А С С О Ц И А Ц И Я
ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ
И ЭНЕРГОСБЫТОВЫХ КОМПАНИЙ

119435, г. Москва, ул. Малая Пироговская, д.13, стр. 1
тел. и факс: (495) 777-25-16

E-mail: office@npgp.ru, http://www.npgp.ru
от 07.06.2018 г. №1097

Заместителю Министра
энергетики Российской
Федерации

В.М. Кравченко

О проекте положения о лицензировании энергосбытовой деятельности

Уважаемый Вячеслав Михайлович!

Ассоциацией Гарантирующих поставщиков и Энергосбытовых компаний в рамках общественного обсуждения рассмотрен проект постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании энергосбытовой деятельности» (далее – Проект).

Прежде всего необходимо отметить, что Проект вводит новые, не предусмотренные ранее законодательством Российской Федерации, требования к деятельности гарантирующих поставщиков и энергосбытовых организаций как в части показателей финансового состояния и финансовой дисциплины, так и в части обслуживания потребителей электрической энергии, невыполнение которых влечет невозможность получения организацией лицензии на осуществление энергосбытовой деятельности или установленную законодательством ответственность.

При этом указанным требованиям придается ретроспективный характер, поскольку для проверки их выполнения используется финансовая отчетность организаций за период, когда такие требования в законодательстве отсутствовали, а значит организация не должна была обеспечивать их соблюдение. То же относится и к требованиям по обслуживанию потребителей электроэнергии, так как Проектом вводятся новые требования по количеству центров очного обслуживания потребителей (покупателей) электрической энергии и условиям заочного обслуживания (наличие личных кабинетов на сайте лицензиата и другие).

Таким образом, с момента вступления в силу проектируемого положения о лицензировании энергосбытовой деятельности гарантирующие поставщики и энергосбытовые организации должны будут соответствовать новым, повышенным, требованиям, которые они не могли разумно предвидеть и подготовиться к их выполнению для получения лицензии и соответствия всем требованиям. Это означает, что ряд компаний не смогут получить лицензию на осуществление энергосбытовой деятельности. По данным Ассоциации «НП «Совет рынка» по итогам первого квартала 2018 г. число компаний, не соответствующих проектируемым лицензионным требованиям к финансовому состоянию и финансовой дисциплины, составляет 28 энергосбытовых организаций, включая 15 гарантирующих поставщиков и 3 выполняющих функции последних территориальные сетевые организации – и это данные только по организациям, являющимся субъектами оптового рынка.

Считаем, что такой подход противоречит конституционным принципам правовой определенности, предсказуемости правового регулирования и недопустимости придания обратной силы нормам закона, ухудшающим положение граждан и юридических лиц.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, из требований статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации вытекает, что изменение законодателем ранее установленных условий реализации прав и свобод, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление в случае необходимости возможности подготовки к изменившимся условиям регулирования в течение некоего разумного переходного периода (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 20-П, от 17 ноября 2011 года № 1487-О-О, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 2 июля 2013 года № 1050-О, от 22 января 2014 года № 132-О, от 20 марта 2014 года № 513-О и др.).

С учетом вышеизложенного, считаем, что Проектом должен быть предусмотрен переходный период не менее одного года с пониженными требованиями не только к финансовым показателям, но и к условиям обслуживания потребителей, в течение которого организации, осуществляющие энергосбытовую деятельность, смогут подготовиться к выполнению повышенных лицензионных требований.

К Проекту имеются иные принципиальные, а также юридико-технические и редакционные замечания, изложенные в приложениях к письму.

Кроме того, обращаем внимание, что Проект, представленный на общественное обсуждение, не содержит изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, без чего невозможно сформировать целостное понимание системы правового регулирования, которая вводится в связи с лицензированием энергосбытовой деятельности. На этом основании считаем, что Проект необходимо будет дополнительно представить на общественное обсуждение, когда будет разработан проект таких изменений и дополнений, и направляем также предложения Ассоциации по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации.

Прилагаемые к настоящему письму поправки к тексту Проекта являются предварительными и будут уточнены с учетом дальнейшего его обсуждения.

Приложения:

1. Таблица принципиальных замечаний и предложений к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании энергосбытовой деятельности».

2. Таблица редакционных предложений к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании энергосбытовой деятельности».

3. Проект изменений, которые вносятся в отдельные акты Правительства Российской Федерации в связи с введением лицензирования энергосбытовой деятельности.

С уважением,
Председатель Правления Н. В. Невмержицкая

Приложение 1

Т А Б Л И Ц А
принципиальных замечаний и предложений Ассоциации ГП и ЭСК к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О лицензировании энергосбытовой деятельности» (далее - Проект)

1.	**Показатели финансового состояния и финансовой дисциплины**
1.1.	***Привлечение Ассоциации «НП Совет рынка» к осуществлению лицензионного контроля за соблюдением финансовых показателей*** Проект предусматривает передачу лицензирующим органом всей документации о финансовом состоянии субъектов лицензирования в Ассоциацию «НП Совет рынка» (далее – Совет рынка) (п. 2 проекта постановления). При этом информация будет передаваться не только о лицензиатах, являющихся субъектами оптового рынка, но и о тех, деятельность которых никаким образом не связана с организациями коммерческой инфраструктуры оптового рынка (производители розничного рынка, субъекты в технологически изолированных территориях и др.). Указанные нормы Проекта не соответствуют следующим федеральным законам: - согласно ст. 13 Федерального закона «О коммерческой тайне» возможность передачи органом власти полученной им конфиденциальной информации юр. лица должна быть либо прямо предусмотрена законом (такая норма в Федеральном законе «Об электроэнергетике» отсутствует), либо такая передача возможна только с согласия юр. лица (что также отсутствует). Нарушение этого требования закона влечет уголовную ответственность. Нарушение указанного порядка влечет уголовную ответственность должных лиц органа государственной власти; - функции Совета рынка исчерпывающим образом определены в ст. 33 Федерального закона «Об электроэнергетике» и не предусматривают полномочий Совета рынка по проведению мониторинга финансового состояния и финансовой дисциплины субъектов оптового и розничных рынков, осуществляющих энергосбытовую деятельность; - проверка выполнения лицензионных требований является государственной функцией лицензирующего органа (Минэнерго России) в рамках лицензионного контроля. При этом делегирование федеральным органом власти своих функций (в том числе функций по государственному контролю и надзору) хозяйствующим субъектам, включая некоммерческие организации, прямо запрещено ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции». Вместе с тем, учитывая, что в настоящее время Совет рынка получает всю отчетную информацию от участников рынка в рамках мониторинга энергосбытовой деятельности. В целях исключения дублирования предоставления информации и Совету рынка, и лицензирующему органу полагаем целесообразным рассмотреть возможность получения лицензирующим органом отчетной информации из Совета рынка. ***Предложение:*** *Исключить из Проекта положения о передаче Минэнерго России в Совет рынка финансовой информации о субъектах лицензирования.* *Установить обязанность Совета рынка передавать в Минэнерго России информацию о возможных нарушениях лицензионных требований, подготовленную на основании анализа имеющихся у Совета рынка документов.*
1.2.	***Предоставление промежуточной бухгалтерской отчетности***

	Согласно Проекту лицензиат обязан ежемесячно и ежеквартально предоставлять отчетность по финансовым показателям, подтверждаемую на основании промежуточной бухгалтерской отчетности (абз. 7 п. 34 Проекта). Однако обязательное ведение промежуточной бухгалтерской отчетности в настоящее время отменено (ч. 4 ст. 13 ФЗ от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», приказ Минфина от 11.04.2018 №74н, решение Верховного суда от 29.01.2018 № АКПИ17-1010). Таким образом, Проектом фактически предлагается заново ввести обязанность субъектов вести промежуточную бухгалтерскую отчетность. Данные положения Проекта не согласуются с законодательством о бухгалтерском учете, не относятся к непосредственной компетенции Минэнерго России (это полномочия Минфина России), а также увеличивают административную нагрузку на организации, осуществляющие энергосбытовую деятельность. ***Предложение:*** *Исключить обязанность лицензиатов ежеквартально представлять в Минэнерго промежуточную бухгалтерскую отчетность, в плановом режиме лицензиат должен предоставлять отчетность о финансовых показателях 1 раз в год на основании годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности.*
1.3.	***Однозначное установление отчетного периода, за который проверяется соблюдение лицензионных требований и фиксируется факт их нарушения. Определение отчетных периодов для расчета показателей КП1-КП2 и их составляющих.*** Проект не позволяет однозначно установить, отчетность за какой период (ежемесячная, ежеквартальная, годовая), проверяется в рамках лицензионного контроля и фиксируется факт нарушения. Текст Положения не содержит прямых указаний на то, какие отчетные периоды используются для расчета коэффициентов К1-К8 и определяемых на их основе показателей КП1-КП2. С одной стороны, пунктом 34 Положения предусмотрено ежемесячное предоставление таблиц 1-3, 6 приложения 4 к Положению и ежеквартальное предоставление таблиц 4-5 приложения 4 к Положению, на основании которых соответственно ежемесячно определяются коэффициенты К1, К2, К7, К8 и ежеквартально определяются коэффициенты К3, К4, К5, К6. Корректный расчет коэффициентов К1 и К2 по формулам приложения 2 к Положению возможен только при отчетном периоде, равном месяцу: в формулах расчета К1 и К2 используется среднемесячная стоимость услуг по передаче и среднемесячная выручка соответственно, поэтому параметр Т (количество дней в отчетном периоде) должен быть равен количеству дней в месяце. Формула расчета коэффициента К8 содержит ограничение в 1 млн. руб. на месячный лизинговый платеж, поэтому исходя из формульного ряда для К8 отчетным периодом также является месяц. С другой стороны, подпунктом «ж» пункта 10 предусмотрено предоставление отчетности согласно приложению 4 к Положению за последний истекший квартал. При этом показатели К1-К2 включают в себя комбинацию ежемесячных и ежеквартальных коэффициентов. ***Предложение:*** *Однозначно установить в Положении, какой период признается отчетным для целей проверки соблюдения лицензионных требований и фиксации факта их нарушения (месяц либо квартал).* *Для устранения неоднозначности в алгоритмах расчета КП1 и КП2, в Положении должно быть в явном виде указано, что коэффициенты К3, К4, К5, К6 рассчитываются ежеквартально, коэффициенты К1, К2, К7, К8 и показатели КП1 и КП2 рассчитываются ежемесячно, при этом используемые в их расчете ежеквартальные коэффициенты К3-К6 применяются для расчета КП1 и КП2 следующим образом:* • *Коэффициенты К3-К6 за 1 квартал – для расчета КП1 и КП2 за март, апрель и май;* • *Коэффициенты К3-К6 за полугодие – для расчета КП1 и КП2 за июнь, июль и август;*

	• *Коэффициенты К3-К6 за 9 месяцев – для расчета КП1 и КП2 за сентябрь, октябрь, ноябрь, декабрь, январь;* • *Коэффициенты К3-К6 за год – для расчета КП1 и КП2 за февраль.*
1.4.	***Определение отчетного периода для расчета показателей КП1-КП3 и предоставления отчетности при подаче заявления на предоставление лицензии*** При подаче заявления на предоставление лицензии прикладывается сведения для расчета показателей КП1-КП3 в формате Таблиц 1-6 приложения 4 за последний истекший отчетный период, кратный кварталу (см. пп. «ж» п.10 Положения). При этом Положением, по сути, предусмотрен ежемесячный расчет показателей КП1-КП3 (для КП1-КП2 необходимы уточнения, указанные в п.1.3. настоящей таблицы). Кроме того, при подаче заявления в первом квартале и первом месяце любого из 2-4 кварталов не представляется возможным приложить к заявлению сведения, позволяющие рассчитать КП1-КП3 за последний истекший квартал, как требует текущая редакция Положения. ***Предложение:*** *В подпункте «ж» пункта 10 Положения предусмотреть предоставление сведений для расчета показателей КП1-КП3 за месяц т-2, где т – месяц подачи заявления на предоставление лицензии (при условии внесения в Положения корректировок, указанных в п. 1.3. настоящей таблицы).*
1.5.	***Предельные значения К3 и К4, учет реструктурированной задолженности при расчете К3 и К4*** Коэффициенты К3 и К4, их предельные значения (40 дней и 15% соответственно) и алгоритмы расчета заимствованы из Показателей финансового состояния ГП (далее – Показатели ГП), утвержденных Постановлением Правительства РФ №530 от 31.08.2006. Со временем из-за роста дебиторской задолженности финансовое положение гарантирующих поставщиков ухудшилось, что привело к несоответствию большинства ГП указанным значениями финансовых Показателей ГП. Поэтому постановлением Правительства РФ №1242 от 31.12.2010 г. была исключена возможность лишения статуса ГП за невыполнение требований к финансовым показателям, а Показатели ГП стали применяться только к участникам конкурсов на присвоение статуса ГП. В условиях стабильного состава потребителей, своевременного проведении всех расчетов и отсутствии иных видов деятельности у лицензиата, коэффициент К3 не может быть меньше 15-20 дней. Чем больше в структуре потребителей лицензиата занимает население, тем ближе нормальное значение К3 будет к 30 – действующая нормативная база не предусматривает авансовых платежей как при покупке электроэнергии населением, так и по сделкам, обеспечивающим поставку электроэнергии населению (покупка электроэнергии и мощности по регулируемым договорам, услуг по передаче). Кроме того, резкие изменения объемов потребления (например, переход к лицензиату крупного потребителя или сезонный характер производства существующих потребителей) могут приводить к столь же резкому изменению К3, так как до момента формирования статистики из хотя бы одного полного квартала со стабильными объемами потребления электроэнергии используемые при расчете К3 выручка и задолженность не будут друг другу содержательно соответствовать – при полном соблюдении всех сроков расчетов К3 может составлять и 50, и 70 дней. Данную проблему невозможно устранить изменением методологии расчета К3: например, при использовании выручки за последний месяц вместо квартала высокие значения К3 будут возникать при уходе потребителей (резком сокращении потребления существующими потребителями) лицензиата. В рамках существующего на ОРЭМ мониторинга энергосбытовой деятельности прецеденты нарушений в отношении индикаторов К1-К3 по причине резких изменений в клиентской базе уже имели место.

	Кроме того, поскольку в мониторинге энергосбытовой деятельности на ОРЭМ в отличие от лицензирования нарушение по индикатору К3 не фиксируется в отсутствие нарушений по индикатору К1 и/или К2, то при внесении изменений в алгоритм расчета индикатора К1 в части реструктурированной задолженности за услуги по передаче аналогичные изменения в алгоритме расчета индикатора К3 были неактуальны и поэтому не вносились. Так как в лицензировании К1 и К3 имеют одинаковую приоритетность (входят в КП1), то в К3 подход к учету реструктурированной задолженности должен быть такой же как и в К1 – ее величина должна исключаться из суммы кредиторской задолженности. Аналогичным образом должна исключаться задолженность за услуги по передаче, в отношении которой предусматривается отсрочка или рассрочка исполнения обязательств по оплате услуг по передаче электрической энергии в соответствии с судебным актом (определением суда об отсрочке или рассрочке), поскольку по своей правовой природе такая рассрочка или отсрочка аналогична соглашению о реструктуризации задолженности. Предельное значение К4 (15%) не соответствует предложенным в Положении предельным значениям К1 и К3: при наличии задолженности за услугу по передаче в пределах 2,5-месячной стоимости услуги, отсутствии просроченной задолженности перед другими кредиторами и с учетом сроков проведения расчетов на ОРЭМ и РРЭ значения К1 и К3 окажутся в рамках предельных значений (75 и 40 дней соответственно). Исходя из определения просроченной задолженности в строке 1521 таблицы 4 приложения 4 к Положению, ее величина в данном примере составит 1,5-месячную стоимость услуг по передаче, что эквивалентно 40-50% кредиторской задолженности (предполагается, что кредиторская задолженность составляет 2,5 месячную стоимость услуг по передаче и 0,5-месячную стоимость остальных товаров и услуг, приобретаемых лицензиатом, и стоимость услуг по передаче эквивалентна примерно половине выручке лицензиата). Кроме того, формулировка наименования строки 1521 в таблице 4 Приложения 4 к Положению допускает включение реструктурированной задолженности в просроченную, что противоречит смыслу реструктуризации долга. ***Предложение:*** *- увеличить предельные значения коэффициентов К3 и К4 до 75 дней и 50% соответственно;* *- при расчете коэффициента К3 из суммы кредиторской задолженности исключить суммы задолженности за услуги по передаче электроэнергии, реструктурированной по соглашению между ГП и сетевой организацией, а также задолженности, в отношении которой предусматривается отсрочка или рассрочка исполнения обязательств по оплате услуг по передаче электрической энергии в соответствии с судебным актом (определением суда об отсрочке или рассрочке);* *- дополнить наименование строки 1521 в таблице 4 Приложения 4 к Положению словами «или в отношении которой срок платежа не наступил».*
1.6.	***Исключение К5 из показателя КП2*** Коэффициент К5 и порядок его расчета также заимствован из Показателей финансового состояния ГП, утвержденных Постановлением Правительства РФ №530 от 31.08.2006, при этом его нормативное значение (0,05) было снижено в 3 раза по сравнению с контрольным (предельным) значением, предусмотренным первой редакцией Показателей ГП. В 2012 году при утверждении Основных положений функционирования розничных рынков электроэнергии Постановлением Правительства РФ №442 от 04.05.2012 из Показателей ГП коэффициент К5 был исключен, т.к. из-за ухудшения финансового положения гарантирующих поставщиков по вышеуказанным причинам, а также после исключения в 2012 г. маржинального дохода ГП, отсутствием в сбытовых надбавках гарантирующих поставщиков предпринимательской прибыли (она появилась совсем недавно с принятием в новой методологии эталонных сбытовых надбавок), большинство ГП не могли (и не могут в настоящее время)

	выполнить предусмотренное требование по коэффициенту К5 даже при сниженном в 3 раза нормативном значении 0,05. Коэффициент К5 был сохранен только для участников конкурса на статус ГП, при этом исполнение требования к минимальной величине собственного капитала участник конкурса был вправе обеспечить предоставлением банковской гарантии на соответствующую сумму. ***Предложение:*** *- исключить коэффициент К5 из показателя КП2, в связи с чем увеличить на 0,1 вес коэффициента К2 при расчете показателя КП2.*
1.7.	***Порядок расчета показателя К6*** Методика расчета EBITDA в показателе К6 искусственно приводит к риску невыполнения финансовых требований, т.к. не позволяет учитывать при формировании итогового значения указанного показателя величину резервных фондов, сформированных юридическими лицами. Без учета величины данных фондов не будет отражаться реальное финансовое состояние субъектов лицензирования, что может привести к необоснованному решению о несоблюдении субъектом финансовых показателей. При этом Минфином императивная методика расчета показателя EBITDA не утверждена, хозяйствующие субъекты вправе использовать свои методики расчета EBITDA с учетом особенностей своей финансовой деятельности. ***Предложение:*** *Дополнить методику расчета EBITDA, включив в неё также резервные фонды.*
1.8.	***Изменить показатели К7 и К8 (перевести их из состава лицензионных требований в дополнительные финансовые индикаторы) или изменить методологию их расчета*** Предусмотренный Положением порядок определения коэффициентов К7 и К8 запрещает проведение платежей по не влияющим на энергосбытовую деятельность инвестиционным сделкам, источником финансирования которых являются поступления от финансовой деятельности (например, покупка акций иных организаций за счет средств, полученных от размещения дополнительной эмиссии акций), а также финансовым сделкам, источником финансирования которых являются поступления от инвестиционной деятельности (например, предоставление займов за счет средств, полученных от продажи акций иных организаций). Кроме того, Положением в части порядка определения коэффициентов К7 и К8 не учитываются обязательные требования действующего законодательства по выкупу акций у акционеров, не голосовавших или голосовавших против одобрения крупных сделок, не предусматривается возможность использования чистой прибыли для ведения инвестиционной и финансовой деятельности, включая выплату дивидендов акционерам. Показатели К7 и К8 ограничивают право субъектов на осуществление инвестиционной деятельности, открытие дочерних организаций и выплату дивидендов акционерам, **что не допустимо на уровне акта Правительства РФ.** В соответствии с Гражданским кодексом условия и ограничения на создание ДЗО, выплаты дивидендов и другие вопросы гражданско-правового положения юридических лиц могут устанавливаться исключительно Гражданским кодексом, ФЗ об акционерных обществах и иными специальными законами (ч.4 ст. 49, ч.3 ст.96, ч.6 ст. 66, ч.3 ст. 102 ГК). Решения о создании ДО и выплате дивидендов, принятые с соблюдением установленных указанным законами условий, являются правомерными и ни при каких условиях не могут влечь негативные последствия для субъектов.

	Проектом же предлагает ввести ограничения, которые не предусмотрены ни одним федеральным законом, в т.ч.: - создание ДО и осуществление инвестиционной деятельности допускается (считается правомерным) только при условии, что расходы на инвестиционную деятельность (в т.ч. путем создания ДО) не должны превышать доход от инвестиций; - выплата дивидендов допускается только при условии, что она не превышает поступления от финансовых операций. Несоблюдение данных ограничений признается невыполнением показателей финансовой дисциплины (К7 и К8) и влечет риски прекращения лицензии и административную ответственность.Таким образом, нормы Проекта нарушают законодательство и препятствуют деятельности по развитию новых технологий и клиентских сервисов, т.к. такие инвестиционные расходы могут повлечь нарушение лицензионных требований. ***Предложение:*** *1) Изменить статус показателей К7 и К8 на финансовые индикаторы, не являющиеся лицензионными требованиями.* *Указанные дополнительные финансовые индикаторы будут рассматриваться лицензирующим органом при решении вопроса о привлечении лицензиата к административной ответственности (в качестве обстоятельств наличия либо отсутствия его вины в нарушении лицензионных требований). При этом в рамках рассмотрения дела об административном нарушении лицензирующий орган в соответствии с КоАП РФ обязан установить вину в данном нарушении.* *Для установления вины (т.е. уважительности / неуважительности отклонения от фин. показателей) лицензирующий орган в рамках внеплановой проверки вправе потребовать от лицензиата предоставить отчетность о дополнительных индикаторах финансового состояния (К8 и К8), в т.ч. о выплате дивидендов; создании ДЗО; других направлениях использования денежных средств за счет инвестиционной и финансовой деятельности.* *Если на основании указанной отчетности будет установлена:* *- неуважительность причин нарушения лицензионных требований по финансовым показателям (например, выплатили всю прибыль на дивиденды), то лицензирующий орган выдает предписание и привлекает лицензиата к админ. ответственности;* *- уважительность причин нарушения лицензионных требований по фин. показателям (например, из-за большой дебиторской задолженности неотключаемых потребителей), то лицензирующий орган выдает лицензиату предписание об устранении нарушения лицензионных требований, но не привлекает к административной ответственности;* *2) При сохранении показателей К7 и К8 в составе лицензионных требований предлагаем рассмотреть следующие варианты изменений методологии их расчета:* • *Заменить требование о положительной величине каждого из коэффициентов К7, К8 требованием о положительной величине суммы коэффициентов К7 и К8, уменьшенной на величину чистой прибыли соискателя лицензии, лицензиата.* • *Исключить из показателя КП2 коэффициенты К7, К8. Вместо них предусмотреть ограничение на сальдо денежных потоков от текущих операций (строка 4100 отчета о движении денежных средств) – указанное сальдо не должно превышать величину чистой прибыли и платежей в связи с возвратом кредитов и займов, полученных на покрытие кассовых разрывов при осуществлении энергосбытовой деятельности (строка 4323.1 таблицы 3 приложения 4 к Положению).*
1.9.	***Введение показателя КП 3*** Полагаем, что перенос положений постановления Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365 в показатель расчетов с сетевыми организациями КП 3 при наличии в составе лицензионных требований специального показателя К1 (входящего в КП1), преследующего те же

	самые цели (контроль своевременности расчетов с сетевыми организациями), избыточен, и создает основания для прекращения лицензии (лишения статуса ГП) в отсутствие проблемной ситуации или после ее урегулирования судом. КП3 фактически лишит возможности ГП и ЭСК (обслуживающих большое число потребителей в разных регионах и имеющих в связи с этим большое число договоров на оказание услуг по передаче) решать споры с сетевыми организациями цивилизованном способом - через суд, так как нескольких решений суда в пользу сетевой организации будет достаточно для фиксации нарушения по КП3. Между тем Ассоциация ГП и ЭСК неоднократно обращала ваше внимание на многочисленные споры между гарантирующими поставщиками и сетевыми организациями по случаям формирования сетевыми организациями всеми возможными способами объемов безучетного потребления с целью искусственного сокращения объемов потерь в принадлежащих им сетях. Также часто и повсеместно возникают споры по фактам расторжения ГП договоров энергоснабжения с неотключаемыми неплательщиками, которые сетевыми организациями не признаются (опять же по причине того, что потребление электроэнергии после расторжения договора относится к потерям сетевых организаций). Все подобные споры, как правило, разрешаются в судебном порядке и носят длительный характер, в результате, чего сумма обязательств ГП по оплате услуг сетевых организаций (особенно моно ТСО), подтвержденная судебным актом по такому спору, может сразу привести к несоответствию ГП показателю КП3. Кроме того, по сравнению с постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365, показатель КП3 значительно ухудшает положение энергосбытовых организаций. Во-первых, согласно указанному постановлению лишение статуса ГП может произойти только при обращении сетевой организации с соответствующим заявлением в Минэнерго России, ГП в этом случае может договориться о реструктуризации задолженности с сетевой организации и не допустить направление указанного заявления. Согласно же Проекту ГП должен сам регулярно отчитываться о соблюдении показателя КП3 по каждой сетевой организации, что существенно увеличивает нагрузку на него. Во-вторых, лишение статуса ГП происходит только по зоне деятельности ГП, в этом случае в других зонах деятельности он сохраняет такой статус, а в случае нарушения показателя КП3 организация лишается лицензии на всей территории своей деятельности. В-третьих, в показателе КП3 не учитывается задолженность по соглашениям реструктуризации задолженности между сетевой и энергосбытовой организацией, утвержденным судом. Считаем также целесообразным одновременно с вступлением в силу Положения о лицензировании отменить постановление Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365, поскольку, как отмечено выше, лицензионной контроль в части соблюдения расчетов с сетевыми организациями будет обеспечиваться через показатель К1 (КП1). ***Предложение:*** *- исключить показатель КП3 из числа показателей финансового состояния и финансовой дисциплины;* *- отменить постановление Правительства РФ от 11 ноября 2017 г. № 1365 одновременно со вступлением в силу Положения о лицензировании.* *В случае сохранения показателя КП3 требует решения вопрос, что считать исполнением предписания об устранении нарушения по КП3.* *Если выдается предписание об устранении нарушения, то должен существовать способ его исполнения. Без каких-либо уточнений единственный способ устранения нарушения по КП3 - дождаться истечения того 2-летнего периода, за который сформировалась задолженность Z. Проект Положения не предусматривает столь длительного срока на исполнение предписания. Необходимо либо зафиксировать, что предписание по КП3 выдается со сроком исполнения 2*

	года, либо написать алгоритм проверки исполнения предписания по КП3 - например, не учитывать по истечении срока исполнения предписания задолженность, входившую в Z на момент совершения нарушения и погашенную лицензиатом. *Кроме того, необходимо устранить неоднозначность в вопросе о том, какая сумма задолженности, подтвержденная судебным актом, учитывается при расчете задолженности Z, прямо предусмотрев, что в расчет включается сумма задолженности, указанная в резолютивной части судебного акта, вступившего в законную силу.*
1.10.	***Финансовые показатели для сетевых организаций*** В соответствии со ст. 29.3. Федерального закона «Об электроэнергетике» лицензиаты/соискатели должны соответствовать финансовым показателям, отражающим в том числе оборачиваемость кредиторской задолженности по оплате услуг по передаче (К1), оборачиваемость общей кредиторской задолженности (К3), долю просроченной кредиторской задолженности в общей кредиторской задолженности (К4). Приложением 2 к Положению предусмотрено установление лицензионного требования для сетевых организаций по показателю КП4, который является частичным аналогом показателя КП2, предусмотренного для прочих соискателей лицензии, лицензиатов. КП4 содержит только коэффициенты К2, К5 и К6, при этом значения КП4, при которых лицензионное требование считается выполненным или нарушенным, в Положении предложено устанавливать менее жесткими, чем для иных соискателей лицензии, лицензиатов. Кроме того, в КП4 отсутствуют обязательные коэффициенты К1, К3 и К4, в отношении которых в соответствии с абзацем 10 пункта 4 статьи 29.3 ФЗ-35 лицензионные требования должны быть установлены для всех соискателей лицензии и лицензиатов (нормы статьи 29.3 ФЗ-35 позволяют устанавливать для сетевых организаций отличные от остальных лицензиатов требования по финансовым показателям, но не позволяют изымать из списка финансовых показателей те из них, которые напрямую установлены в ФЗ-35. Таким образом, освобождение сетевых организаций от соблюдения показателей К1, К3 и К4 противоречит требованиям закона, а также ставит прочих соискателей и лицензиатов, осуществляющих энергосбытовую деятельность, в неравное (дискриминационное) положение по сравнению с сетевыми организациями, что противоречит требованиям Федерального закона «О защите конкуренции»). Кроме того, сокращение списка финансовых показателей и менее жесткие требования к оставшимся финансовым показателям в лицензировании сетевых организаций противоречит целям введения лицензирования. При ухудшении финансовых показателей ЭСК относительно уровня лицензионных требований, такая компания лишается лицензии, а ее потребители переходят на обслуживание к ГП, для которого действуют такие же требования по финансовым показателям, что и для ЭСК. При ухудшении финансовых показателей ГП относительно уровня лицензионных требований, организация лишается и лицензии, и статуса ГП, который вместе с потребителями переходит к сетевой организации. Если при этом Положением предусматриваются менее жесткие лицензионные требования к финансовым показателям сетевой организации, получивший статус ГП, то у нее отсутствуют стимулы к улучшению ситуации в тех аспектах деятельности, которые контролируются в отношении иных соискателей лицензии, лицензиатов. В предложенной редакции Положения возможна ситуация передачи статуса ГП сетевой организации с худшим уровнем расчетов с кредиторами (включая прочие сетевые организации), большей долей просроченной кредиторской задолженности, чем у бывшего ГП, при этом в отношении сетевой организации не будут действовать стимулы в виде риска административной ответственности за нарушение лицензионных требований, так как в Положении требований по коэффициентам К1, К3 и К4 для сетевых организаций нет. ***Предложение:***

	Не вводить отдельный показатель КП4 для сетевых организаций. Считаем, что сетевые организации должны выполнять лицензионные требования по показателям КП1 и КП2, установленным для прочих соискателей лицензии и лицензиатов.
1.11.	***Предоставление отчетных данных на бумажном носителе*** Учитывая необходимость ежемесячного предоставления лицензирующему органу финансовой отчетности о выполнении показателей финансового состояния и финансовой дисциплины, предоставление указанных документов на бумажном носителе повлечет существенные трудозатраты как для соискателей и лицензиатов, так и для лицензирующего органа, а также расходы соискателей и лицензиатов на подготовку и доставку документов. ***Предложение:*** *Установить порядок и форматы передачи документов в лицензирующий орган в электронном виде.*
1.12.	***Срок исполнения предписания об устранении нарушения финансовых показателей.*** Поскольку при расчете комплексных показателей К1-К2 используются ежеквартальные коэффициенты К3, К4, К5, К6, срок исполнения предписания об устранении нарушения комплексного финансового показателя не может устанавливаться ранее чем по истечении очередного отчетного квартала, когда будут определены соответствующие квартальные коэффициенты. ***Предложение:*** *Предусмотреть, что срок исполнения предписания об устранении нарушения комплексного финансового показателя не может устанавливаться ранее чем по истечении очередного отчетного квартала.*
1.13.	***Придание обратной силы лицензионным требованиям в части финансовых показателей*** Проект предусматривает обратную силу правовых норм, т.к. при выдаче лицензии будет проверяться финансовая отчетность за прошлые финансовые периоды, завершившиеся до принятия Проекта (когда требования к лицензированию, вообще, отсутствовали). Такие положения Проекта противоречат конституционным принципам правовой определенности, предсказуемости правового регулирования и недопустимости придания обратной силы нормам закона, ухудшающим положение граждан и юридических лиц, а также Гражданскому кодексу (ст. 4 ГК РФ). При этом аналогичные нормы актов Правительства РФ уже признавались незаконными. Согласно Решению Высшего Арбитражного Суда РФ от 21.05.2013 г. №ВАС-15415/12 не допускается установление в постановлении Правительства РФ каких-либо юридических последствий в отношении действий сторон (обстоятельств), которые уже наступили в прошлом (когда таких юридических последствий законодательством не предусматривалось). Считаем, что по всем лицензионным требованиям необходим переходный период для приведения субъектами своих показателей в соответствие с новыми требованиями. ***Предложение:*** *Предусмотреть переходный период не менее 1 года (до 01.01.2020 г.) с даты вступления в силу Положения.* *Установить* *- с даты вступления в силу Положения и до 01.01.2020 г. единственное лицензионное требование о необходимости соответствия организации, осуществляющей энергосбытовую деятельность, требованию к минимальному уставному капиталу, предусмотренному законодательством РФ;*

	- с 1.01.2020 г. и с 1.01.2021 г. установить значения, предусмотренные Проектом. При этом в комплексном показателе КП2 значение учитываемого в нем показателя КП1 изменить и установить в следующем диапазоне: на период с 01.07.2020 по 01.01.2021 1 ≤ КП1 ≤ 1,3; с 1.01.2021 г. и далее - 1 ≤ КП1 ≤ 1,1.
2.	**Требования по организации обслуживания потребителей**
2.1.	***Количество центров очного обслуживания потребителей (ЦОП)*** Пунктом 3.1 приложения 3 к Положению установлено лицензионное требование к организации очного обслуживания потребителей, предусматривающее необходимость открытия и содержания не менее одного центра очного обслуживания потребителей (ЦОП) на каждые 60 тысяч жителей муниципального района или городского округа, при этом допускается организация одного ЦОП на несколько смежных муниципальных районов, насчитывающих в совокупности не более 60 тысяч жителей. Данное требование представляется избыточным и плохо согласующимся со спецификой определения зон деятельности гарантирующих поставщиков. Действительно, в подавляющем большинстве случаев для организации обслуживания одного муниципального района, полностью расположенного в зоне деятельности данного ГП и с преимущественным обслуживанием населения по прямым договорам (без посредничества исполнителей коммунальных услуг), организуется один ЦОП в административном центре муниципального района. Однако даже в крупных муниципальных районах с численностью жителей более 100 тысяч дополнительные ЦОП не организуются, так как их открытие за пределами административного центра или дублирование внутри административного центра не имеет смысла для потребителей. Для нескольких небольших смежных муниципальных районов, как правило, организуется один ЦОП. В такой же логике были сформированы эталоны затрат ГП в рамках исследования PWC в 2013-2014 годах, послужившего основой для утвержденных Приказом ФАС от 21.11.2017 №1554/17 Методических указаний по расчету сбытовых надбавок ГП. Для городских округов (в особенности включающих крупные города – административные центры регионов), где плотность населения существенно превышает аналогичный показатель по муниципальным районам, норматив «один ЦОП на каждые 60 тысяч жителей» является тем более избыточным и потребует существенного увеличения числа ЦОП относительного текущего состояния почти по всем гарантирующим поставщикам. Так, например, в дочерних обществах ПАО ГК «ТНС энерго» только в городских округах, являющихся административными центрами регионов, для соответствия лицензионному требованию по ЦОП необходимо будет увеличить их число с сегодняшних 34 до 121 (увеличение в 3,6 раза). По группе компаний ПАО «ИНТЕР РАО» в муниципальных районах и городских округах потребуется открыть дополнительно 38 и 81 ЦОП соответственно (увеличение на 8% и 38%). АО «Атомэнергосбыт» потребуется в г.о. Курск и г.о. Тверь увеличить число ЦОП в 7 раз, в г.о. Смоленск – в 5 раз; АО «Татэнергосбыт» - в г.о. Казань – в 7 раз, в г.о. Набережные Челны – в 9 р.; ПАО «ДЭК» в г.о. Владивосток – в 3,7 р. и т.п. По имеющей статистике работы действующих ЦОП ПАО «ТНС энерго» ежемесячно в них обращается около 2,5% потребителей, при этом время ожидания в очереди не превышает 15 минут, что говорит о достаточности существующего количества ЦОП. Если количество ЦОП увеличить до предусмотренного Проектом Положения лицензионного требования, то один ЦОП будет обрабатывать в среднем лишь 25 обращений потребителей в сутки. Другой проблемой привязки количества ЦОП к численности жителей муниципальных образований является то, что зоны деятельности ГП не совпадают с границами муниципальных

образований, так как они определены исходя из границ балансовой принадлежности электросетевого хозяйства ТСО. В связи с чем возникает проблема соотнесения численности жителей с конкретным ГП.

Так, достаточно часто на территории одного муниципального образования могут действовать несколько гарантирующих поставщиков, при этом количество населения у них может существенно отличаться. Например, в г.о. Самара с численностью населения 1 163 440 человек ПАО «Самараэнерго» обслуживает только 65 тыс. человек и имеет 3 ЦОП (к обслуживанию которых относится также и Волжский муниципальный район с населением 93 тыс. человек). Оставшееся население обслуживает АО «Самарагорэнергосбыт». Аналогичная ситуация в г.о. Саратов с численностью населения 845 300 человек, где гарантирующий поставщик первого уровня ПАО «Саратовэнерго» имеет 1 ЦОП и обслуживает около 34, 5 тыс. человек, остальное население находится у других ГП. В г.о. Саранск численность населения составляет около 315 тыс. человек, примерно 40% которых обслуживается компанией ООО «Ватт-Электросбыт», ПАО «Мордовская энергосбытовая компания» обслуживает около 9 тыс. населения и имеет 1 ЦОП, остальное население - у прочих ГП. В г.о. Владимир с населением 250 тыс. человек ПАО «Владимирэнергосбыт» обслуживает лишь 2,5 тыс. человек, остальное население у ОАО «Владимирские коммунальные системы».

Исходя из требований Проекта каждый из гарантирующих поставщиков г.о. Самара должен будет открыть 20 ЦОП, в г.о. Саратов - 14, в г.о. Саранск – 6, в г.о. Владимир - 5.

Решить данную проблему можно только путем перехода к числу точек поставки (лицевых счетов) потребителей, расположенных в границах соответствующих муниципальных образований, в определении лицензионного требования к организации очного обслуживания.

Количество точек поставки может подтверждаться справкой гарантирующего поставщика, заверенной органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего госрегулирование тарифов, либо справкой энергосбытовой компании, розничного производителя, содержание которой лицензирующий орган вправе проверить любыми законными способами (например, через ГИС ЖКХ).

Предложение:

1) Требование к количеству ЦОП установить исходя из количества точек поставки (лицевых счетов) соискателя/лицензиата, относящихся к населению, расположенных в границах соответствующих муниципальных образований. Это требование не должно распространяться на потребителей, приравненных к категории население, т.к. последние, как правило, являются юридическими лицами, для взаимодействия с которыми ЦОП не требуется.

2) Требование к количеству ЦОП дифференцировать для соискателей/лицензиатов, имеющих большое количество населения на обслуживании (более 50 тыс. человек в субъекте РФ) и небольшое количество населения на обслуживании (до 50 тыс. человек в субъекте РФ).

Для первой группы лицензиатов (большое количество населения) базовым требованием считать 1 ЦОП на муниципальный район или городской округ, допустив возможность объединения 1 ЦОП на несколько муниципальных районов и/или городских округов в зависимости от количества точек поставки населения в таких муниципальных образованиях со следующей дифференциацией:

а) не менее 1 ЦОП в расчете на каждые 500 тыс. точек поставки населения на внутригородской территории (во внутригородском муниципальном образовании) или на нескольких граничащих друг с другом внутригородских территориях (в нескольких граничащих друг с другом внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения;

б) не менее 1 ЦОП в расчете на каждые 60 тыс. точек поставки населения в нескольких граничащих друг с другом муниципальных районах и (или) городских округах, если число таких точек поставки в каждом из этих муниципальных районов и (или) городских округов менее 60 тыс.;

в) не менее 1 ЦОП в расчете на каждые 150 тыс. точек поставки населения в городском округе и граничащих с ним муниципальных районах и (или) городских округах, если число таких

	точек поставки в этом городском округе превышает 150 тыс., и число таких точек поставки в каждом из этих муниципальных районов и (или) городских округов менее 60 тыс.; *г) в закрытых административно-территориальных образованиях открытие центров очного обслуживания и представительство интересов соискателя лицензии (лицензиата) в центрах очного обслуживания иных организаций не требуется;* *Для второй группы лицензиатов (небольшое количество населения) базовым требованием считать 1 ЦОП по месту нахождения лицензиата, при этом:* *а) если количество точек поставки населения в субъекте РФ более 1 тыс., но не превышает 10 тыс. - дополнительно должно быть организованы мобильные (передвижные) объекты очного обслуживания;* *в) если количество точек поставки населения в субъекте РФ более 10 тыс., но не превышает 50 тыс. - дополнительно должны быть организованы центры очного обслуживания потребителей из расчета не менее 1 ЦОП на каждые муниципальный район и городской округ, в которых число точек поставки населения превышает пять тысяч.* *Предлагаемую редакцию Приложения № 3 см. в таблице 2.*
2.2.	***Условия заочного обслуживания потребителей*** Требование п. 2 приложения 3 к Положению о необходимости обеспечения соискателями/лицензиатами бесплатных для потребителей телефонов и телекоммуникационных каналов связи исключить, поскольку оно дублируется в условиях заочного обслуживания (п. 3.4. Приложение №3). Из п. 3.4. приложения № 3 к Положению требование об организации личного кабинета на сайте соискателя/лицензиата в сети Интернет для юридических лиц исключить, сохранив его только для населения, т.к. такая услуга не востребована у юридических лиц, но повлечет дополнительные расходы для лицензиатов. Во избежание рисков расширительных трактовок терминов «бесплатные для потребителей телефоны» и «бесплатные для потребителя телекоммуникационные каналы», которые могут повлечь увеличение расходов соискателей/лицензиатов на организацию каналов связи с потребителями, в Положении необходимо раскрыть значения данных терминов. ***Предложение:*** *- пункт 2 Приложения 3 исключить;* *- пункт 3.4. Приложения 3 изложить в следующей редакции:* *«соискателями лицензии (лицензиатами), независимо от категории обслуживаемых ими потребителей (покупателей) электрической энергии, заочное обслуживание обеспечивается:* *а) наличием у соискателя лицензии (лицензиата) выделенного оператором телефонной связи абонентского номера, на который потребитель (покупатель) электрической энергии может без оплаты междугородних (международных) соединений позвонить с абонентского номера подвижной радиотелефонной связи или фиксированной телефонной связи, зарегистрированного и находящегося в телекоммуникационной зоне, соответствующей территории, на которой соискатель лицензии (лицензиат) осуществляет (планирует осуществлять) энергосбытовую деятельность;* *б) путем создания и поддержания в работающем состоянии службы приема сообщений по электронной почте и (или) иным каналам с использованием сети «Интернет» и (или) службы личных кабинетов потребителей на официальном сайте соискателя лицензии (лицензиата) в сети «Интернет» – в отношении населения.* *Предлагаемую редакцию Приложения № 3 см. в таблице 2.*
2.3.	***Переходный период для подготовки к лицензионным требованиям по обслуживанию потребителей.*** По основаниям, указанным письме и в п. 1.12. настоящей таблицы замечаний, считаем необходимым предусмотреть переходный период не менее одного года с пониженными

	требованиями к условиям обслуживания потребителей, в течение которого энергосбытовые организации смогут подготовиться к выполнению повышенных лицензионных требований. ***Предложение:*** *Предусмотреть поэтапное вступление в силу положений Приложения № 3.* *С даты вступления в силу Положения о лицензировании и до 1.01.2020 г. обязательными лицензионными требованиями в части организации обслуживания потребителей должны являться только наличие у соискателя/лицензиата сайта в сети Интернет, содержащего сведения, предусмотренные Проектом, а также организация очного и заочного обслуживания потребителей, но без указания конкретных требований к количеству центров очного обслуживания потребителей, выездному обслуживанию, а также форм заочного обслуживания.* *В постановляющей части проекта постановления Правительства РФ установить, что подпункты 2.1, 2.2, 2.4 и 2.5 пункта 2 приложения 3 к Положению о лицензировании (в предлагаемой Ассоциацией ГП и ЭСК редакции) вступают в силу с 1 января 2020 года.*
3.	***Комиссии по вопросам лицензирования энергосбытовой деятельности***
3.1.	***Функции Комиссии по вопросам лицензирования энергосбытовой деятельности*** Согласно Проекту лицензирующий орган передает на рассмотрение Комиссии документы, полученные в рамках осуществления лицензионного контроля только тогда, когда им выявляются признаки нарушения, которое может стать основанием для лишения лицензии. Если выявлено первое грубое нарушение или неисполнение первого предписания по негрубому нарушению и др. случаи, после которых еще не может последовать решения о прекращении лицензии, Комиссия не привлекается к исследованию обстоятельств по первоначальному нарушению. Между тем основанием для прекращения лицензии является не сам по себе факт нарушения, создающего основание для прекращения лицензии (например, второе грубое нарушение лицензионных требований), а вся совокупность нарушений, приводящих к возникновению такого основания, включая первое грубое нарушение лицензионных требований. В соответствии с пунктом 6 статьи 29.4 Федерального закона «Об электроэнергетике» «установление наличия оснований для прекращения действия лицензии, указанных в абзацах седьмом - двенадцатом пункта 5 статьи 29.4, осуществляется лицензирующим органом при участии комиссии по вопросам лицензирования энергосбытовой деятельности, создаваемой при лицензирующем органе». Учитывая, что любое из предусмотренных абзацами седьмым - двенадцатым пункта 5 статьи 29.4 оснований прекращения действия лицензии – это совокупность обстоятельств, без любого из которых такое основание не возникнет, - считаем, что лицензионная комиссия должна участвовать в исследовании всей совокупности обстоятельств, т.е. всех нарушений лицензионных требований. Любой другой порядок участия лицензионной комиссии в установлении наличия оснований для прекращения действия лицензии будет противоречить указанной норме закона. Также следует отметить, что в рамках внеплановых проверок Комиссии отводится крайне сжатый срок на подготовку своих рекомендаций – всего три рабочих дня, за которые полноценно исследовать обстоятельства нарушения, связанного, например, с финансовыми показателями, невозможно. В этой связи Комиссия будет фактически являться техническим рабочим органом, в функции которой будет входить лишь формальное установление наличия/отсутствия оснований для прекращения лицензии. Комиссия будет лишена возможности полно, всесторонне и объективно исследовать обстоятельства нарушения и подготовить для лицензирующего органа свое обоснованное заключение и рекомендации. ***Предложение:*** *Комиссия должна участвовать в исследовании обстоятельств по всем нарушениям лицензионных требований.* *Все поступающие лицензирующему органу документы и материалы по фактам возможных нарушений лицензионных требований должны передаваться Комиссии в течение 2-х рабочих дней со дня получения лицензирующим органом.*

	Срок рассмотрения документов и подготовки Комиссией заключения и рекомендаций лицензирующему органу должен составлять не менее 10 дней.