

Наталья Невмержицкая
председатель правления Ассоциации ГП и ЭСК

Анализ проблемы неплатежей на розничных рынках электроэнергии и предложения по ее решению

В конце 2015 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации от 03.11.15 № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов», и сейчас, спустя почти год с начала действия закона, можно оценить эффект от его применения. В настоящей статье проанализированы причины образования задолженности на розничных рынках электроэнергии, платежные результаты и динамика задолженности в текущем году, а также представлены предложения гарантирующих поставщиков по решению проблемы неплатежей.

Причины образования задолженности на розничных рынках электроэнергии

Определенное негативное влияние на платежную дисциплину в энергетике оказывает общая экономическая ситуация в стране: снижение темпов развития экономики и падение доходов, несомненно, ухудшают платежеспособность потребителей. Вместе с тем рост долгов обусловлен и несовершенством действующей системы расчетов за энергоресурсы, которая не позволяет предотвращать возникновение задолженности или не допускать ее накопления. Существующие пробелы в регулировании расчетов на розничном рынке приводят к тому, что отдельные категории потребителей систематически не оплачивают электроэнергию.

Одной из причин увеличения дебиторской задолженности перед сбытами являются злоупотребления со стороны «неотключаемых» потребителей (потребителей, использующих электроэнергию для оказания коммунальных услуг (водоканалы, теплоснабжающие организации) либо относящихся к опасным производствам, а также бюджетных учреждений и объектов, подведомственных Минобороны, МВД и иным силовым структурам). Широко распространена практика по вынесению прокурорами и антимонопольными органами предостережений сбытовым компаниям о недопустимости ограничения энергоснабжения таких потребителей даже при накоплении ими огромных долгов.

Другая причина — неоплата потерь сетевыми организациями при механизме расчетов за услуги по передаче «котел сверху». Эта схема под-

разумевает, что сбытовые компании рассчитываются в полном объеме за услуги по передаче с МРСК, которые, в свою очередь, рассчитываются с другими сетевыми организациями. За потери же каждая сетевая организация рассчитывается со сбытовой компанией самостоятельно. Проблема состоит в том, что гарантирующие поставщики не могут контролировать взаиморасчеты «котлодержателя» и нижестоящих сетевых компаний и воздействовать на последних за неоплату потерь, потому что никаких встречных обязательств к ним не существует.

Еще одна причина образования задолженности заключается в злоупотреблениях со стороны посредников между поставщиками энергоресурсов и конечными потребителями — управляющих компаний и ТСЖ. Зачастую недобросовестные УК «забывают» перечислить ресурсоснабжающим организациям платежи, собранные с собственников помещений в доме.

Динамика изменения задолженности на розничных рынках электроэнергии

Из всех мер по повышению платежной дисциплины, которые содержатся в ФЗ № 307, практическое правоприменение получила пока только одна — повышение пеней за просрочку платежа. Все остальные инструменты (в том числе финансовая гарантия в отношении неотключаемых потребителей) начнут работать только после принятия подзаконных актов, которые сейчас находятся в разработке.

Оценить влияние новых штрафных санкций на повышение платежной дисциплины достаточно сложно. Возможно, позитивное влияние есть, но оно не столь существенно на фоне негативных факторов, связанных с последствиями финансово-экономического кризиса и падением платежеспособности потребителей.

Если говорить о цифрах, то, по данным АО «ЦФР», уровень собираемости на розничном рынке электроэнергии за первые семь месяцев 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. не изменился и составил 97,3%. По итогам первого полугодия сумма долгов покупателей на розничном рынке превысила 250 млрд руб. (с учетом долгов сетевых организаций за покупку электроэнергии в целях компенсации потерь в сетях), в том числе просроченная задолженность составила 175 млрд руб.

Вместе с тем по некоторым направлениям взаиморасчетов наблюдается позитивная динамика. В частности, улучшились текущие расчеты за услуги по передаче и потери в сравнении с аналогичным периодом прошлого года. Так, с января по июль 2016 г. текущая задолженность в части услуг по передаче сократилась на 5,7 млрд руб. (с 83,7 млрд до 78 млрд руб.), а в части потерь — на 5,3 млрд руб. (с 49,8 млрд до 44,5 млрд руб.).

Что касается просроченной задолженности, то темпы ее прироста снизились по сравнению с прошлым годом, впрочем, общий объем задолженности незначительно вырос: за услуги по передаче на 1,3 млрд руб. (с 23,5 млрд до 24,8 млрд руб.), за потери на 2,3 млрд руб. (с 37,5 млрд до 39,8 млрд руб.).

При этом важно отметить, что среди 241 гарантирующего поставщика просроченная задолженность за услуги по передаче присутствует только у 49. Со стороны сетевых организаций просроченная задолженность за потери по состоянию на 1 июля 2016 г. есть перед 117 из 241 ГП.

В целом, с учетом встречных обязательств за потери просроченная задолженность гарантирующих поставщиков за услуги по передаче по отношению к ежемесячному начислению отсутствует (сальдо в пользу гарантирующих поставщиков). Только в 14 случаях из 241 сальдированная (с учетом задолженности за потери) просроченная задолженность ГП за услуги по передаче превышает среднемесячное начисление.

Среди 241 гарантирующего поставщика просроченная задолженность за услуги по передаче присутствует только у 49. Со стороны сетевых организаций просроченная задолженность за потери по состоянию на 1 июля 2016 г. есть перед 117 из 241 ГП.

Структура дебиторской задолженности на розничных рынках

Основными неплательщиками на розничных рынках электроэнергии по состоянию на 1 июля 2016 г. являются сетевые организации (из-за неоплаты потерь в сетях) — суммарно они формируют 23% просроченной задолженности (13% — МРСК, 10% — прочие ТСО). Следующей группой по величине просроченной задолженности являются потребители из сферы ЖКХ (котельные, водоканалы) — их доля составляет 21%. На третьем месте — население с долей 16%, еще 9% составляет доля УК и ТСЖ. Может сложиться впечатление, что платежная дисциплина населения хуже, чем УК и ТСЖ, но не все так просто. Надо учитывать, что по объему полезного отпуска соотношение населения, находящегося в прямых отношениях с ГП, и населения, поставка которому осуществляется через УК и ТСЖ, составляет 80:20. Еще одной крупной группой неплательщиков являются промышленные предприятия с долей в структуре дебиторской задолженности, равной 11%. Доли прочих групп менее значительны, однако в абсолютном выражении это существенные сум-

мы (миллиарды рублей). Злостными неплательщиками являются бюджетные организации и прежде всего объекты Минобороны и подведомственные МВД, МЧС, ФСБ, ФСИН потребители, отключение подачи энергоресурсов которым запрещено или ограничено.

Структура задолженности различается по федеральным округам. Так, в Южном ФО высока доля промышленных потребителей — 22%, а сетевые организации в сумме за потери должны 35% от просроченной задолженности. В Северо-Кавказском ФО доля сетевых организаций в просроченной задолженности составляет 62%, в Дальневосточном ФО доля потребителей ЖКХ в просрочке равна 35%, а населения — 27%. В Центральном ФО и Приволжском ФО велика доля УК и ТСЖ — 16 и 15% соответственно.

Предложения по улучшению платежной дисциплины на розничных рынках электроэнергии и нормализации расчетов в сфере электроэнергетики

Мы надеемся, что платежная дисциплина на рознице будет улучшаться по мере принятия подзаконных нормативно-правовых актов во исполнение ФЗ № 307. Вместе с тем не все проблемные вопросы решаются мерами, предусмотренными этим законом, в связи с чем полагаем необходимым совершенствовать законодательство по следующим направлениям.

1. Введение субсидиарной ответственности собственников объектов коммунальной инфраструктуры за арендаторов

Многие арендаторы объектов коммунальной инфраструктуры, находящихся в государственной или муниципальной собственности, являются хроническими неплательщиками за электроэнергию. Объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения относятся к числу «неотключаемых» потребителей, и арендаторы водоканалов и котельных этим пользуются через весьма распространенную схему ухода от исполнения обязательств: накопив значительную задолженность перед поставщиками энергоресурсов, организация признается банкротом, и на ее месте создается очередная компания с тем же результатом через год.

Мы считаем необходимым закрепить на законодательном уровне обязанность арендодателя расторгать договор аренды при неоплате арендатором энергоресурсов в течение определенного периода. При нерасторжении договора аренды в установленный срок собственник имущества будет нести субсидиарную ответственность по долгам арендаторов перед поставщиком ресурсов.

Мы считаем необходимым закрепить на законодательном уровне обязанность арендодателя расторгать договор аренды при неоплате арендатором энергоресурсов в течение определенного периода.

2. Введение механизма поручительства «котлодержателя» перед гарантирующим поставщиком по обязательствам всех нижестоящих сетевых организаций перед гарантирующим поставщиком по договорам купли-продажи электрической энергии (мощности) в целях компенсации потерь при модели расчетов «котел сверху»

В настоящее время крупные сетевые организации (МРСК) при модели расчетов «котел сверху» имеют возможность существенно влиять на финансовое положение гарантирующих поставщиков, несвоевременно оплачивая им потери либо задерживая оплату услуг за передачу мелким ТСО, которые в таком случае не имеют средств для оплаты потерь гарантирующим поставщикам.

Важно, что в связи с наличием схемы расчетов за услуги по передаче «котел сверху» в ряде случаев задолженность за потери прочих ТСО является одной из причин просрочки исполнения обязательств перед МРСК как держателем «котла».

Введение поручительства «котлодержателя» по обязательствам нижестоящих территориальных сетевых организаций по покупке потерь поможет в решении этой проблемы.

3. Устранение перекосов в отношении штрафных санкций за просрочку платежа и непредоставления финансовых гарантий

Система санкций в ФЗ № 307 получилась несбалансированной. Так, к гарантирующим поставщикам в случае просрочки платежа сетевым организациям за услуги по передачи применяются максимальные штрафные санкции — 32% годовых с первого дня просрочки, в то время как основные категории неплательщиков (УК, ЖКХ, население) начинают платить максимальный размер штрафов с 91-го дня.

Перекос в штрафных санкциях есть и за непредоставление финансовых гарантий. Если ГП не получит фингарантию от потребителей, то последние будут должны уплатить административный штраф. В то же время сетевые организации настаивают на том, чтобы непредоставление финансовой гарантии гарантирующим поставщиком оканчивалось для него лишением статуса ГП. Пока этого нет, но дискуссии ведутся на уровне проекта постановления правительства. С нашей точки зрения, штрафные санкции должны применяться синхронно как к сбытовым компаниям, так и к потребителям.

4. Введение возможности использования технических средств автоматического ограничения режима потребления электроэнергии

Целесообразно дать гарантирующим поставщикам и сетевым компаниям (в том числе по поручению ГП) право устанавливать за свой счет на энергопринимающие устройства потребителей технические средства, позволяющие проводить автоматическое дистанционное ограничение режима потребления электроэнергии, которое применяется при неисполнении потребителем обязательств по оплате ресурса. Естественно, такие технические средства должны иметь функции автоматического предварительного уведомления потребителя о том, что размер его долга достиг уровня, при котором возникают основания для введения режима ограничения потребления.

5. Принятие изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, исключающих посредничество УК и ТСЖ между поставщиками энергоресурсов и конечными потребителями (кроме случаев, когда поставщик согласен на такую схему отношений)

Исключение из цепочки расчетов за поставленные коммунальные ресурсы недобросовестных управляющих компаний и переход на прямые договоры между ресурсоснабжающей организацией и конечными потребителями — это важная инициатива, которая поможет укрепить платежную дисциплину в жилищной сфере. В новой модели отношений РСО смогут напрямую получать причитающиеся им средства за поставленные ресурсы и отслеживать расчеты с каждым потребителем, не опасаясь, что УК исчезнет с долгами, а потребитель будет уверен в том, что его средства пойдут на обеспечение работы систем коммунальной инфраструктуры. В свою очередь, УК и ТСЖ смогут сконцентрироваться на своих обязанностях по предоставлению жилищной услуги, станут полноправными представителями потребителей, не будут принимать на себя обязательства по оплате коммунальных ресурсов при наличии безнадежной задолженности конечных потребителей.

Эффективность прямых договорных отношений между РСО и конечными потребителями с точки зрения платежной дисциплины подтверждается статистикой — уровень оплаты за коммунальные ресурсы при схеме с посредником в лице УК или ТСЖ в среднем составляет 85%, в то время как при прямых договорах уровень оплаты не опускается ниже 95%.

Соответствующий законопроект уже разработан Министерством строительства и ЖКХ и прошел все необходимые этапы согласования. Считаем крайне важным рассмотрение его Государственной Думой Российской Федерации на предстоящей осенней сессии 2016 г.

6. Раскрытие информации о состоянии расчетов между сетевыми организациями, а также между сетевыми организаций и их подрядчиками (внесение изменений в Стандарты раскрытия информации субъектами оптовых и розничных рынков электрической энергии)

В отличие от гарантирующих поставщиков, которые регулярно отчитываются о состоянии расчетов по установленным аналитическим формам, сетевые организации не раскрывают информации о состоянии расчетов за услуги по передаче, в том числе с иными ТСО, со своими подрядчиками.

Из-за отсутствия информации о состоянии взаиморасчетов МРСК с иными ТСО невозможно достоверно судить о причинах неисполнения обязательств со стороны ТСО, также фактически отсутствуют меры воздействия на них как неплательщиков, кроме начисления пени за просрочку с последующим взысканием в судебном порядке.

7. Уточнение основных положений функционирования розничных рынков и (или) правил недискриминационного доступа к услугам по передаче с целью минимизации оснований для разногласий между сетевыми организациями и гарантирующими поставщиками

Одной из причин наличия просроченной задолженности в ряде случаев являются значительные разногласия между гарантирующими поставщиками и сетевыми организациями в части определения объемов оказанных услуг и, как следствие, потерь в сетях, их стоимости, а также между различными сетевыми организациями в части определения перетоков, что влияет на распределение величины потерь между ними.

Анализ споров между ГП и сетевыми организациями об объемах оказанных услуг показал, что наибольший размер разногласий возникает по объемам переданной электрической энергии юридическим лицам (около 20 млрд руб. (по модулю)).

Причины — в спорах касательно составления актов о безучетном потреблении, в отказе сетевой организации в признании факта расторжения договора между ГП и потребителем (при неплатежах) в соответствии с п. 53 Постановления Правительства РФ от 04.05.12 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

Следующей по величине разногласий причиной являются споры по объемам переданной электрической энергии населению и приравненным категориям потребителей — около 8,5 млрд руб. (по модулю). Разногласия возникают в основном из-за различия в применении норм жилищного законодательства, их отличия от норм Основных положений функционирования розничных рынков как в части определения объемов потребления в отсутствие информации о показаниях приборов учета от потребителей, так и в части применения расчетных способов.

Полагаем, что для сокращения числа споров между ГП и сетевыми организациями можно более четко описать отдельные нормы в законодательстве. эр