ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 3 апреля 2013 г. № 511-р

МОСКВА

Утвердить прилагаемые:

Стратегию развития электросетевого комплекса Российской Федерации;

план-график издания нормативных правовых актов для реализации Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

gost.e-ecolog.ru

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 3 апреля 2013 г. № 511-р

СТРАТЕГИЯ
развития электросетевого комплекса Российской Федерации

I. Общие положения

Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации (далее - Стратегия), разработанная на период до 2030 года во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1567, охватывает основную деятельность электросетевого комплекса - передачу и распределение электрической энергии и непосредственно связанные с ней аспекты смежных видов деятельности (генерацию и сбыт электрической энергии) на территории России.

В Стратегии особое внимание уделяется деятельности создаваемого открытого акционерного общества "Российские сети" и входящих в него организаций, контролирующих около 70 процентов распределительных и 90 процентов магистральных сетей в России. При этом большинство положений Стратегии, относящихся к открытому акционерному обществу "Российские сети", актуальны и для остальных сетевых организаций.

Основной целью (миссией) деятельности электросетевого комплекса является долгосрочное обеспечение надежного, качественного и доступного энергоснабжения потребителей Российской Федерации путем организации максимально эффективной и соответствующей мировым стандартам сетевой инфраструктуры по тарифам на передачу электрической энергии, обеспечивающим приемлемый уровень затрат на электрическую энергию для российской экономики и инвестиционную привлекательность отрасли через адекватный возврат на капитал.

Основными приоритетами деятельности магистрального электросетевого комплекса являются поддержание и развитие инфраструктуры (линии и трансформаторы), позволяющей обеспечить

выдачу мощности станций и передачу электрической энергии в распределительные сети, а также обеспечение энергетической целостности (безопасности) государства.

Целью функционирования распределительного электросетевого комплекса является долгосрочное обеспечение надежного, качественного и доступного энергоснабжения потребителей на всей территории соответствующего региона на этапе распределения электрической энергии за счет организации максимально эффективной инфраструктуры.

В число ключевых задач государственной политики в сфере электросетевого хозяйства входят создание экономических методов стимулирования эффективности сетевых организаций, обеспечение условий для стабилизации тарифов, а также привлечение нового капитала в электросетевой комплекс в объеме, достаточном для модернизации и реконструкции электрических сетей для обеспечения надежности электроснабжения.

На сегодняшний день стратегическое управление отраслью осуществляется на основе Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, которая направлена на максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций.

Кроме того, в полной мере не реализованы задачи, предусмотренные Стратегией развития распределительного электросетевого комплекса Российской Федерации, одобренной в 2006 году. Полностью выполненной можно считать только одну из ее задач - создание крупных и сопоставимых по размерам операционных межрегиональных распределительных сетевых организаций в целях усиления ответственности менеджеров за результаты работы и обеспечение условий для принятия регуляторных решений на основе сравнительного анализа. Другие ключевые задачи выполнены лишь частично. Еще не все крупные региональные сетевые организации перешли на регулирование тарифов методом доходности инвестированного капитала, не реализованы в полном объеме задачи сбора информации о надежности и качестве предоставляемых услуг и установления финансовой ответственности электросетевых организаций за ненадлежащий уровень надежности и качества.

Вместе с тем динамика развития отрасли и всей экономики привела к возникновению дополнительных задач. Тариф на электрическую энергию в России практически исчерпал потенциал роста. Стоимость электрической энергии, получаемой из Единой энергетической системы России, для многих промышленных потребителей приближается к стоимости энергоснабжения от собственных генерирующих мощностей (включая стоимость их строительства), что в том числе приводит к развитию распределенной генерации и уходу потребителей от централизованного энергоснабжения. При этом продолжающееся старение основных фондов отрасли приводит к необходимости значительного увеличения объемов инвестирования в ближайшие годы для удержания уже достигнутых показателей качества и надежности.

Помимо задач, предусмотренных Энергетической стратегией России на период до 2030 года и Стратегией развития распределительного электросетевого комплекса Российской Федерации, одобренной в 2006 году, перед электросетевым комплексом стоят следующие стратегические приоритеты на долгосрочный период:

обеспечение надежности энергоснабжения потребителей;

обеспечение качества их обслуживания;

развитие инфраструктуры для поддержания роста экономики России;

конкурентоспособные тарифы на электрическую энергию для развития промышленности;

развитие научного и инновационного потенциала электросетевого комплекса, в том числе в целях стимулирования развития смежных отраслей;

привлекательный для инвесторов "возврат на капитал".

II. Основные тенденции, определяющие векторы развития электросетевого комплекса

Умеренный рост спроса на электрическую энергию (до 2 процентов в год) является одной из основных тенденций развития энергетической отрасли, определяющих ход развития электросетевого комплекса. Такие темпы обусловлены постепенным повышением энергоэффективности. В течение ближайших 10 - 15 лет России предстоит внедрять технологии, которые уже используются в сетевых комплексах развитых стран. В частности, предстоит внедрять технологии "умных" электрических сетей, позволяющих повысить пропускную способность и стабильность

энергоснабжения, сократить потери и издержки на технический и коммерческий учет у потребителя.

Спрос на электрическую энергию в России значительно смещается между регионами и населенными пунктами. Наряду со снижением потребления электрической энергии в сельской местности многих регионов происходит его значительный рост в крупных городах. В свою очередь, внутри городов снижение электропотребления в промышленных зонах компенсируется его ростом в районах, где строятся объекты офисной и коммерческой недвижимости или жилье. Изменение географии спроса на электрическую энергию создает следующие проблемы:

потребность в поддержании недозагруженных электрических сетей;

потребность в новых инвестициях в электрические сети на новых площадках;

повышение тарифа, вызываемое необходимостью новых инвестиций в ситуации отсутствия роста спроса в целом.

Однако в смещении спроса заложен потенциал снижения общих издержек как на локальном, так и на межрегиональном уровне. На локальном уровне это расшивка "узких мест" в регионе или городе, где сегодня вынужденно поддерживается высокозатратная генерация, путем закольцовывания высоковольтных электрических сетей вокруг города, а также создание новых точек электроснабжения. На межрегиональном уровне это инфраструктура, объединяющая зоны свободного перетока, интегрирующая энергосистему.

Отдельным направлением в развитии современной российской энергетики является строительство объектов распределенной генерации. Указанная тенденция окажет позитивный эффект для Единой энергетической системы России в части интеграции и синхронизации таких объектов с единой национальной (общероссийской) электрической сетью, что позволит решить в том числе следующие проблемы:

исключение необходимости строительства избыточных генерирующих мощностей (сопутствующей электросетевой инфраструктуры), в том числе за счет бюджетных средств;

обеспечение возможности более гибкого регулирования нагрузок в электрических сетях;

компенсация части сетевых потерь;

решение вопросов энергоснабжения в изолированных энергорайонах.

При этом будут обеспечены нормативно-правовые и технические условия для эффективной и экономически обоснованной интеграции таких объектов в Единую энергетическую систему России.

Отсутствие необходимых инвестиций в электросетевой комплекс в последние 20 лет привело к значительному физическому и технологическому устареванию электрических сетей. Доля распределительных электрических сетей, выработавших свой нормативный срок, составила 50 процентов; 7 процентов электрических сетей выработало 2 нормативных срока. Общий износ распределительных электрических сетей достиг 70 процентов. Износ магистральных электрических сетей, которые эксплуатирует открытое акционерное общество "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", составляет около 50 процентов.

В целом износ электросетевых активов в России значительно выше, чем в других крупных странах, где показатель износа составляет 27 - 44 процента. К тому же современное оборудование, обеспечивающее высокую надежность и снижение операционных затрат, пока недостаточно широко используется в электросетевом комплексе.

III. Структура электросетевого комплекса и границы ответственности

Принципы построения структуры электросетевого комплекса предусмотрены нормативными документами, в первую очередь Стратегией развития распределительного электросетевого комплекса Российской Федерации, одобренной в 2006 году.

В результате реализации основных направлений реформирования отрасли сформировалась следующая структура электросетевого комплекса:

организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью - открытое акционерное общество "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", эксплуатирующее около 90 процентов линий напряжением от 220 кВ до 750 кВ (остальные 10 процентов эксплуатируются независимыми организациями);

14 межрегиональных распределительных сетевых организаций, эксплуатирующих линии напряжением от 0,4 до 110 кВ и занимающие около 70 процентов рынка электросетевых услуг в электросетевом комплексе;

около 3000 территориальных сетевых организаций, эксплуатирующих преимущественно линии напряжением от 0,4 до 10 кВ,

на долю которых приходится около 30 процентов рынка электросетевых услуг.

Предполагается сохранение существующих зон ответственности между открытым акционерным обществом "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", межрегиональными сетевыми организациями и территориальными сетевыми организациями, но при совершенствовании регулирования деятельности территориальных сетевых организаций.

Целесообразно обеспечить консолидацию всех объектов, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, под управлением открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", в том числе путем заключения с иными собственниками объектов единой национальной (общероссийской) электрической сети договоров о порядке использования, приобретения и (или) аренды этих объектов. При этом такую задачу планируется решать поэтапно, не допуская социальной напряженности и резкого роста тарифов в отдельных регионах.

IV. Достижение основных целей электросетевого комплекса

1. Долгосрочное обеспечение надежного, качественного и доступного энергоснабжения потребителей

Внедрение сбора данных о надежности и качестве электроснабжения

В настоящее время целевые значения показателей надежности и качества электроснабжения потребителей определяются регулирующими органами при установлении тарифов на передачу электрической энергии. Эти показатели учитывают среднее время прекращения подачи электрической энергии по всем точкам поставки в регионах.

Вместе с тем в соответствии с международными стандартами оценка надежности сетевых организаций осуществляется в зависимости от эффективности их деятельности для конечных потребителей.

К 2017 году все электросетевые организации будут обеспечивать сбор данных о надежности и качестве электроснабжения, а также осуществлять расчет соответствующих показателей по международным методикам. Для этого в электросетевых организациях предусматривается внедрение порядка учета данных с использованием средств измерений,

а также использование процедур выборочного аудита и методов их сопоставления с поступающими жалобами потребителей.

Для распределительных сетевых организаций будет использован показатель среднего индекса частоты прерываний электроснабжения конечных потребителей в электроэнергетической системе и среднего индекса длительности прерываний электроснабжения конечных потребителей в электроэнергетической системе. Для открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" будет применяться показатель объема недоотпущенной энергии.

В целях оценки качества предоставляемых услуг будет использован интегральный показатель, отражающий не только качество услуг по передаче электрической энергии, но и качество обслуживания потребителей, в том числе при осуществлении технологического присоединения.

Для электросетевых организаций, регулирующих органов и потребителей указанные показатели будут являться основными для определения оптимального баланса между уровнем тарифа и уровнем надежности.

Также одной из ключевых задач является повышение прозрачности информации, связанной с показателями качества энергоснабжения. Центр сбора данных, расчета, оценки достоверности и предоставления информации, а также аудита выполнения показателей надежности и качества будет создан на базе специализированной организации, осуществляющей централизованное оперативно-диспетчерское управление в пределах Единой энергетической системы России. Кроме того, на уровне регулятора будет принята методология проведения сравнительного анализа электросетевых организаций по соответствующим показателям и использования его результатов для установления данных показателей в целях тарифного регулирования для усиления финансовой ответственности электросетевых организаций за качество и надежность энергоснабжения.

Трансляция собранных данных о надежности и качестве энергоснабжения в пользу потребителей и повышение эффективности

Показатели качества и надежности (средний индекс частоты прерываний электроснабжения конечных потребителей в электроэнергетической системе и средний индекс длительности

прерываний электроснабжения конечных потребителей в электроэнергетической системе либо аналогичные общепринятые в мире показатели) станут одним из основных критериев при формировании инвестиционных и ремонтных программ электросетевых организаций.

Важнейшей задачей отрасли в части повышения надежности и качества энергоснабжения потребителей является обеспечение транслирования эффекта от повышения или снижения указанных показателей на конкретного потребителя. В обозримой перспективе будет принято решение о возможности в случае снижения контрольных значений показателей надежности энергоснабжения потребителей использовать средства от штрафных санкций, налагаемых на электросетевые организации, в виде скидок к тарифам для конкретных потребителей, пострадавших от указанных действий электросетевых организаций. В долгосрочной перспективе это позволит обеспечить диалог с потребителями об их приоритетах - надежности энергоснабжения или цены за соответствующий уровень надежности. В целом будет повышена ответственность сетевых организаций за соблюдение требований качества и надежности электроснабжения.

Повышение уровня обслуживания потребителей

В целях повышения уровня обслуживания потребители электросетевого комплекса подразделяются на текущих потребителей, новых потребителей, а также производителей электроэнергии, желающих выдать мощность в электрическую сеть. Цель электросетевого комплекса - повышение уровня обслуживания для каждой категории потребителей. Потребителям будет обеспечен простой доступ к понятной информации на всех этапах обслуживания, включая присоединение к электрическим сетям, операции с приборами учета, оплату электроэнергии и реагирование на аварийные ситуации. Создание центров информации и обслуживания потребителей позволит внедрить единые стандарты обслуживания потребителей, существенно упростит взаимодействие потребителей со всеми электросетевыми организациями, но вместе с тем потребует тесной координации усилий электросетевых и сбытовых организаций. Работа указанных центров будет включать в себя также регистрацию жалоб и оперативную связь с выездными бригадами. Также будет создана широкая система информирования потребителей посредством единого

информационного портала в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Кроме того, в целях повышения качества энергоснабжения будет разработан соответствующий регламент синхронизации действий различных электросетевых организаций при планировании своих ремонтных программ. Несинхронный вывод в ремонт оборудования разных электросетевых организаций не должен приводить к многократным плановым отключениям потребителей.

Для новых потребителей будет реализован комплекс мер по упрощению процедуры технологического присоединения в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р. В целом количество этапов, необходимых для технологического присоединения к электрическим сетям, к 2015 году должно быть сокращено с 10 до 6 и к 2018 году - до 5. В результате Российская Федерация должна войти в двадцатку стран по индикатору доступности инженерной инфраструктуры в рейтинге Всемирного банка.

В целях повышения качества обслуживания потребителей к 2017 году будет налажен учет показателей, характеризующих качество обслуживания потребителей, будут внедрены единые стандарты и организованы периодические исследования в области оценки удовлетворенности потребителей уровнем обслуживания и качеством услуг электросетевых организаций. Указанная система оценки будет распространена на все организации электросетевого комплекса, а ее результаты будут публичными и будут учитываться при тарифном регулировании электросетевых организаций.

Для повышения качества облуживания генерирующих компаний будут реализованы аналогичные действия, позволяющие производителям электроэнергии вне зависимости от мощности (включая малую распределенную генерацию) подключаться к сетевой инфраструктуре. В нормативной базе будут учтены особенности при планировании строительства и технологическом присоединении таких объектов к электрическим сетям.

В области подключения крупной генерации будет осуществляться координация усилий открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", открытого акционерного общества "Системный оператор Единой энергетической системы", Министерства энергетики Российской Федерации и генерирующих компаний в отношении синхронизации инвестиционной

программы открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" и программы ввода мощностей.

Расстановка приоритетов для инвестиций

Значительная доля установленного оборудования в электросетевом комплексе физически и морально устарела. Средний технический уровень установленного подстанционного оборудования в распределительных электрических сетях по многим параметрам соответствует оборудованию, которое эксплуатировалось в технически развитых странах мира 25 - 30 лет назад.

В большинстве территориальных сетевых организаций 90 процентов потребителей не имеют альтернативной линии среднего напряжения, причем существуют радиальные участки сетей высокого и среднего напряжения, повреждения на которых приводят к массовым отключениям потребителей. Характерной особенностью электрических сетей является большее, чем в зарубежных странах, число линий, отходящих с одной секции шин.

Состояние и надежность активов отрасли определяется инвестициями прошлых лет в их замену и модернизацию. Как отмечалось выше, недостаточность таких инвестиций в России в течение последних 20 лет привела к значительному износу электрических сетей. Решение этой проблемы является одной из основных задач Стратегии.

Снижение уровня износа электрических сетей требует привлечения значительного объема инвестиций, повышения эффективности производственной и инвестиционной деятельности сетевых организаций, совершенствования процесса перспективного планирования, а также создания условий для обеспечения окупаемости инвестиций в электросетевой комплекс.

В среднесрочной перспективе уровень износа должен быть снижен в распределительных электрических сетях до 50 процентов, а в магистральных электрических сетях - до 45 процентов. Для достижения этих показателей требуются значительные вложения, частично учтенные в инвестиционных программах субъектов электроэнергетики.

При этом существующие ограничения темпов роста конечных тарифов на электрическую энергию для потребителей накладывают существенные ограничения на допустимый объем инвестиций в

модернизацию и реновацию электрических сетей, в связи с чем в ближайшие годы организации отрасли должны будут сосредоточиться на выявлении и замене наиболее аварийного оборудования и оборудования, выход из строя которого будет иметь наиболее тяжелые последствия. Для решения этой задачи в 2013 - 2014 годах в крупнейших электросетевых организациях отрасли будет внедрена программа управления производственными активами.

Кроме того, для усиления координации между разными уровнями контроля электросетевого комплекса будет разработан единый технический регламент эксплуатации электрических сетей. В частности, для каждого участка электрической сети будут определены вероятность его отключения (по результатам диагностики, экспертной оценки или степени износа) и соответствующие последствия. Такая система позволит сконцентрировать ограниченные инвестиционные ресурсы в точке максимальной отдачи исходя из соображений надежности. В средне- и долгосрочной перспективе эффективная модернизация старых и изношенных основных фондов в целях повышения надежности станет центральной задачей технической политики электросетевого комплекса.

Формирование единой технической политики

Для реализации стоящих перед электросетевым комплексом задач будет сформирована и утверждена единая техническая политика, направленная на развитие электросетевого комплекса на основе применения современного оборудования и материалов, обладающих высокой надежностью, низкими эксплуатационными затратами, а также на основе использования эффективных систем управления процессом передачи и распределения электрической энергии. При этом будут проводиться регулярный анализ и актуализация (не реже одного раза в 3 года) единой технической политики с учетом темпов технического прогресса, чтобы ее нормы не создавали барьеров для применения новых, более эффективных технических решений.

Целями единой технической политики являются определение основных технических направлений и унификация технических решений, обеспечивающих повышение надежности и эффективности функционирования электросетевого комплекса в краткосрочной и долгосрочной перспективе при обеспечении надлежащей промышленной и экологической безопасности.

Основными задачами единой технической политики станут:

преодоление тенденции старения основных фондов электросетевых организаций за счет их модернизации и применения инновационных технологий при реконструкции, техническом перевооружении и строительстве электрических сетей;

создание системы управления техническим состоянием электрических сетей;

внедрение передовых технологий эксплуатации с использованием современных средств диагностики, мониторинга, а также технических и информационно-измерительных систем;

разработка рекомендаций по повышению пропускной способности электрических сетей и снижению потерь электрической энергии;

совершенствование нормативно-технической базы и методического обеспечения;

определение основных направлений для развития и планирования деятельности научно-исследовательских организаций, заводов - изготовителей электротехнического оборудования и материалов.

Единая техническая политика будет разрабатываться с учетом необходимости реализации схем и программ перспективного развития электроэнергетики и предусматривать реализацию соответствующих технических решений.

Формирование единой инновационной политики

Электросетевой комплекс имеет значительный потенциал повышения эффективности, надежности и качества электроснабжения за счет внедрения современных инновационных технологий и превращения его в интеллектуальное (активно-адаптивное) ядро технологической инфраструктуры электроэнергетики России.

Для выполнения преобразований планируется сформировать и утвердить единую инновационную политику электросетевого комплекса, целью которой станет создание интеллектуальной энергетической системы с активно-адаптивной электрической сетью - энергосистемы нового поколения, ориентированной на клиента и основанной на мультиагентном принципе управления ее функционированием и развитием на основе массового сбалансированного внедрения современных технологических средств и решений в электросетевой комплекс.

Основными задачами единой инновационной политики являются:

создание эффективной системы управления инновационным развитием, использующей потенциал синергии инновационных процессов в электросетевом комплексе и эффект масштаба от массового распространения инновационных решений;

обеспечение рационального многоаспектного выбора состава разрабатываемых и внедряемых инновационных технологий и решений в электросетевом комплексе;

стимулирование постоянного повышения образовательного и квалификационного уровня персонала, поддержка его инновационной активности, формирование условий для развития новых научно-инженерных и менеджерских компетенций, обеспечивающих эффективное внедрение и использование новых технологий и способов организации деятельности;

стимулирование развития комплексной отраслевой инновационной инфраструктуры, включающей в себя субъекты электроэнергетики, изготовителей электрооборудования, компании малого и среднего бизнеса, научные организации, вузы, институты развития и фонды.

2. Обеспечение надежного и безопасного функционирования электросетевого комплекса

Технологическая безопасность и охрана труда

В настоящее время сложившаяся система нормативно-технического регулирования в электросетевом комплексе, обеспечивающая его безопасное и надежное функционирование, исключает объекты электросетевого хозяйства из сферы регулирования законодательства о промышленной безопасности.

В связи с этим предполагается реализовать следующие меры:

установление обязательных требований надежности и безопасности для электросетевого комплекса помимо действующих нормативно-технических документов, имея в виду принятие нормативного акта, четко разграничивающего контрольные и надзорные функции федеральных органов исполнительной власти в сфере исполнения этих требований;

изменение правил охраны труда и подхода к работе с персоналом в части производственной безопасности, а также обеспечение сбора достоверной информации для выявления случаев нарушения правил охраны труда и промышленной безопасности;

пересмотр существующих и внедрение современных ключевых показателей эффективности операционных процессов, включающих обязательные меры по безопасности;

внесение изменений в Правила устройства электроустановок и в Правила технической эксплуатации электрических станций и сетей Российской Федерации, утверждаемых Министерством энергетики Российской Федерации, в части обновления с учетом современных технологий;

обеспечение повышения качества образования по основным профессиям, востребованным в электросетевом комплексе;

повышение ответственности сотрудников за собственную безопасность, в особенности тех сотрудников, которые выполняют работы на электросетевых объектах, находящихся под напряжением;

проведение разработки новых типовых технологических карт выполнения работ на электроустановках.

Открытое акционерное общество "Российские сети" как крупнейшая и системообразующая группа компаний в отрасли выступит разработчиком профессиональных стандартов по ключевым профессиям, на основе которых будут скорректированы образовательные стандарты и учебные программы.

Экологическая безопасность

В области обеспечения экологической безопасности в целях последовательного ограничения нагрузки электросетевого комплекса на окружающую среду и приближения к европейским экологическим нормам предполагается:

разработать и установить экологические требования к деятельности организаций электросетевого комплекса;

обеспечить внедрение энергоэффективных технологий и совершенствование технологических процессов, которые способствуют снижению вредного воздействия на окружающую среду;

обеспечить последовательное проведение природоохранных мероприятий.

Комплексная безопасность (физическая охрана, антитеррористическая защита, экономическая и информационная безопасность)

С учетом сохранения высокого уровня угроз террористического характера, непрекращающихся случаев и попыток нанесения материального ущерба и в целях увеличения информационной безопасности предполагается совершенствование системы обеспечения безопасности (включающей в том числе автоматизированную систему управления безопасностью), основанное на принципах территориальной распределенности, защищенности, надежности и эффективности системы управления безопасностью компаний отрасли, органичности интеграции с бизнес-процессами, а также на тесной взаимосвязи с системами управления безопасностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов и специальных служб.

3. Организация максимально эффективной и соответствующей мировым стандартам сетевой инфраструктуры

Оптимизация процессов и систем, повышение производительности труда

Операционные затраты российских электросетевых организаций в ряде случаев превышают сопоставимые показатели ведущих зарубежных магистральных и распределительных электросетевых компаний. Превышение затрат наблюдается в сфере эксплуатации и ремонта, а также в сфере расходов на вспомогательные службы. Источниками этого превышения являются выполнение работ, не приносящих значительной пользы (например, регулярный и общий осмотр без учета вероятности и рисков отключения всей сети низкого уровня напряжения, заполнение излишней отчетности), избыточный состав ремонтных бригад, низкая эффективность использования рабочего времени бригад. Значительная часть этих факторов обусловлена отраслевыми стандартами и нормативными требованиями.

Для снижения затрат перед электросетевыми организациями ставятся задачи более эффективного определения приоритетов выполняемых работ, последовательного повышения производительности труда, оптимизации численности работников с применением дополнительного материального

стимулирования оставшегося персонала, а также перехода от планово-предупредительных ремонтов к ремонтам с учетом фактического индекса технического состояния оборудования. На фоне внедрения новых технологий и оборудования, а также повышения уровня автоматизации серьезное внимание будет уделено процессу совершенствования бизнес-процессов, подходам к обслуживанию электросетевых активов и более эффективному взаимодействию подразделений внутри компаний.

С этой целью при экономической целесообразности планируется произвести дополнительные инвестиции в информатизацию и автоматизацию бизнес-процессов, а также стандартизировать основные технические и технологические решения (например, по комплектации подстанций и размещению компонентов внутри них для упрощения техобслуживания).

Снижение потерь электроэнергии

Повышение операционной эффективности неразрывно связано с реализацией мероприятий, направленных на снижение потерь электрической энергии при ее передаче по электрическим сетям (с учетом экономической целесообразности для потребителя инвестиций в сокращение потерь электрической энергии).

Потери электрической энергии в российских электросетях при ее передаче и распределении составляют 11 процентов полезного отпуска, что выше аналогичного показателя зарубежных компаний, который составляет 6 - 8 процентов. При этом наблюдаются существенные различия в уровне потерь между регионами. Максимальные потери отмечаются в регионах с высоким бытовым потреблением. Например, потери в распределительных электрических сетях Тверской и Смоленской областей находятся на уровне 15 - 18 процентов, а в регионах Северного Кавказа достигают 30 - 40 процентов.

Высокий уровень потерь электроэнергии в первую очередь обусловлен наличием коммерческих потерь, высоким износом электросетевого хозяйства и неоптимальными режимами работы электрических сетей. Основными причинами коммерческих потерь являются низкий уровень оснащенности приборами учета, их техническое и моральное устаревание, что не позволяет вести достоверный учет электроэнергии, а также неурегулированность вопросов организации коммерческого учета электроэнергии на розничном рынке электроэнергии.

Для обеспечения достоверного учета электрической энергии к 2017 году предполагается реализовать следующие задачи:

изменение принципа организации учета электрической энергии на розничном рынке, в соответствии с которым вся ответственность за установку, эксплуатацию и осуществление учета электроэнергии будет перенесена с потребителя на электросетевые организации. При этом субъектам рынка и потребителям должен быть предоставлен недискриминационный доступ к данным учета электроэнергии;

модернизация существующего парка приборов учета электроэнергии, в первую очередь на участках с наибольшими потерями электроэнергии;

нормативное совершенствование процесса коммерческого учета электроэнергии на розничном рынке электроэнергии и усиление ответственности за безучетное и бездоговорное потребление электрической энергии;

создание для электросетевых организаций стимулов к снижению потерь электроэнергии путем внедрения порядка нормирования потерь для тарифного регулирования на основе сравнительного анализа потерь по сетевым организациям;

создание для сетевых организаций и потребителей стимулов к эффективному использованию сетевой мощности для обеспечения оптимальных режимов работы сети;

принятие мер, направленных на снижение износа распределительных электрических сетей и повышение оснащенности средствами наблюдения и контроля в электрических сетях низкого напряжения;

актуализация (разработка) и внедрение единых технических стандартов и требований к оборудованию и эксплуатации электрических сетей.

Загрузка мощностей

В целом инвестиции в электросетевой комплекс способствуют повышению надежности и улучшению работы отрасли, снижению потерь в электрических сетях. Одновременно с этим рост инвестиций приводит к удорожанию электросетевых услуг в случае, если вводимые мощности остаются незагруженными. В связи с этим целью регулирования электросетевого комплекса является обеспечение высокой загрузки вновь вводимых мощностей.

Для этого до 2017 года планируется:

разработать методические документы и обеспечить их применение в части учета загрузки построенных питающих центров;

ввести финансовую ответственность заявителей, подающих заявку на технологическое присоединение, за последующее использование и оплату присоединенной мощности;

установить ответственность органов регулирования за включение в инвестиционные программы электросетевых организаций объектов, которые впоследствии оказываются невостребованными.

Важным шагом к повышению загруженности мощностей станет повышение качества планирования потребностей в новом строительстве.

В настоящее время недостаточно развита координация планирования территорий и планирования программ ввода генерации и электрических сетей. В силу этого реализация инвестиционных проектов не всегда способствует оптимальной с точки зрения надежности и эффективности конфигурации электрической сети.

Вместе с тем задачами перспективного развития электросетевого комплекса и электроэнергетики в целом являются:

обеспечение надежного функционирования Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем в долгосрочной перспективе;

обеспечение баланса между производством и потреблением в Единой энергетической системе России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах, в том числе предотвращение возникновения локальных дефицитов производства электрической энергии и мощности и ограничения пропускной способности электрических сетей;

скоординированное планирование строительства и ввода в эксплуатацию, а также вывода из эксплуатации объектов сетевой инфраструктуры и генерирующих мощностей;

информационное обеспечение деятельности органов государственной власти при формировании государственной политики в сфере электроэнергетики, а также организаций коммерческой и технологической инфраструктуры отрасли, субъектов электроэнергетики, потребителей электрической энергии и инвесторов;

обеспечение координации планов развития топливно-энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры, программ (схем) территориального планирования, схем и программ перспективного развития электроэнергетики.

До 2017 года предполагается принять решение о консолидации функции системного планирования электрической сети единым выделенным центром планирования на федеральном уровне. При этом основными принципами формирования схем и программ перспективного развития станут:

экономическая эффективность решений, предлагаемых в схемах и программах перспективного развития электроэнергетики, основанная на оптимизации режимов работы Единой энергетической системы России;

снятие инфраструктурных ограничений и сокращение числа зон свободного перетока мощности;

применение новых технологических решений при формировании долгосрочных схем и программ перспективного развития электроэнергетики;

скоординированность схем и программ перспективного развития электроэнергетики и инвестиционных программ субъектов электроэнергетики;

скоординированное развитие магистральной и распределительной сетевой инфраструктуры;

скоординированное развитие сетевой инфраструктуры и генерирующих мощностей;

публичность и открытость государственных инвестиционных стратегий и решений.

Предусматривается повышение материальной ответственности инвесторов и региональных властей за загрузку строящихся для них мощностей. Предполагается внедрение принципа обязательной оплаты (take or pay) за поставленную мощность (то есть реализация механизма компенсации расходов сетей на подключение при недовыборе потребителем мощности через определенный срок), а также формирование механизма определения будущего спроса на электроснабжение совместно с новыми крупными потребителями. Также планируется создание стимулов для обеспечения эффективности принимаемых инвестиционных решений регуляторами.

Кроме того, в рамках формирования долгосрочных параметров регулирования тарифов методом доходности инвестированного капитала будет зафиксировано невключение в базу инвестированного капитала расходов на введенные, но незагруженные мощности. Законодательно будет предусмотрено положение о том, что в инвестиционные программы

включаются только объекты, запрос на которые подтвержден гарантирующими документами, имеющими юридическую силу.

Для стимулирования высвобождения неиспользуемой мощности и реалистичной оценки необходимых в будущем мощностей при составлении заявок будет принято решение об обязательности двухставочного тарифа для расчетов за услуги сетевых организаций с крупными промышленными потребителями. На основе анализа объемов резервируемой максимальной мощности, которые поддерживаются сетевыми организациями в интересах потребителей, и возможных тарифных последствий в результате перехода к оплате указанной величины в 2013 году будут разработаны предложения о внесении в нормативные правовые акты изменений, предусматривающих особенности определения стоимости услуг по передаче электрической энергии с учетом оплаты резервируемой максимальной мощности, включая сроки перехода к оплате указанной величины и определение категорий потребителей, на которых такой порядок распространится.

Для сетевых организаций предусматривается установление стимула к повышению общей загрузки системы. Ключевым рычагом является вывод избыточных мощностей или перемещение трансформаторов с незагруженных площадок на новые, что планируется обеспечить путем реализации следующих мер:

усовершенствование правового механизма перераспределения свободной мощности;

создание информационной площадки, на которой потребители смогут распространять информацию о наличии свободной мощности и выставлять заявки на нее;

постепенное введение системы оплаты сетевых мощностей исходя из степени их загрузки;

создание условий для активного управления пиковыми нагрузками там, где это экономически целесообразно;

использование распределенной генерации, что в ряде случаев позволит обеспечить соблюдение стандартов надежности для географически отдаленного потребителя, технологическое присоединение новых потребителей, а также является более эффективным решением по сравнению со строительством протяженных линий электропередачи и прочей инфраструктуры;

создание стимулов для развития распределенной генерации в случаях ее экономической целесообразности (если это не приводит к росту

совокупной стоимости электрической энергии - стоимости технологического присоединения и оплаты электрической энергии) и проработка нормативно-технической базы интеграции таких объектов в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть;

введение финансовой ответственности потребителей за величину заявленной мощности (или введение платы за резерв мощности);

разрешение и стимулирование физического высвобождения неиспользованной мощности, включая демонтаж незагруженных сетей и использование оборудования заново на более загруженных участках.

Повышение результативности и снижение удельной стоимости инвестиций

Инвестиционные затраты распределительных электросетевых организаций в электрические сети низкого и среднего напряжения в расчете на потребителя несколько ниже, чем в среднем по сопоставимым иностранным компаниям. Однако затраты на строительство подстанций и линий высокого напряжения в ряде организаций отрасли выше, чем в Западной Европе.

Основными направлениями снижения удельных затрат станут:

совершенствование процесса отбора проектов для исключения заведомо неэффективных проектов;

оптимизация проектных решений;

повышение качества управления проектами;

оптимизация стоимости капитала, в том числе за счет прямых и опосредованных форм государственной поддержки (инфраструктурные облигации, субсидирование процентных ставок и др.).

Отбор инвестиционных проектов

Предусматривается унификация методики расчета экономического эффекта по разным категориям проектов, в том числе внедрение методики количественного сравнения эффектов и затрат, связанных с реализацией проектов, направленных на повышение надежности. При этом целевой задачей для организаций электросетевого комплекса вместо раздельного рассмотрения проектов нового строительства и проектов технического перевооружения является переход к осуществлению комплексного анализа топологии и состояния электрической сети исходя из карты нагрузок. Кроме того, планируется обеспечение публичного и открытого обсуждения

инвестиционных программ, а также проведение регулирующим органом ценового и технологического аудита инвестиционных программ электросетевых организаций.

Также для повышения точности и прозрачности оценки предлагаемых бюджетов планируется создание базы электросетевых объектов (инвестиционных затрат и решений) с целью ее использования для сравнения предлагаемых инвестиций с инвестициями в другие аналогичные объекты. Указанная база будет доступна не только специалистам электросетевых организаций, но и регуляторам отрасли.

Предполагается внедрение в практику анализа завершенных проектов в целях проверки достижения поставленных задач и совершенствования бизнес-процессов электросетевых организаций.

По инвестиционным проектам, не являющимся проектами создания электросетевой инфраструктуры, во всех случаях будет рассматриваться возможность использования услуг сторонних компаний по предоставлению доступа к аналогичной по функциональным параметрам, надежности и качеству инфраструктуре и услугам при наличии рыночных предложений на подобного типа услуги (услуги связи, аренда офисов, складов, транспорта и др.).

Оптимизация проектных решений

Определение минимальных технических решений позволит значительно уменьшить затраты на строительство. Для снижения затрат на проектирование и повышения прозрачности выполняемого объема работ предусматривается разработка типовых технических решений и укрупненных расценок.

Планируется также оптимизация механизмов выбора, формирования и предоставления земельных участков для строительства энергообъектов при взаимодействии государственных органов, в том числе надзорных и правоохранительных органов, в решении указанных проблем.

Повышение качества управления проектами

В целях повышения качества управления проектами предполагается проведение таких мероприятий, как переход к полноценному проектному управлению и повышение уровня консолидации закупок по видам материалов и услуг, что позволит поставщикам и подрядчикам

планировать свои мощности и инвестировать в свою базу. Для этого необходимо:

внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты;

проведение систематического сравнительного анализа показателей надежности и затрат по инвестиционным проектам;

внедрение системы анализа, позволяющей оценить динамику цен по видам и категориям закупок;

внедрение системы установления ключевых показателей эффективности и контроля за их выполнением;

внедрение обязательной отчетности по проектам в целях сокращения их удельной стоимости при соблюдении технических параметров (исходя из общих затрат на оборудование в течение срока его эксплуатации, а не одномоментной закупки, а также с учетом выполнения сроков поставок и размеров снижения объемов оборотного капитала);

анализ эффективности работы электросетевых организаций и подрядчиков.

4. Тарифы, обеспечивающие приемлемый уровень затрат на электрическую энергию для российской экономики, а также инвестиционную привлекательность

Приемлемый уровень затрат на электрическую энергию для российской экономики

Доля затрат электросетевого комплекса в конечной цене на электрическую энергию составляет около 40 процентов (34 процента за 2012 год без потерь), что аналогично соответствующему показателю доли отрасли в крупных развитых странах. При регулировании электросетевого комплекса предусматривается обеспечение неувеличения сложившейся доли затрат электросетевого комплекса в конечной цене на электрическую энергию для потребителей на период до 2030 года. При этом существенно повысится надежность, качество и доступность услуг электросетевого комплекса.

Кроме того, темп роста сетевого тарифа не будет превышать темп роста, определенный в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Система регулирования

В системе тарифного регулирования за последние годы удалось успешно реализовать внедрение новых методов регулирования, прежде всего регулирование методом доходности инвестированного капитала. На фоне недоинвестирования отрасли в предыдущие годы потребность в значительных вложениях в инфраструктуру привела в 2010 году к скачкообразному росту тарифов. Если сегодня все запланированные инвестиции в электрические сети отразить в методе доходности инвестированного капитала, не сдерживая при этом рост тарифов на государственном уровне, то уже в 2015 году цена электроэнергии для промышленности в Российской Федерации превысит европейский уровень. Стоимость электроэнергии для конечных потребителей приближается к стоимости перехода на собственную генерацию, что создает угрозу ухода потребителей от единой сети и в перспективе - угрозу распада Единой энергетической системы России. В этих условиях дальнейшее повышение тарифа ограничено необходимостью сохранения социальной стабильности и приемлемости тарифа для потребителя. Для достижения указанных целей система регулирования цен в электросетевом комплексе будет переориентирована на приоритеты снижения операционных издержек и потерь, а также на повышение эффективности всех этапов инвестиционного процесса.

В целях установления долгосрочных и стабильных параметров регулирования отрасли приняты меры по введению системы регулирования на основе метода доходности инвестированного капитала, что способствует привлечению заемных средств в отрасль, а также приняты нормативные документы о долгосрочности тарифов. Дополнительно предполагается реализовать меры по обеспечению гарантированности возврата займов в будущем, то есть по обеспечению стабильного и прозрачного регулирования тарифов, направленного на прибыльность отрасли в долгосрочной перспективе. Кроме того, в целях снижения тарифной нагрузки на потребителя предусматривается принятие решения о возможности финансирования отдельных важнейших инвестиционных проектов с использованием бюджетных средств.

Для реализации отдельных крупных инвестиционных проектов и в целях обеспечения гарантий организаций электросетевого комплекса планируется принятие решения о возможности применения метода заключения соглашений об условиях осуществления регулируемой

деятельности (регуляторных договоров). С этой целью будут внесены необходимые изменения в законодательство.

В систему тарифного регулирования также будет заложен механизм стимулирования повышения эффективности. С 2014 года планируется разработать и внедрить методику сравнительного анализа деятельности сетевых организаций, в том числе с использованием международных показателей. Регуляторный сравнительный анализ определит эталонный уровень эффективности операционной и инвестиционной деятельности по показателям надежности, затрат и потерь, а также создаст условия квазиконкуренции в монопольной отрасли. Сравнительный анализ также позволит выявить и снизить неоправданную внешними факторами вариативность тарифов по регионам. В долгосрочной перспективе, до 2030 года, будут реализованы меры по выравниванию сетевой составляющей тарифов в части операционных расходов и потерь в пределах федеральных округов и (или) зон обслуживания каждой из межрегиональных сетевых организаций.

Для организаций, уже перешедших на метод доходности инвестированного капитала, эталонные затраты на основании сравнительного анализа могут применяться в следующем долгосрочном периоде регулирования, для остальных организаций - с 2014 года. В части расходов на реализацию инвестиционных проектов сравнительный анализ будет проводиться уже в текущем периоде регулирования при утверждении инвестиционных программ субъектов электроэнергетики.

Для сравнительного анализа показателей открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" будут использоваться показатели независимых операторов единой национальной (общероссийской) электрической сети в России, а также сопоставимых международных организаций.

Также планируется внедрить процедуру публичного рассмотрения тарифных заявок сетевых организаций.

Территориальные сетевые организации

Еще одной задачей, стоящей перед электросетевым комплексом, является сокращение степени разрозненности территориальных сетевых организаций и повышение контроля над ними.

В настоящее время на территории Российской Федерации зарегистрировано более 3000 территориальных сетевых организаций

(в Германии - около 800, в Швеции, Италии, Австрии, Норвегии - около 150, в Финляндии и Дании - около 100, в Великобритании и Польше - по 18, в Нидерландах - 8). Большое количество территориальных сетевых организаций усиливает риски в отношении работы электрической сети и предопределяет неоптимальное распределение ресурсов, связанных с ее эксплуатацией, поддержанием и развитием. Особенностью электросетевого комплекса является наличие нескольких территориальных сетевых организаций, включая межрегиональную распределительную сетевую компанию, на одной географической территории с применением "котлового" метода регулирования тарифов для всех сетевых организаций региона. Нарушается принцип единообразия технических решений: внутри зоны деятельности компаний, входящих в открытое акционерное общество "Российские сети", появляются анклавы со своей технической и эксплуатационной политикой. Зачастую происходит дублирование операционных издержек (например, на содержание ремонтного персонала и диспетчеризацию) и инвестиционных затрат (на строительство новых подстанций). В то же время малые территориальные сетевые организации не обладают достаточным масштабом для самостоятельного разрешения чрезвычайных ситуаций.

Различие регулирования деятельности территориальных сетевых организаций и межрегиональных распределительных электросетевых организаций также оказывает дестабилизирующее воздействие на тарифную систему. Активное появление новых территориальных сетевых организаций сопровождается непропорционально быстрым наращиванием их совокупной выручки от оказания услуг по передаче электрической энергии. Выручка территориальных сетевых организаций с 2009 по 2011 год увеличилась на 68 процентов, при этом потребители не получили взамен адекватной отдачи.

Стратегия предусматривает применение следующих мер для решения указанной проблемы.

В 2013 - 2014 годах из "котлового" тарифа будут исключены расходы "моносетей" - территориальных сетевых организаций, обслуживающих преимущественно одного промышленного потребителя и созданных на его базе. Это значительно снизит стимулы монопотребителям для создания сетевых организаций с целью перекладывания затрат по поддержанию своей инфраструктуры на всех потребителей региона.

В 2014 году законодательно будут определены критерии отнесения организации к территориальной сетевой организации и будут установлены

технические требования к ее деятельности (введение обязательных стандартов технической обеспеченности, наличия резерва для устранения аварий, квалифицированных кадров). Соответствие данным требованиям станет обязательным для всех сетевых организаций условием включения их расходов в региональный "котловой" тариф.

Внедрение сравнительного анализа затрат при тарифном регулировании также позволит выявить неконкурентные территориальные сетевые организации, стимулировать их уход с рынка или консолидацию с более эффективными сетевыми организациями.

При этом консолидация будет производиться в 2 этапа.

На 1-м этапе (в течение 2014 - 2017 годов) планируется уменьшение количества территориальных сетевых организаций по результатам введения критериев отнесения организации к территориальной сетевой организации, а также исключения расходов "моносетей" из расчета "котлового" тарифа. Предполагается, что в результате этих мероприятий около половины существующих сетевых организаций, формирующих менее 10 процентов совокупной выручки отрасли, не будут соответствовать критериям территориальных сетевых организаций и будут вынуждены уйти с рынка.

На 2-м этапе (в течение 2017 - 2030 годов) планируется консолидация территориальных сетевых организаций под воздействием экономических стимулов в связи с внедрением инструментов сравнительного анализа и усиления требований к качеству и надежности при тарифном регулировании. В результате 2-го этапа количество территориальных сетевых организаций к 2030 году сократится примерно до 800 сетевых организаций.

При этом будут разработаны процедуры передачи территориальных сетевых организаций, не отвечающих установленным критериям, а также ставших убыточными вследствие отказа в компенсации неэффективных затрат при тарифном регулировании, в управление квалифицированным сетевым организациям (путем заключения договоров о порядке использования, приобретения и (или) аренды сетей).

Перекрестное субсидирование

Объем перекрестного субсидирования в сетевом комплексе в 2012 году составил более 220 млрд. рублей. Перекрестное субсидирование населения негативно влияет на конкурентоспособность целого ряда

отраслей российской промышленности, создает стимулы для крупных потребителей строить собственную генерацию, инвестировать в присоединение к электрическим сетям открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы", приводит к убыткам распределительных сетевых организаций, а также к росту тарифов для малого и среднего бизнеса, что существенно замедляет его развитие.

Перекрестное субсидирование не обеспечивает социальной справедливости, поскольку фактически размер субсидии прямо пропорционален потреблению электроэнергии. То есть наиболее обеспеченное домохозяйство получает значительно больший объем социальной помощи, чем домохозяйство с меньшим уровнем дохода.

Также существенной проблемой является непрозрачность распределения нагрузки по перекрестному субсидированию между группами потребителей.

Выпадающие доходы сетевых организаций из-за поддержания низких тарифов для населения в объеме порядка 60 млрд. рублей компенсируются за счет субсидирования крупными промышленными потребителями, присоединенными к единой национальной (общероссийской) электрической сети, "последняя миля" которой сдается в аренду межрегиональным распределительным сетевым компаниям. С 1 января 2014 г. законодательством Российской Федерации предусматривается прекращение механизма "последней мили", что обеспечит полное освобождение потребителей, присоединенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети, от перекрестного субсидирования, но приведет к выпадающим доходам сетевых организаций, а включение их в тариф оставшимся промышленным потребителям приведет к существенному росту регионального тарифа (до 50 - 100 процентов в некоторых субъектах Российской Федерации).

В связи с этим в части регулирования электросетевого комплекса стоят следующие задачи:

обеспечение прозрачности и справедливости распределения нагрузки по перекрестному субсидированию между категориями бизнеса, включая потребителей, присоединенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети;

постепенное снижение объема перекрестного субсидирования;

изменение его структуры с целью обеспечения более эффективной адресной поддержки малоимущих и социально защищаемых категорий потребителей.

Для выполнения данных задач будут реализованы следующие меры.

На уровне федерального законодательства в 2013 - 2014 годах будут определены понятие перекрестного субсидирования, порядок распределения и учета объемов перекрестного субсидирования между потребителями при тарифном регулировании. При этом будет предусмотрено поэтапное снижение к 2022 году объемов перекрестного субсидирования до оптимального уровня, равного величине субсидирования наименее обеспеченных домохозяйств (в текущих ценах составляет около 45-50 млрд. рублей для порядка 30 процентов домохозяйств).

В среднесрочной перспективе, начиная с 2014 года, с целью недопущения резкого роста тарифов для малого и среднего бизнеса и выпадающих доходов сетевых организаций будет введена дифференциация тарифа открытому акционерному обществу "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" со снижением тарифа для распределительных сетей и повышением тарифа для конечных потребителей (от текущего уровня). Средства от снижения платы распределительных сетевых организаций открытому акционерному обществу "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" будут направляться на компенсацию выпадающих доходов от прекращения "последней мили" и снижение тарифов для бизнеса с целью снижения перекрестного субсидирования. Это обеспечит справедливость распределения бремени по перекрестному субсидированию между группами потребителей.

Также с 2014 года будет введена социальная норма потребления коммунальной услуги электроснабжения, при этом потребление сверх такой нормы будет оплачиваться по повышенному тарифу. При определении методики расчета социальной нормы будет сохранено 100-процентное субсидирование малоимущих и социально незащищенных категорий потребителей, в то время как для высокообеспеченных домохозяйств с высоким уровнем потребления электроэнергии ее стоимость постепенно будет доведена до экономически обоснованного уровня.

Ресурсы, получаемые отраслью в результате внедрения сравнительного анализа, исключения затрат "моносетей" из "котлового"

тарифа, будут использоваться максимально эффективно. В регионах, где уровень тарифа достаточно высок, указанные ресурсы будут направляться на ликвидацию перекрестного субсидирования (снижение тарифов для бизнеса).

Таким образом, будет обеспечена поэтапность снижения перекрестного субсидирования до 2022 года за счет постепенного повышения тарифа для наиболее обеспеченных домохозяйств до экономически обоснованного уровня и повышения эффективности электросетевого комплекса.

Данные меры будут реализованы одновременно с сохранением действующей системы адресного субсидирования отдельных категорий населения и ее совершенствованием.

Формирование открытого акционерного общества "Российские сети"

Формирование единой управляющей компании электросетевым комплексом на базе открытого акционерного общества "Российские сети", в ведении которого будут находиться магистральные и распределительные электрические сети, призвано обеспечить координацию действий всех сетевых организаций России (включая территориальные сетевые организации, не входящие в состав объединенной компании) в области тарифов, технической политики и планирования инвестиций, обеспечения прозрачности финансово-хозяйственной деятельности, а также в области антикоррупционной политики.

За открытым акционерным обществом "Российские сети" будут закреплены следующие основные функции:

стратегические функции (планирование, методология и др.);

координирующие (координация инвестиционной, технической, финансовой, закупочной политики, координация инвестиционных программ);

контрольные функции (финансовая отчетность, сравнительный анализ, аудит, установление ключевых показателей эффективности и контроль за их достижением и др.);

решение институциональных задач, стоящих перед всей отраслью;

участие в консолидации территориальных сетевых организаций в целях обеспечения необходимого уровня надежности и качества энергоснабжения потребителей.

Реализация указанных задач будет обеспечена подготовкой в III квартале 2013 г. директив Правительства Российской Федерации по установлению ключевых показателей эффективности для менеджмента открытого акционерного общества "Российские сети".

Привлечение новых инвесторов в электросетевой комплекс Российской Федерации

Одной из задач, поставленных Правительством Российской Федерации перед электросетевым комплексом, является привлечение новых инвесторов для повышения уровня конкуренции и стимулирования использования передовых методов управления сетевым хозяйством.

Необходимо информировать стратегических инвесторов относительно оптимальных форм их участия в развитии электросетевого комплекса.

Принятие решения о привлечении инвесторов в электросетевую отрасль будет продиктовано следующими факторами:

потенциал повышения эффективности работы компаний отрасли за счет привлечения эффективных собственников;

возможность оптимально распределить риски регулируемой организации между потребителем и инвестором;

возможность получения дополнительных бюджетных доходов.

Второй фактор может быть применим при условии наличия регуляторного договора и способности инвестора дать реальные гарантии выполнения обязательств.

В течение 2013 года с привлечением инвестиционных консультантов будет разработана и утверждена Правительством Российской Федерации программа уменьшения доли открытого акционерного общества "Российские сети" в дочерних сетевых организациях, в которой будут определены сроки, способы продажи соответствующих пакетов акций, а также квалификационные требования к потенциальным инвесторам.

В 2014 году будет осуществлена продажа доли открытого акционерного общества "Российские сети" в одном из дочерних зависимых обществ независимым квалифицированным инвесторам и (или) принято решение о присоединении к одному из дочерних зависимых обществ крупных независимых территориальных сетевых организаций с соответствующим снижением доли открытого акционерного общества "Российские сети" ниже контрольной.

Поэтапно расширяя участие негосударственного капитала в распределительном электросетевом комплексе, государство в обозримой перспективе постепенно сократит свое участие в электросетевом комплексе с детальным анализом результатов предыдущих решений и с учетом стратегической роли каждой компании.

При любом соотношении капитала в отрасли (государственное участие, стратегические инвесторы и миноритарные акционеры) электросетевой комплекс должен придерживаться стандартов прозрачности в отношении корпоративной отчетности. Сетевым организациям также следует утвердить четкую дивидендную политику в целях повышения их стоимости и увеличения доходов от реализации их акций.

Предпочтительным способом привлечения новых инвесторов в отрасль является совместная продажа пакетов акций дочерних организаций открытого акционерного общества "Российские сети" с дополнительной эмиссией акций данных дочерних организаций. Денежные средства, полученные от инвесторов, будут направляться на финансирование инвестиционных программ, обеспечение инфраструктурой важнейших государственных проектов, в том числе по обеспечению граждан доступным жильем, а также на проекты по реновации оборудования, консолидации электросетевых активов и учету электрической энергии. В отдельных случаях возможно направление вырученных средств на сглаживание последствий от ликвидации перекрестного субсидирования.

V. Международное сотрудничество

Электросетевой комплекс является ключевой инфраструктурой для решения важнейшей задачи, стоящей перед Российской Федерацией, - интеграции в глобальные международные рынки, в частности в энергетический.

При этом необходимо диверсифицировать товарную структуру экспорта энергоносителей за счет увеличения в экспорте доли энергетических продуктов с высокой добавленной стоимостью, включая электрическую энергию.

Это позволит России не только сохранить свои позиции на мировом энергетическом рынке как крупнейшего поставщика энергоносителей, но и качественно изменить характер своего присутствия без существенного увеличения объемов экспорта первичных энергоносителей.

В этом направлении компании отрасли выступят инициаторами и исполнителями проектов по развитию крупных узлов международной энергетической инфраструктуры на территории России, реализуемых с использованием новых энергетических технологий.

VI. Целевые ориентиры

Стратегия предусматривает следующие целевые ориентиры для электросетевого комплекса (по основным ключевым показателям эффективности), подготовленные с учетом Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 - 2015 годов и Сценарных условий долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года:

а) повышение надежности и качества энергоснабжения до уровня, соответствующего запросу потребителей, в том числе:

повышение качества обслуживания потребителей (в том числе снижение количества этапов, необходимых для технологического присоединения к электрическим сетям, к 2015 году с 10 до 6 и к 2018 году до 5);

снижение недоотпуска электрической энергии;

снижение стоимости технологического присоединения для малого и среднего бизнеса;

б) увеличение безопасности энергоснабжения, в том числе снижение общего количества несчастных случаев, включая неучтенные несчастные случаи;

в) уменьшение зон свободного перетока электрической энергии с 27 до 18 к 2017 году;

г) повышение эффективности электросетевого комплекса, в том числе:

повышение загрузки мощностей (в процентах от установленной мощности трансформаторов по всем уровням напряжения за вычетом обязательного резервирования);

снижение удельных инвестиционных расходов на 30 процентов относительно уровня 2012 года (в рублях на физическую единицу (км, МВА);

снижение операционных расходов на 15 процентов к 2017 году с учетом инфляции относительно уровня 2012 года в расчете на единицу обслуживания электротехнического оборудования;

снижение к 2017 году величины потерь на 11 процентов по отношению к уровню 2012 года;

обеспечение конкурентного уровня тарифов для бизнеса (рост не выше параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период и сокращение доли сетей в конечном тарифе);

снижение перекрестного субсидирования в сетевом тарифе с 220 млрд. рублей в 2012 году до 50 млрд. рублей в сопоставимых ценах к 2022 году и сохранение данного уровня субсидирования до 2030 года;

снижение количества организаций, не соответствующих требованиям, установленным для квалифицированной сетевой организации, в том числе технической обеспеченности резерва для устранения аварий и квалификации персонала;

д) снижение количества территориальных сетевых организаций на 50 процентов к 2017 году относительно уровня 2012 года и на 50 процентов к 2030 году относительно уровня 2017 года.

В качестве основного ключевого показателя оценки эффективности после 2017 года вместо показателя недоотпуска электрической энергии будет использован средний индекс длительности прерываний электроснабжения конечных потребителей в электроэнергетической системе (единица измерения минуты отсутствия электроснабжения у конечного потребителя за год) с установлением целевого ориентира на снижение данного показателя и достижение уровня, сопоставимого с зарубежными аналогами.

Кроме того, будет расширен набор показателей оценки качества обслуживания потребителей (увеличение доли потребителей, имеющих доступ к центру информации; снижение среднего количества минут ожидания ответа потребителю).

Для создания квазиконкурентной среды между организациями электросетевого комплекса будет проводиться регулярный сравнительный анализ по основным ключевым показателям эффективности с последующим распространением передового опыта успешных компаний и регионов, а также с анализом и принятием соответствующих мер по отстающим компаниям и регионам.

Ориентиры будут уточняться в ходе разработки ежегодных производственных, инвестиционных и бюджетных планов электросетевых организаций. Каждая организация электросетевого комплекса (в первую

очередь открытое акционерное общество "Российские сети") должна ставить себе цели по всем указанным показателям.

VII. Механизмы реализации и контроля

Основными механизмами реализации Стратегии являются:

совершенствование нормативно-правовой базы в области регулирования электросетевого комплекса;

разработка государственных программ Российской Федерации, федеральных, региональных и ведомственных целевых программ, региональных программ и стратегий крупных компаний, предусматривающих мероприятия, направленные на комплексное развитие электросетевого комплекса Российской Федерации.

Для реализации Стратегии предусматривается разработка нормативных правовых актов, обеспечивающих:

переход к регулированию цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии на основе таких параметров, как надежность и качество обслуживания потребителей, эффективность операционной и инвестиционной деятельности сетевых организаций;

совершенствование процедуры и повышение прозрачности формирования инвестиционных программ сетевых организаций;

поэтапную консолидацию территориальных сетевых организаций, включая разработку критериев, технических требований к ним и стандартов качества оказываемых ими услуг;

снижение уровня перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе;

поэтапное привлечение частных инвесторов в распределительный электросетевой комплекс.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают системный мониторинг и анализ реализации Стратегии. Координация деятельности по контролю за реализацией Стратегии осуществляется Министерством энергетики Российской Федерации.

Министерство энергетики Российской Федерации ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации доклад о ходе и результатах реализации Стратегии.

УТВЕРЖДЕН
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 3 апреля 2013 г. № 511-р

ПЛАН-ГРАФИК

издания нормативных правовых актов для реализации Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
I. Переход к регулированию цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии на основе таких параметров, как надежность и качество обслуживания потребителей, эффективность операционной и инвестиционной деятельности электросетевых организаций				
1. Повышение доступности энергетической инфраструктуры	введение единых стандартов обслуживания потребителей сетевых организаций	сентябрь 2013 г.	ведомственный акт	Минэнерго России
2. Разработка и внедрение системы оценки эффективности деятельности электросетевых компаний на основе сравнительного анализа (бенчмаркинга)	разработка системы ключевых показателей эффективности для руководящего состава открытого акционерного общества "Российские сети"	июль 2013 г.	директива Правительства Российской Федерации	Минэнерго России с участием открытого акционерного общества "Российские сети"

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
	совершенствование порядка оценки и контроля показателей надежности и качества услуг по передаче электрической энергии и технологическому присоединению к электрическим сетям	сентябрь 2013 г.	ведомственный акт	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФАС России, ФСТ России с участием открытого акционерного общества "Российские сети"
	изменение порядка нормирования потерь электроэнергии на основе сравнительного анализа (бенчмаркинга)	август 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, ФСТ России, Минэкономразвития России
	внесение изменений в Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (в части учета бенчмаркинга операционных затрат, потерь, показателей надежности и качества услуг)	август 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	ФСТ России, Минэнерго России, Минэкономразвития России с участием открытого акционерного общества "Российские сети"
	разработка методики определения базового уровня операционных затрат, потерь, а также учета показателей надежности и качества при тарифном регулировании	август 2013 г.	ведомственный акт	ФСТ России, Минэнерго России, Минэкономразвития России

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
3. Снижение резервов мощностей, содержащихся электросетевыми организациями в отношении потребителей, но не используемых ими	внесение изменений в акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие особенности определения стоимости услуг по передаче электрической энергии с учетом оплаты резервируемой максимальной мощности, включающие сроки перехода к оплате указанной величины, на основе анализа объемов резервируемой максимальной мощности, которые поддерживаются сетевыми организациями в интересах потребителей, и возможных тарифных последствий перехода к оплате указанной величины, учет загрузки центров питания при тарифном регулировании для всех сетевых организаций	сентябрь 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, ФСТ России, Минэкономразвития России, ФАС России
4. Повышение прозрачности формирования тарифных заявок	внесение изменений в Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике (в части внедрения публичного рассмотрения тарифных заявок)	август 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	ФСТ России, Минэнерго России

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
II. Совершенствование процедуры и повышение прозрачности формирования инвестиционных программ электросетевых организаций				
5. Обеспечение публичного рассмотрения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики	внесение изменений в Правила утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций	сентябрь 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России, Минрегион России
6. Внедрение технологического и ценового аудита инвестиционных программ субъектов электроэнергетики	внесение изменений в Правила утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций	сентябрь 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России, Минрегион России
	разработка и утверждение укрупненных нормативов цен для типовых технологических решений капитального строительства объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства)	декабрь 2013 г.	ведомственный акт	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России, Минрегион России с участием некоммерческого партнерства "Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью"

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
	III. Консолидация территориальных сетевых организаций			
7. Ограничение деятельности неквалифицированных территориальных сетевых организаций	установление критериев для признания юридического лица (индивидуального предпринимателя) электросетевой организацией для целей установления регулируемых тарифов	декабрь 2013 г.	федеральный закон, постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России, ФАС России
	IV. Снижение уровня перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе Российской Федерации			
8. Разработка мер по ликвидации перекрестного субсидирования в электроэнергетике, включая меры по решению проблемы прекращения действия договоров "последней мили"	определение критериев для территориальных сетевых организаций, обслуживающих преимущественно одного потребителя, и установление порядка оплаты их услуг	апрель 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России, ФАС России
	утверждение особенностей тарифно-балансовых решений на 2013 год в связи с отменой "последней мили"	апрель 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, ФСТ России

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
	введение социальной нормы потребления коммунальной услуги электроснабжения	апрель 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минрегион России, Минэнерго России, Минфин России, Минэкономразвития России, ФСТ России, ФАС России
	изменение тарифной модели открытого акционерного общества "Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы" и продление сроков аренды "последней мили" в ряде субъектов Российской Федерации	сентябрь 2013 г.	федеральный закон	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФСТ России
	введение понятия перекрестного субсидирования между потребителями в электроэнергетике, включающего полномочия Правительства Российской Федерации по утверждению порядка определения, распределения и учета объемов перекрестного субсидирования между потребителями	июнь 2013 г. сентябрь 2013 г.	федеральный закон, постановление Правительства Российской Федерации	ФСТ России, Минэнерго России, Минэкономразвития России

gosstandart.ru

Задача	Наименование мероприятия	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Вид документа	Исполнители
V. Поэтапное привлечение частных инвесторов в распределительный электросетевой комплекс Российской Федерации				
9. Повышение инвестиций в электросетевой комплекс	разработка программы привлечения частных инвесторов в компании, входящие в открытое акционерное общество "Российские сети"	декабрь 2013 г.	постановление Правительства Российской Федерации	Минэнерго России, Минэкономразвития России, ФАС России, ФСТ России с участием открытого акционерного общества "Российские сети"