант решения данных проблем:

- ▶ передача в ЭСК управления многоквартирным жилым фондом — обеспечение контроля за расчетами с ресурсоснабжающими организациями;
- ▶ переход на прямые расчеты с гражданами, проживающими в многоквартирном доме, — уход от посредника в лице управляющей компании.

Екатерина Бондусь

НП «СОВЕТ РЫНКА»

Екатерина Бондусь, заместитель начальника Департамента нормативно-правового регулирования НП «Совет рынка», сообщила, что все поправки, которые рассматриваются в проекте ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов», опубликованном Минэнерго России, можно разбить на 4 группы:

- ▶ доработка существующего порядка предоставления обеспечения обязательств по оплате потребленных энергоресурсов;
- ▶ отдельные меры борьбы, направленные с недобросовестными арендаторами государственных муниципальных котельных и

систем водоснабжения и водоотведения;

- ▶ совершенствование порядка ограничения режима потребления энергоресурсов, особенно со стороны так называемых неотключаемых потребителей;
- ▶ отдельные предлагаемые поправки, которые не вошли в эти 3 блока поправок, в том числе касающиеся порядка расторжения концессионных соглашений, установления уголовной ответственности за повторное самовольное подключение к электрическим сетям и совершенствование процедуры технологического присоединения субабонентов.

Дмитрий Дахин

ООО «МЕЧЕЛ ЭНЕРГО»

Дмитрий Дахин, директор по сбыту ООО «Мечел энерго», рассказал о реализующемся на базе ООО «Мечел энерго» проекте «Честный энергетик», целью которого является борьба с неплатежами. Эксперт отметил, что инициативы компании по борьбе с неплатежами были сформированы и отправлены в соответствующие органы, в том числе по законодательному укреплению права на прямой договор ресурсоснабжения производителя с потребителем ресурсов, упрощение процедуры взыскания задолженности и др.

Рустам Гайфутдинов

НП «ГП И ЭСК»

Рустам Гайфутдинов, заместитель председателя правления по юридическим вопросам НП «ГП и ЭСК», рассказал о сложившейся правоприменительной практике в сфере ограничения потребления электроэнергии и борьбе с неплатежами. Эксперт привел различные примеры судебных разбирательств с участием энергосбытовых компаний, УФАС в субъектах федерации и прокуратуры. Решения по большинству дел принимаются в пользу потребителей электроэнергии (так называемых «неотключаемых» потребителей).

Рустам Гайфутдинов обозначил предложения, которые могут положительно сказаться на проблеме с неплатежами. Среди них: установить административную ответственность потребителей за несоблюдение порядка

введения ограничений, сократить перечень «неотключаемых» потребителей и более четко определить, какие конкретно объекты относятся к таковым.

Роман Гречухин

ГК «ТНС ЭНЕРГО»

Роман Гречухин, эксперт по работе с проблемными потребителями ГК «ТНС энерго», в своем выступлении коснулся темы повышения платежной дисциплины за потребленные энергоресурсы в многоквартирных домах. Эксперт дал картину существующей ситуации в данной сфере, выделил основные проблемы (долги МКД перед РСО, источники которых – неплатежи потребителей и нецелевое использование средств). Для решения целого комплекса проблем эксперт предложил реализацию следующих мер: возможность РСО напрямую собирать платежи с граждан, при этом поставляя ресурс до стены МКД; более четкое разделение понятий «коммунальный ресурс» и «коммунальная услуга» (РСО несет ответственность за коммунальный ресурс, исполнитель коммунальной услуги – за качество предоставляемой коммунальной услуги).

Андрей Романчук

ОАО «ЭСК РУСГИДРО»

Андрей Романчук, начальник Управления энергоэффективности ОАО «ЭСК РусГидро», рассказал о проведении федеральной акции «Надежный партнер», призванной стимулировать различные группы потребителей к своевременной плате за потребленный ресурс. Акция предполагает отбор наиболее честных плательщиков и их торжественное награждение.

Алексей Раков

ОАО «РОССЕТИ»

Алексей Раков, директор Департамента реализации электросетевых услуг и взаимодействия с субъектами рынков электроэнергии ОАО «Россети», обратил внимание на ситуацию на оптовом рынке электроэнергии и мощности (ОРЭМ). Он согласился, что платежная дисциплина на оптовом рынке в 2013 году резко поднялась, в первую очередь благодаря введению серьезных санкций по платежам на ОРЭМ в виде лишения статуса субъекта ОРЭМ и в дальнейшем – га-

рантирующего поставщика. В то же время задолженность перед сетевыми организациями начала увеличиваться. По его словам, она увеличилась на 20 млрд. руб. в течение 2013 года и на начало 2014 года превысила 100 млрд. руб. Эксперт отметил, что гарантирующим поставщикам даны существенные преференции касательно очередности распределения денег. Сложилась ситуация, когда розничные потребители обязаны платить с учетом авансирования порядка 70% за электроэнергию, тогда как гарантирующие поставщики, согласно нормам закона, платят в месяце, следующем за расчетным. Так, имеет место в течение нескольких недель бесплатное кредитование за счет иных ресурсоснабжающих организаций.

В этой связи *Алексей Раков* предложил внести дополнительные поправки, связанные со второй фазой распределения денежных средств между участниками рынка. Предложение заключается во внедрении некой расчетной системы, в которой денежные средства, при сборе их с потребителей розничного рынка, должны распределяться единомоментно и пропорционально по всем участникам рынков: и оптового, и розничного. При этом практика «кредитования» за счет ресурсоснабжающих организаций будет прекращена.

Владимир Герасимов

ГРУППА «ИНТЕРФАКС»

Владимир Герасимов, исполнительный директор Группы «Интерфакс», предложил использовать в качестве борьбы с неплатежами такой инструмент, как предоставление информации о них банкам, что будет оказывать влияние на кредитную историю. Эксперт привел пример реализации проекта в этой сфере, который развивается на базе системы СПАРК, им пользуются кредитные офицеры в компаниях. Данные механизмы используются во многих развитых странах, в том числе в США, и показывают достоверную информацию об уровне платежей по всей экономике, а также по отдельным компаниям. Также собираемая практическая информация может служить инструментом для анализа действительности и для предложений дополнительных мер по изменению законодательства, нормативных документов, принятия организационных мер.

Елена Фатеева

НП «ГП и ЭСК»

Елена Фатеева, заместитель председателя правления по операционной деятельности НП «ГП и ЭСК», отметила необходимость проведения разъяснительной работы с органами прокуратуры, органами УФАС с тем, чтобы данные органы понимали, что мероприятия по ограничению потребления энергоресурсов и другие методы борьбы с неплатежами не являются элементами дискриминации потребителя. Представитель Минэнерго России ответил, что работу в данном направлении нужно усилить.

Михаил Шкловский

ОАО «ФОРТУМ»

Михаил Шкловский, ведущий эксперт по анализу законодательства в энергетике ОАО «Фортум», выразил согласие с необходимостью разделения коммунального сектора и коммунальной услуги, что является одним из наиболее важных аспектов проблемы, касающейся ответственности потребителей. Однако эксперт не согласился с ранее озвученной идеей о необходимости заключения прямого договора между ресурсоснабжающей организацией и собственником помещения в многоквартирном доме. Многие теплоснабжающие организации считают, что договор непосредственно с собственником помещения в многоквартирном доме заключаться не должен. И только в таком случае возможно произвести разделение между коммунальным ресурсом и коммунальной услугой.

Михаил Шкловский отметил, что договор ресурсоснабжения многоквартирного дома должен заключаться на границе многоквартирного дома. В качестве лица, заключающего договор с ресурсоснабжающей организацией, должна выступать управляющая организация. При этом необходимо каким-то образом повышать возможность привлечения управляющей организации к ответственности.

Итоги круглого стола

По итогам выступлений и дискуссии в ходе круглого стола были сформулированы предло-

жения и замечания касательно необходимых мер, направленных на укрепление платежной дисциплины потребителей электроэнергии. Эксперты отметили важность принятия федерального закона с учетом определенных поправок, вносимых в ходе второго чтения.

В целом эксперты сошлись во мнении, что предлагаемые поправки в законодательные акты должны стимулировать рост платежной дисциплины потребителей электроэнергии — как физических лиц, так и так называемых «неотключаемых» потребителей электроэнергии. Изменения в основном заключаются в повышении штрафа за несвоевременную оплату электроэнергии, введение административной и уголовной ответственности за незаконное подключение к электрическим сетям и долговременную неуплату задолженности по электроэнергии со стороны бюджетных организаций, развитие механизма финансовых гарантий и субсидиарной ответственности.

03 июня 2014 г. на площадке Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации состоится конференция по проблеме неплатежей за энергоресурсы и укрепления платежной дисциплины. Результаты данного круглого стола будут использованы для подготовки к конференции.

Список участников круглого стола

Асауленко Светлана Александровна
заместитель министра энергетики Московской области

Астафьев Валерий Миронович
ведущий юрист-консульт МУП УФАВОДОКАНАЛ

Астахов Николай Александрович
ведущий эксперт Департамента информационной политики ОАО «Интер РАО»

Байзаков Михаил Ефимович
заместитель руководителя Рабочей группы Общественной Палаты Российской Федерации по вопросам энергообеспечения, энергоэффективности и энергосбережения, помощник Депутата Госдумы ФС Российской Федерации

Байзакова Елена Михайловна
представитель СРО «Союз «Энергоэффективность» по ЦФО

Бондусь Екатерина Александровна
заместитель начальника Департамента нормативно-

правового регулирования НП «Совет рынка»

Буянов-Уздальский Андрей

старший менеджер Департамента координации энергосбытовой и операционной деятельности ОАО «ЛУКОЙЛ»

Васильева Юлия Сергеевна

главный эксперт Департамента мониторинга рынка Управления мониторинга и контроля НП «Совет рынка»

Викторова Мария Викторовна

главный эксперт Блока розничного бизнеса деятельности ОАО «Интер РАО»

Габов Андрей Владимирович

заместитель начальника отдела развития электроэнергетики и энергоэффективности

Гайрабеков Бислан Исанович

заместитель генерального директора ОАО «ЭСК РусГидро»

Гайфутдинов Рустам Рифатович

заместитель председателя Правления по юридическим вопросам НП ГП и ЭСК

Ганьжина Татьяна Александровна

пресс-секретарь ОАО «ЭСК РусГидро»

Герасимов Владимир Владимирович

исполнительный директор Группы «Интерфакс»

Гумади Виктория Ильинична

начальник Управления по экономике отраслей ТЭК Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Гречухин Роман Викторович

эксперт по работе с проблемными потребителями ГК «ТНС энерго»

Григорьев Александр Владимирович

руководитель Департамента исследований ТЭК Института проблем естественных монополий

Дахин Дмитрий Александрович

директор по сбыту ООО «Мечел-Энерго»

Джонс Антон Михайлович

начальник отдела правового обеспечения ООО «Оборонэнергоэффективность»

Емельянов Дмитрий Юрьевич

инженер 1 категории Минтранса России

Есяков Сергей Яковлевич

депутат Государственной Думы, член комитета ГД по энергетике

Изотова Анастасия Владимировна

начальник Управления по связям с общественностью и СМИ ГК «ТНС энерго»

Калинин Александр Сергеевич

первый вице-президент по энергетике и инфраструктуре общественной организации «ОПОРА РОССИИ»

Компанейцев Игорь Вячеславович

Академия коммунального хозяйства им. К.Д.Памфилова

Коновалов Андрей Николаевич

заместитель генерального директора по правовым вопросам ОАО «Липецкая энергосбытовая компания»

Корабельников Игорь Владимирович

руководитель Центра коммерческого развития и финансовых рынков УППТ ОАО «Фортум»

Коржавина Марина Викторовна

заместитель начальника Управления по реализации тепловой энергии ОАО «Мосэнерго»

Купрещенков Алексей Леонидович

руководитель работы по регуляторной поддержке и развитию энергорынка ОАО «Э.ОН Россия»

Кухарцев Владислав Владимирович

начальник отдела нормативно-правового регулирования Департамента оперативного контроля и управления в электроэнергетике Министерства энергетики Российской Федерации

Ланда Максим Виленович

начальник отдела по связям с общественностью ООО «Мечел-Энерго»

Лебедев Леонид Леонидович

член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Чувашской Республики, член Комитета СФ по экономической политике.

Лихачев Андрей Владимирович

руководитель дирекции аудита розничной деятельности Блока внутреннего аудита, контроллинга и Управления рисками ОАО «Интер РАО ЕЭС»

Маковский Валерий Витальевич

директор по энергосбытовой деятельности ОАО «ТГК-2»

Максимов Андрей Геннадьевич

начальник отдела развития нормативной базы отрасли Министерства энергетики Российской Федерации

Морсин Алексей Владимирович

руководитель направления Мониторинга платежей Группы «Интерфакс»

Огибина Елена Владимировна

руководитель Центра стратегических проектов в ЖКХ, Академия коммунального хозяйства им. К.Д.Памфилова

Онищенко Владислав Валерьевич

первый заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Осипова Варвара Васильевна

начальник отдела правового сопровождения энергосбытовой деятельности ОАО «Липецкая

энергосбытовая компания»

Потапенков Андрей Васильевич

первый заместитель по работе с клиентами ОАО «Мосэнергосбыт»

Раков Алексей Викторович

директор Департамента реализации электросетевых услуг и взаимодействия с субъектами рынков электроэнергетики ОАО «Россети»

Рогоцкий Виктор Викторович

член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Романчук Андрей Сергеевич

начальник Управления энергоэффективности ОАО «ЭСК РусГидро»

Симилейская Ирина Георгиевна

начальник отдела договоров и расчетов ООО «ЛУКОЙЛ-ЦУР»

Смирнова Евгения Игоревна

консультант ООО «Карана»

Сопина Татьяна Николаевна

начальник отдела нормативного обеспечения регулируемых видов деятельности ООО «Сибирская генерирующая компания»

Сура Виталий Дмитриевич

заместитель руководителя экспертного совета при рабочей группе Совета Федерации по мониторингу практики применения 261-ФЗ

Терентьева Евгения Викторовна

главный эксперт НП СР НП «Совет рынка»

Тимофеева Татьяна Александровна

начальник отдела планирования и бизнес-развития УРТЭ ОАО «Мосэнерго»

Тимошенко Нина Владимировна

руководитель пресс-службы НП ГП и ЭСК

Тюнина Анна Николаевна

специалист по работе с дебиторской задолженностью, Коммерческая дирекция ОАО «Энел ОГК-5»

Утробин Евгений Геннадьевич

главный эксперт Отдела нормативного регулирования и анализа Департамента оптового рынка электроэнергетики ОАО «РАО Энергетические системы Востока»

Фатеева Елена Игоревна

заместитель председателя правления по операционной деятельности НП «ГП и ЭСК»

Чернов Дмитрий Павлович

первый заместитель Председателя Правления ОАО «ЦФР»

Шафран Аркадий Михайлович

эксперт-аналитик Департамента исследований ТЭК Института проблем естественных монополий

Шеина Виктория Александровна

главный специалист Департамента корпоративного Управления НП ГП и ЭСК

Шкловский Михаил Юрьевич

ведущий эксперт по анализу законодательств в энергетике ОАО «Фортум»

Эрзин Дмитрий Геннадьевич

начальник Департамента нормативного обеспечения НП «Совет рынка»