



# БЕЛАЯ КНИГА СОЗДАНИЯ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛЯТОРА

## ЭНЕРГЕТИКА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

КОНТРАКТ 7200AA19D00029

ЗАДАЧА 72011520F00010

Январь 2023 г.



НАСТОЯЩИЙ ДОКУМЕНТ ПОДГОТОВЛЕН КОМПАНИЕЙ TETRA TECH ES, INC. (TETRA TECH) В РАМКАХ ПРОЕКТА «ЭНЕРГЕТИКА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ» ПО ЗАКАЗУ 72011520F00010 КОНТРАКТА № 7200AA19D00029.

**USAID**

ДР. ПАТРИК МАЙЕР  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПОДРЯДЧИКА ПО  
ЦЕЛЕВОМУ ЗАКАЗУ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ  
USAID/ ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ  
АЛМАТЫ, КАЗАХСТАН

**TETRA TECH ES, INC.**

АНДРИЙ МИЦКАН  
РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОЕКТА  
УЛИЦА КУНАЕВА, 77  
БИЗНЕС-ЦЕНТР «PARK VIEW»  
АЛМАТЫ, КАЗАХСТАН, 050000  
[ANDRIY.MITSKAN@TETRATECH.COM](mailto:ANDRIY.MITSKAN@TETRATECH.COM)

1320 NORTH COURTHOUSE ROAD,  
STE 600  
ARLINGTON, VA 22201  
ТЕЛ: +1 (703) 387-2100  
[WWW.TETRATECH.COM](http://WWW.TETRATECH.COM)

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

ANRE	Румынский орган по регулированию энергетики
ARERA	Орган по регулированию энергетики, сетей и окружающей среды
CAIDI	Индекс средней продолжительности прерываний у потребителей
CERA	Орган по регулированию энергетики Кипра
COP	Руководитель проекта
COR	Представитель подрядчика
CoS	Исследование стоимости услуг
DSO	Оператор системы распределения
EMRA	Орган по регулированию энергетического рынка/Турция
GNERC	Национальная комиссия Грузии по регулированию энергетики и водоснабжения
HERA	Хорватское агентство по регулированию энергетики
MEDREG	Ассоциация регуляторов энергетики Средиземноморья
O&M	Эксплуатация и обслуживание
OFGEM	Управление рынком газа и электроэнергии в Великобритании
PBR	Регулирование на основе эффективности
PCA	Деятельность USAID в рамках проекта «Энергетика Центральной Азии»
SAIDI	Индекс средней продолжительности прерываний в системе
SAIFI	Индекс средней частоты прерываний в системе
TSO	Оператор системы передачи
USAID	Агентство США по международному развитию
ВЭ	Возобновляемая энергия
кВт	Киловатт
кВтч	Киловатт-часы
ЭЭ	Энергоэффективность

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>1</b>
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ.....	1
ВВЕДЕНИЕ .....	1
ЦЕЛЬ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА.....	2
<b>МОДЕЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ</b> .....	<b>4</b>
НЕЗАВИСИМОСТЬ РЕГУЛЯТОРА .....	4
НЕЗАВИСИМОСТЬ ОТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ.....	5
НЕЗАВИСИМОСТЬ ОТ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ .....	5
ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ .....	5
УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ .....	6
НЕЗАВИСИМАЯ ОТЧЕТНОСТЬ РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ .....	6
ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ ПРИМЕНИМОСТЬ.....	7
ЦЕЛЬ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛЯТОРА.....	11
<b>РЕГУЛЯТОР ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА - УЧРЕЖДЕНИЕ И СТАТУС</b> .....	<b>14</b>
УЧРЕЖДЕНИЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА .....	14
СТАТУС РЕГУЛЯТОРА .....	16
<b>ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛЯТОРА</b> .....	<b>19</b>
УПРАВЛЕНИЕ И ЦЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ .....	19
СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ.....	22
ПЕРСОНАЛ И ТРУДОУСТРОЙСТВО .....	24
ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА .....	25
БЮДЖЕТ РЕГУЛЯТОРА И ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	26
ОТЧЕТНОСТЬ .....	28
<b>РЕГУЛЯТОРНЫЕ ФУНКЦИИ</b> .....	<b>29</b>
ОСНОВНЫЕ РЕГУЛЯТОРНЫЕ ФУНКЦИИ .....	29
ЦЕНЫ И ТАРИФЫ .....	31
ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА УСЛУГ .....	34
ОБЗОР РЕШЕНИЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КАПИТАЛА/ОБЗОР ПРОГРАММЫ ИНВЕСТИЦИЙ В АКТИВЫ.....	35
ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ .....	35
СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА.....	37
НАЛОЖЕНИЕ ШТРАФОВ/САНКЦИЙ НА УЧАСТНИКОВ СЕКТОРА .....	40
РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА И НАДЗОР .....	41
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПО УТВЕРЖДЕНИЮ ТЕХНИЧЕСКИХ И КОММЕРЧЕСКИХ КОДЕКСОВ .....	41
<b>РЕАЛИЗАЦИЯ/ПЕРЕХОДНЫЕ ВОПРОСЫ</b> .....	<b>42</b>
<b>Выводы</b> .....	<b>44</b>

## **ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ**

ТАБЛИЦА 1. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕР ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ .....	10
ТАБЛИЦА 2. СТАТУС И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ .....	16
ТАБЛИЦА 3. ФУНКЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ .....	30

## **ПЕРЕЧЕНЬ РИСУНКОВ**

Рисунок 1. Характеристики регуляторной модели .....	4
Рисунок 2. Пример успешного управления регулированием энергетического сектора 21	
Рисунок 3. Пример критериев, используемых для назначения и увольнения членов комиссии.....	24
Рисунок 4. Процедура рассмотрения жалоб и разрешения споров в Италии .....	39

## ВВЕДЕНИЕ

### ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Регулирование энергетического сектора в более современном смысле является относительно новым для большинства стран Центральной Азии. В течение последних двух лет команда USAID «Энергетика Центральной Азии» (PCA) получала вопросы и запросы от министерств и антимонопольных комиссий, направленные на понимание:

1. Что такое независимый орган?
2. Почему независимый регулятор является предпочтительным?
3. Как в большинстве современных энергетических секторов регулируется деятельность сектора?
4. Как достигается независимость?
5. Каковы основные функции независимого регулятора?

В данном документе основное внимание уделяется ответам на вопросы, которые были заданы PCA заинтересованными сторонами.

### ВВЕДЕНИЕ

Независимый регулятор — это орган, который наделён четко определенными полномочиями по регулированию энергетической отрасли и правом действовать автономно от любой другой государственной или частной структуры. Он обладает юридической функциональностью, бюджетной автономией, человеческими и финансовыми ресурсами и независимым управлением для регулирования энергетического сектора. Регулятор должен быть нейтральным исполнителем энергетической стратегии и политики Правительства. В современных условиях Регулятор должен быть независимым и его деятельность должна быть прозрачна и подотчетна. Регулятор должен быть подотчетен за свой бюджет и результаты деятельности перед Парламентом или высшим законодательным органом. Процедуры, правила и другие действия Регулятора должны быть открыты для общественного контроля. Заинтересованные стороны должны иметь возможность вносить свой вклад в регуляторные решения агентства и процесс принятия решений, а поведение должностных лиц должно быть открыто для контроля. Эти меры обеспечат эффективность, конкуренцию, прозрачность и подотчетность на рынке.

Регулирование энергетических компаний преследует три основные цели:

- Защита потребителей от злоупотреблений со стороны компаний, обладающих рыночной властью.
- Поддержка инвестиций путем защиты инвесторов от произвольных действий Правительства.
- Содействие экономической «эффективности».

Опыт показывает, что наилучшим способом достижения этих целей в электроэнергетике является наличие независимого Регулятора, который сочетает в себе как техническое, так и экономическое регулирование. Для того чтобы независимый Регулятор работал с оптимальной эффективностью, необходимо наличие нескольких условий, гарантирующих его независимость и защиту более широких интересов потребителей и отрасли.

Предпосылками для хорошего регуляторного управления являются нижеследующие условия:

- Наличие четкого юридического мандата принимать решения, обязательные для всех участников рынка и действовать отдельно и автономно от других государственных структур.
- Применение профессиональных критериев для назначения руководства Регулятора для обеспечения принятия решений, основанных «на экспертном суждении, свободном от политического воздействия» (желательно установленные в законе);
- Назначение руководства Регулятора на определенный срок, что защищает их от произвольного смещения с должности.
- Освобождение сотрудников Регулятора от правил оплаты труда государственных служащих, чтобы помочь привлечь и удержать высококвалифицированных сотрудников.
- Обеспечение Регулятора надежным источником финансирования за счет, как правило, целевых сборов с регулируемых компаний или потребителей.

Международный опыт показал, что установлению эффективного регулирующего управления также способствуют следующие факторы:

- Создание органа коллективного принятия решения (Комиссии или Совета), ответственного за принятие решений, а также управление и надзор за деятельностью Регулятора;
- Использование дифференцированных сроков полномочий членов Комиссии (Совета) избежание совпадения с циклом выборов членов совета
- Привлечение исполнительной и законодательной ветвей власти к процессу назначения членов Комиссии (Совета) Регулятора .

## **ЦЕЛЬ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА**

Данный документ посвящен принципам, закладывающим основу для независимого Регулятора, и описывает основные функции и обязанности Регулятора. Он может служить для информирования стран Центральной Азии о влиянии эффективного и действенного регулирования на энергетический сектор, а также о важности независимого режима регулирования для успеха реформ энергетического сектора в их странах.

В этом контексте многие развивающиеся страны в других частях мира успешно провели реформу сектора, основными целями которой являются повышение конкуренции и привлечение инвестиций для расширения предложения, а также расширение доступа к недорогим и надежным услугам электроснабжения.

Для достижения этих целей важно перенять опыт других стран. Получение достаточных знаний о функциях регулирования, ответственности и независимости от национальных регулирующих органов, которые уже функционируют и влияют на среду энергетического сектора, является актуальным, поскольку изучение международного опыта поможет предотвратить любые неверные повороты. Данный документ основан на передовом международном опыте тех, кто уже прошел этот путь.

## МОДЕЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Не существует универсальной или уникальной модели регулирования. Каждая страна имеет свои особенности и регулирует электроэнергетический сектор на основе модели, которая наилучшим образом соответствует ее потребностям.

Выбор типа регулирования, который страна будет использовать для своего электроэнергетического сектора, зависит от нескольких факторов, таких как: исторические обстоятельства, особенности электрической системы, стратегия и политика, и другие.

Регулирующие органы могут быть независимыми или подведомственными другой организации. Если регулирующий орган находится в подведомственном состоянии, он нередко является частью министерства, отвечающего за энергетику, или другого органа.

Регулирующий орган может отвечать за разные сектора: например, охватывать только сектор электроэнергетики, или энергетический сектор (т.е. электричество, природный газ, тепло), или быть создан как многоотраслевой орган регулирования (охватывающий природный газ, централизованное теплоснабжение, водоснабжение, связь и т.д.).

Необходимо принять решение о соответствующем наборе регулирующих функций и инструментов регулирования, которые предполагается использовать.

Хотя решение о том, какую модель использовать, принимает страна, ключевые элементы, определяющие модель регулирования, которая будет использоваться в энергетическом секторе, должны быть включены в закон, регулирующий этот сектор.

### НЕЗАВИСИМОСТЬ РЕГУЛЯТОРА

Независимость Регулятора является необходимым условием обеспечения политически и коммерчески нейтральных, конкурентных условий для участников рынка, привлекательных для частных инвестиций; и в тоже время обеспечивающих бесперебойную и надежную работу энергетической системы. Независимость подразумевает автономность от неправомерного влияния заинтересованных сторон, что способствует укреплению доверия общества к системе регулирования и помогает усилить ее работу. Действительно независимый Регулятор будет обладать полной автономией при принятии решений по тарифам на электроэнергию и другим вопросам, входящим в его компетенцию, а его решения могут быть обжалованы только в компетентных судах. Регулятор не подчиняется политическим властям и имеет возможность привлекать средства, необходимые для своей деятельности, с помощью

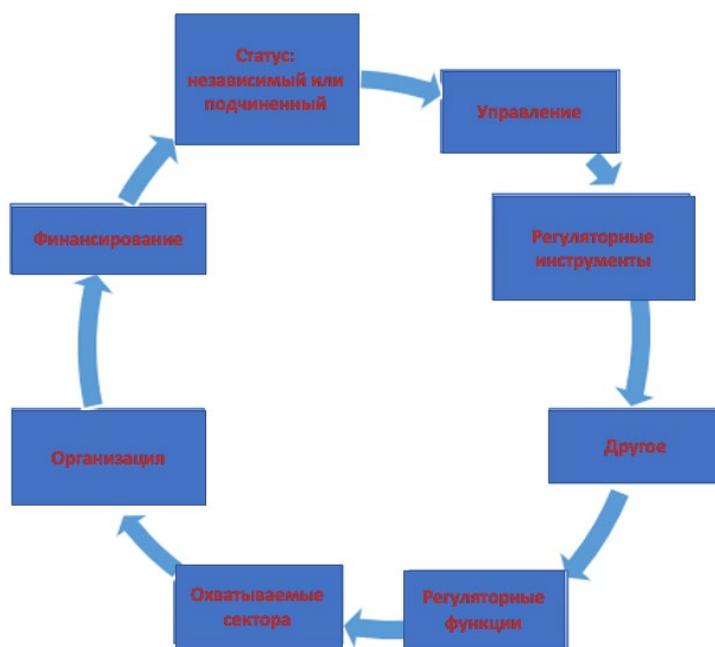


Рисунок 1. Характеристики регуляторной модели

таких механизмов, как сборы, взимаемые с регулируемых им организаций (в отличие от государственного финансирования). Регуляторы не могут иметь какой-либо финансовой заинтересованности в организациях, деятельность которых они регулируют, и не должны иметь конфликта интересов в плане отношений с членами структуры управления организации. Существует еще несколько характеристик, определяющих «независимость», которые мы описываем в данном разделе.

### **НЕЗАВИСИМОСТЬ ОТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ**

Независимые Регуляторы, как правило, принимают решения на основе экономических, инженерных и общественно-политических соображений, рассматривая интересы общества в качестве основного критерия. Они также учитывают долгосрочные интересы электрической системы, потребителей и инвесторов в энергетические компании. Там, где решения принимаются министерствами, существует возможность того, что политические соображения могут преобладать над техническими, а решения могут приниматься в зависимости от избирательных циклов и/или необходимости краткосрочного влияния политической партии. Хотя независимые Регуляторы осознают краткосрочное общественное давление, их принятие решений более объективное и обеспечивает уверенность общественности и инвесторов в энергетические компании в процессе принятия решений и результатах регулирования.

Однако независимость не означает, что Регуляторы не несут ответственности за свои действия. Регулятор должен быть подотчетен исполнительной и законодательной власти, а также потребителям. Потребители и регулируемые организации должны иметь право обжаловать решения, принятые Регулятором, и, при необходимости, добиваться возмещения ущерба в случаях, когда Регулятор не выполняет свои функции или нарушает свой мандат. Подотчетность также может поддерживаться путем периодической плановой оценки деятельности Регулятора.

### **НЕЗАВИСИМОСТЬ ОТ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ**

Независимый Регулятор не должен иметь никаких финансовых или иных интересов в регулируемых им организациях. Например, Регулятор не должен владеть акциями, облигациями или другими финансовыми ценными бумагами, выпущенными регулируемыми организациями, включая энергетические компании и независимые энергетические проекты. Они не должны иметь доли участия в регулируемых организациях или их аффилированных лицах. Они не должны занимать должности в советах директоров регулируемых организаций. Кроме того, Регуляторы должны осознавать, что общественное восприятие так же важно, как и действительность, поэтому они должны избегать участия в любой деятельности, которую общественность воспринимает как потенциальный компромисс с их независимостью.

### **ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ**

Бюджеты Регуляторов и их сотрудников должны быть независимы от государственного финансирования. Передовая практика показывает, что Регуляторы должны финансироваться за счет сборов с регулируемых организаций. Регулируемые организации, в свою очередь, возмещают эти расходы за счет потребителей. Опыт показывает, что опора на государственное финансирование создает проблемы. Это может создать среду, в которой Регулятор может быть уязвим для политического

давления, не отвечающего общественным интересам. Государственное финансирование Регулятора также может подорвать доверие общественности к Регулятору, который будет выполнять свою работу в долгосрочных интересах общества. Наконец, полагаясь на государственное финансирование, Регулятор часто получает недостаточное финансирование и становится неэффективным!

## **УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ**

Члены Комиссии по регулированию и председатель выдвигаются Правительством (или отдельным правительственным комитетом) и назначаются Парламентом в рамках установленной процедуры, обычно определяемой законом. Их переизбрание, если срок полномочий превышает один, или прекращение их полномочий могут зависеть от конкретных законов, на основании которых был создан регулирующий орган.

По мере выполнения Регуляторами своих обязанностей в течение срока их полномочий им неизбежно придется отвечать на вопросы и вызовы со стороны политических властей и выступать перед этими властями на слушаниях. Процесс установления независимости регулирующего органа начинается с того, как его члены и руководство выдвигаются, назначаются и как прекращают свою деятельность. Чем больше прозрачности и ясности в этом процессе, тем лучше восприятие и действительность независимости.

## **НЕЗАВИСИМАЯ ОТЧЕТНОСТЬ РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ**

Чтобы повысить независимость и беспристрастность, закон страны должен установить четкую линию отчетности Регулятора, ведущую к органу, который назначил Регуляторов, коим является Парламент страны. Регулятор ежегодно отчитывается перед Парламентом о своей деятельности и средствах, потраченных на эту деятельность.

## **ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РЕГУЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ**

Уровень дискреционных полномочий, предоставляемых законом Регуляторам при принятии решений, варьируется от страны к стране. В некоторых юрисдикциях США Регулятору предоставлена широкая свобода действий при принятии решений по тарифам (ставкам) в рамках мандата по установлению «справедливых и разумных» ставок. Как определить и установить, что является «справедливым и разумным» - остается на усмотрение Регулятора. В других странах закон с высокой степенью детализации определяет, как должны устанавливаться тарифы. Например, в некоторых странах Южной Африки закон предусматривает модель, которую Регулятор должен использовать для определения капитальных затрат на инвестиции, а также порядок выбора исходных данных в модели. В других юрисдикциях уровень свободы действий находится где-то между этими двумя крайностями.

Чем выше уровень свободы действий, предоставленный Регулятору, тем больше у него гибкости в принятии решений. Некоторые могут быть обеспокоены тем, что такой уровень свободы действий может привести к тому, что Регуляторы будут принимать неразумные решения, если не будут предоставлены или уточнены определенные детали, или они могут продемонстрировать непоследовательность в принятии решений с течением времени. Дискреционные полномочия должны регулироваться таким

образом, чтобы свести к минимуму злоупотребления со стороны Регуляторов за счет прозрачности и подотчетности Регулятора перед Правительством и потребителями.

Если отрасль является динамичной с меняющимися технологиями и затратами, Регуляторам потребуется больше свободы действий для адаптации к этим изменениям. Энергетическая отрасль быстро превращается в отрасль чистой энергетики с проникновением возобновляемых и других чистых источников энергии, каждый из которых представляет собой меняющиеся технологии и затраты. Чем больше свободы действий у Регулятора, тем больше автономии и независимости у него будет для адаптации к меняющейся динамике отрасли.

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ ПРИМЕНИМОСТЬ

### **Процесс принятия регуляторного решения**

Процесс принятия регуляторных решений основан на профессиональном анализе и следующих принципах:

- Коммуникация
- Консультация
- Последовательность
- Предсказуемость
- Гибкость
- Эффективность и результативность
- Подотчетность
- Прозрачность

Регулятор обеспечивает приемлемость решений путем рассмотрения и учета комментариев заинтересованных сторон, когда это необходимо, и поощрения их вовлечения и участия в процессе.

Ключевые принципы, применимые к режиму независимого регулирования, перечислены ниже вместе с примерами того, как Регулятор применяет их на практике:

**Коммуникация.** Информация должна своевременно предоставляться всем заинтересованным сторонам, и она должна быть легко доступна. Независимо от того, существует ли такое законодательное обязательство, Регулятор должен создать внутренние процедуры, чтобы сделать прозрачность и консультирование рутинной частью

регуляторной работы. Они должны включать правило, гарантирующее, что решения регулирующих органов всегда «обоснованы», то есть подкреплены аргументацией в пользу принятого решения. Обоснование может включать юридические, инженерные, экономические и общественно-политические критерии. Должна быть предусмотрена процедура подписания решения для публикации и размещения на веб-сайте. Регулятор должен следить за тем, чтобы решения архивировались в упорядоченном, наглядном и доступном для свободного скачивания виде. Все решения должны содержать ссылки на соответствующие правовые положения, использованные при принятии решения, а также ссылки для консультаций.

**Консультации.** Участие заинтересованных сторон в совещаниях способствует обмену информацией и просвещению тех, кого затрагивают регуляторные решения, а также помогает повысить прозрачность принятия регуляторных решений. Включение обязательства о том, что процессы регулирования должны быть публичными, в первичное законодательство повышает вероятность того, что оно будет выполняться на практике. Поэтому «наилучшей практикой» является включение обязательства о прозрачности и консультациях с Регулятором либо в закон, регулирующий сектор, либо в закон, регламентирующий деятельность Регулятора.

**Последовательность.** Логика, источники данных и правовая база для принятия решений должны быть последовательными для всех участников рынка и с течением

времени. Ключевые принципы и методологии, на основе которых будут приниматься основные регуляторные решения (пересмотр тарифов, соблюдение требований к качеству услуг, надзор за рынком и утверждение инвестиций), должны быть четко определены заранее в соответствующих правовых или регуляторных документах. Правила должны быть, насколько это возможно, тщательными, полными и четкими в отношении прав, обязанностей, ожиданий и последствий, с которыми сталкиваются все заинтересованные стороны.

***Предсказуемость<sup>1</sup> и гибкость.***

Решения регулирующих органов должны соответствовать предыдущим решениям или определениям по аналогичным вопросам в прошлом. Это приводит к предсказуемости результатов, что является основным требованием для инвесторов. Предсказуемость означает наличие репутации предсказуемых решений. Это облегчает планирование для поставщиков и клиентов и снижает риск, воспринимаемый инвестиционным сообществом. Например: когда Регулятор выдает лицензию, этот процесс предсказуем, поскольку в положении описаны детали процедуры лицензирования, сроки и результаты.

Предсказуемость регулирования «подчеркивает, что отдельные решения, принимаемые регуляторами, должны в значительной степени быть предсказуемыми для регулируемых организаций, поскольку предсказуемость добавляет определенность в их операционную среду, что способствует эффективному принятию решений. Она также повышает уверенность в беспристрастности и качестве решений регулятора, но для этого необходимо, чтобы принципы и правила, которыми руководствуется регулятор при принятии решений, оставались явными, общедоступными и хорошо понятными».

Гибкость означает, что Регулятор должен использовать соответствующие инструменты в ответ на изменяющиеся условия, балансируя между этой регуляторной свободой и издержками, связанными с неопределенностью. Примером гибкости является ситуация, когда Регулятор выбирает переговоры в качестве средства разрешения споров, а не медиацию. Регулятор оценивает сложность спорного дела и решает, что наилучшие результаты могут быть достигнуты путем прямых переговоров, а не размышлений. Решение основано на действующем законодательстве и возможности выбора различных способов решения вопроса, при этом выбранный способ направлен на достижение наиболее эффективных результатов.

---

<sup>1</sup> Источник: Выдержка, [https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-1434-1\\_ch8](https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-1434-1_ch8)

### **Эффективность<sup>2</sup> и**

**результативность.** Эффективное регулирование требует разработки политики, которая может привести к соответствующим результатам со стороны потребителей и энергетических компаний. Регулятор выполняет свои функции в соответствии с законами и нормативными актами и в установленные сроки. Однако одних законов и нормативных актов недостаточно. Даже самое хорошо продуманное регулирование будет неэффективным, если не обеспечивается надежный надзор и контроль.

«Эффективное регулирование предполагает разработку политики, правил и законов, которые тщательно контролируются и подкрепляются убедительной угрозой принудительного исполнения для получения запланированного или ожидаемого результата. Такими результатами могут быть защита инвесторов, повышение эффективности рынков или снижение системного риска, и это лишь некоторые из них».

Благодаря эффективным механизмам регулирования и контроля Регулятор будет выполнять свою важную роль в обеспечении целостности рынка и защите инвесторов и потребителей. Эти два принципа лучше всего соблюдаются, когда Регулятор устанавливает допустимые доходы, определяет параметры регулирования или утверждает цены регулируемых тарифов и их методологию. Эффективность должна быть подчеркнута при сборе данных и в политике, проводимой Регулятором.

От Регулятора потребуются обеспечение эффективной конкуренции, например: предотвращение антиконкурентного поведения компаний, обладающих рыночной властью, которое может нанести ущерб потребителям и энергетическим компаниям/инвесторам. Если регулирование будет эффективным и действенным, целостность рынка будет защищена, а уровень доверия повысится.

**Подотчетность.** Регуляторы должны предоставить четко определенные процессы и обоснование решений. Кроме того, необходимо определить процедуры обжалования для обеспечения соответствующих сдержек и противовесов. Для того чтобы Регулятор оставался верен своим полномочиям, возложенным на него законом, необходимо обеспечить прозрачность. Этого можно добиться, сделав процесс регулирования и заседания комиссии публичными. Например, в ходе заседаний комиссии должны разъясняться поданные энергетическими компаниями документы, приводиться комментарии заинтересованных сторон, а также даваться обзор и анализ каждого решения комиссии. Аналогичным образом, процесс составления бюджета должен быть прозрачным и понятным для общественности. Регулятор должен периодически проводить внутренние и внешние аудиты, чтобы обеспечить анализ своей деятельности третьей стороной.

Регуляторы должны как минимум ежегодно публично отчитываться о том, что они сделали для выполнения своего мандата за последний год, и как они распорядились своими доходами. В каждом случае Регулятор должен увязывать свою деятельность, результаты своей работы и свои расходы с общественной пользой и повышением операционной эффективности и финансовой жизнеспособности сектора, что, в свою

---

<sup>2</sup> Источник: <https://www.cfauk.org/-/media/files/pdf/pdf/5-professionalism/3-research-and-position-papers/effective-regulation.pdf>

очередь, приносит выгоду потребителям. Это наилучшая возможность для Регулятора обеспечить постоянную общественную поддержку.

Обеспечивая подотчетность, Регулятор может гарантировать, что он действительно сосредоточен на своем мандате и выполняет свою работу.

**Прозрачность.** Открытость процесса для заинтересованных сторон способствует легитимности.

Краткое описание мер подотчетности и прозрачности приведено в таблице 1 ниже.

#### ТАБЛИЦА 1. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕР ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

##### ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ПЕРЕД ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

- Ожидания Регулятора должны быть четко определены. Эти ожидания должны быть опубликованы в бизнес-плане Регулятора.
- Регуляторы должны отчитываться перед комитетами по надзору за законодательной деятельностью по всем основным мерам и решениям на регулярной основе и по требованию.
- Регулятор должен иметь полный и значимый набор показателей эффективности и отчитываться по этим показателям.<sup>3</sup>

##### ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ДЛЯ РЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- Информация и доступ к процессам и системам обжалования должны быть легко доступны для регулируемых организаций со стороны Регулятора. Регулятор должен установить и опубликовать процедуры внутреннего рассмотрения значимых делегированных решений на основе принципа равноправия сторон (например, решений, принятых инспекторами).
- Регулируемые организации должны иметь право на обжалование решений, оказывающих на них существенное влияние, предпочтительно в судебном порядке. Такое право на обжалование должно быть допустимо, в частности, на основании того, что регулирующий орган превысил приписанные ему полномочия, недостаточности консультаций и/или существенных упущений в доказательствах и действий, несоразмерных рассматриваемому вопросу.
- Регуляторы могут отменять или изменять решения по причине подачи апелляции.

<sup>3</sup> ОЭСР (2017), Создание культуры независимости: Практическое руководство против чрезмерного влияния, Управление регулирующими органами, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>.

## ТАБЛИЦА 1. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕР ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

### ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ПЕРЕД ОБЩЕСТВОМ

- Ключевые операционные политики и другие руководства, охватывающие такие вопросы, как соблюдение требований, правоприменение и пересмотр решений, должны быть общедоступны.
- Регулятор должен признать свою особую ответственность в обеспечении того, чтобы представители общественности имели каналы для подачи жалоб и возможного возмещения ущерба как в отношении действий регулируемой организации, так и в отношении действий Регулятора.
- Все важные решения, принимаемые Регулятором, должны сопровождаться разумным обоснованием и публично озвучиваться.
- Возможность независимого пересмотра важных решений Регулятора должна быть доступна при отсутствии веских оснований для обратного.
- Право на обжалование решений Регулятора должно быть распространено на представителей общественности, если их позиция признана судебной системой.

### ЦЕЛЬ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛЯТОРА

Количество независимых регулирующих органов, созданных по всему миру, постоянно растет, что свидетельствует о том, что функциональные регуляторы с адекватными полномочиями и обязанностями повышают доверие инвесторов к предсказуемой нормативной базе и надзору.

Регулирование энергетических услуг усложняется тремя взаимосвязанными соображениями. Во-первых, цены на коммунальные услуги, уровень занятости и некоторые аспекты деятельности часто находятся под влиянием политических сил. Министерства и политические структуры часто поощряют энергетические компании нанимать больше сотрудников, препятствуя при этом компенсирующему повышению тарифов. Аналогичным образом, когда затраты все-таки растут, политические силы препятствуют обоснованному повышению. Существует множество примеров того, как обоснованное повышение тарифов было удержано за счет инвесторов и долгосрочных интересов потребителей<sup>4</sup>. В результате энергетическая компания получает недостаточное финансирование, что приводит к сокращению инвестиций. В долгосрочной перспективе система не в состоянии удовлетворить спрос, и экономика страдает.

Во-вторых, инвесторы знают о возможности участия государства, и эта возможность повышает инвестиционный риск. Без четких, ясных и стабильных правил рынка более высокий риск для инвесторов приводит к более высоким капитальным затратам, и в этом контексте они с меньшей вероятностью предоставят объем капитала,

---

<sup>4</sup> Существует ошибочное мнение, что интересы потребителей лучше всего удовлетворяются путем поддержания низких цен. Это часто приводит к недостаточному финансированию энергетических компаний и последующему ухудшению качества услуг - отключению нагрузки и низкому качеству. Многочисленные исследования показали, что ущерб для экономики от занижения цен на электроэнергию (и, следовательно, ее недостаточного предложения) намного превышает оправданное повышение тарифов.

необходимый для развития сектора. Даже если энергетическая компания находится в государственной собственности, существуют более эффективные способы достижения политических целей правительства, таких как повышение занятости, чем прямое вмешательство в деятельность энергетической компании. Кроме того, обычно существует пожизненный тариф, субсидирующий электроэнергию для бедных слоев населения, который часто оплачивается за счет перекрестных субсидий. Однако регулирующие министерства очень часто просто предлагают субсидии всем бытовым потребителям, а не только бедным, на часть или все их потребление, даже если в этом нет необходимости. В результате энергетическая компания снова оказывается в условиях недостаточного финансирования.

В-третьих, существуют различные, а иногда и противоположные интересы, которыми руководствуются различные группы заинтересованных сторон, что приводит к попыткам повлиять на процессы регулирования для продвижения своих собственных интересов. Правительство имеет политический и юридический (право собственности) интерес к инфраструктуре энергетического сектора. Энергетические компании пытаются максимизировать стоимость своих инвестиций. Потребители хотят получить доступ к высококачественным услугам по низким ценам. Как правило, существуют и другие заинтересованные группы, такие как НПО, имеющие политические, социальные или экологические интересы. Независимый Регулятор, благодаря своей независимости и беспристрастности, находится в наилучшем положении, чтобы сбалансировать все эти интересы на благо всех заинтересованных сторон и энергетического сектора. Существует несколько целей для наличия независимого Регулятора для регулирования энергетического сектора в округе. Сильные Регуляторы необходимы для нормального функционирования рынка, а также для того, чтобы:

- Добиться разделения экономического регулирования энергетического сектора и сектора политики и стратегии. Это важно для инвесторов. В странах, где Регуляторы отсутствуют или имеют ограниченные полномочия по регулированию, регулированием энергетического сектора занимается соответствующее министерство (часто министерство, ответственное за энергетику). Это не позволяет осуществлять независимый надзор за сектором отдельно от вопросов политики и стратегии и, таким образом, снижает доверие инвесторов.
- Обеспечить эффективный надзор за применением тарифов, лицензированием, мониторингом и утверждением инвестиций, независимый от каких-либо правительственных организаций или энергетических компаний. Сектора электроэнергетики, газо- и теплоснабжения характеризуются долгосрочными крупными капитальными инвестициями, которые требуют стабильного режима регулирования. Краткосрочные политические события и политические циклы не должны вмешиваться в нормативно-правовую базу, которая должна оставаться последовательной и стабильной с течением времени.
- Обеспечить более предсказуемую и последовательную регуляторную среду, особенно после введения участия частного сектора.
- Обеспечить однозначность регуляторных решений, на которые не влияют политическая власть или изменения в правительстве. Разделение регулирующих органов от министерств, предоставление им автономии и ответственности за регулирующие функции, а также привлечение их к ответственности за результаты

своей деятельности повысит эффективность и улучшит регулирование электроэнергетического сектора.

- Обеспечить более эффективную защиту потребителей на основе независимой позиции Регулятора (через оценку тарифов, разрешение споров, мониторинг тарифов и установление ключевых показателей эффективности).
- Обеспечить хорошее финансовое состояние сектора посредством независимой оценки инвестиций и мониторинга применения тарифов.
- Обеспечить недискриминационный доступ третьих лиц. Независимый регулирующий орган находится в наилучшем положении для обеспечения этого, поскольку он не имеет доли собственности в каком-либо сегменте энергетических услуг.

# РЕГУЛЯТОР ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА - УЧРЕЖДЕНИЕ И СТАТУС

## УЧРЕЖДЕНИЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА

Порядок формирования регулирующего органа зависит от законодательства страны. Лучшая юридическая практика предусматривает, что создание и организация независимых регулирующих органов должны определяться законами об энергетическом секторе. Это связано с тем, что регулирование энергетического сектора является сложным, охватывающим множество функций с мульти дисциплинарными, многоаспектными аспектами, требующими многопрофильной экспертизы.

Обязанности Регулятора могут включать, среди прочего, следующее:

- установление уровня и структуры тарифов,
- выдача лицензий,
- установление стандартов деятельности,
- рассмотрение инвестиционных планов энергетических компаний,
- мониторинг деятельности энергетических компаний,
- штрафы за несоблюдение требований,
- урегулирование споров между заинтересованными сторонами и представление отчетности, а также
- другие функции по мере необходимости.

Для выполнения каждой функции Регулятору необходимы достаточные юридические полномочия, и такие юридические полномочия могут быть обеспечены только путем принятия соответствующего закона.

Существуют различные практики в отношении правовых инструментов, которые страны используют для создания Регулятора. Часто это закон об электроэнергетике, закон об энергетике, закон о регулировании сектора или другие законы об энергетическом секторе.

В Турции, например, Орган по регулированию энергетического рынка (EMRA) был создан в 2001 году в соответствии со статьей 4 Закона о рынке электроэнергии<sup>5</sup> на основании следующей формулировки:

«Настоящим учреждается независимое, административно и финансово автономное государственное учреждение, а именно Орган по регулированию энергетического рынка, для выполнения обязанностей, возложенных на него настоящим законом».

---

<sup>5</sup> Закон № 4628, ратифицирован 20 февраля 2001 года, вступил в силу 3 марта 2001 года, в редакции Закона о рынке электроэнергии № 6446 от 2013 года.

Статья 7 Закона об электроэнергетике Румынии № 318/2003,<sup>6</sup> согласно которой был создан Румынский орган по регулированию энергетики (ANRE), гласит: «Компетентным органом в секторе электроэнергетики является Румынский орган по регулированию энергетики - ANRE, который действует как независимое публично-правовое лицо, представляющее национальный интерес, под координацией соответствующего министерства. ANRE действует в соответствии со своим собственным организационным и функциональным регламентом, утвержденным решением Правительства». Благодаря последним изменениям, внесенным в законодательство в энергетическом секторе, ANRE становится подотчетным Парламенту.

Орган по регулированию энергетики Кипра (CERA) был создан на основании Закона о регулировании рынка электроэнергии от 2003 года (Закон 122(I)2003)<sup>7</sup>. Между тем, Закон 122(I)/2003 был отменен Законом о создании и деятельности Органа по регулированию энергетики Кипра от 2021 года (Закон 129 (I)/2021).

Хорватское агентство по регулированию энергетики (HERA) было создано в 2004 году в соответствии с Законом о регулировании энергетической деятельности (Официальный вестник, № 177/04 и 76/07 и 120/12, 68/18). (См. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/cro105025.pdf> в качестве примера).

Очевидно, что существуют различные практики в отношении правовых инструментов, которые страны используют для создания Регулятора. В приведенных выше примерах для создания регулирующих органов использовались Закон об электроэнергетике, Закон о рынке электроэнергии и Закон о регулировании энергетической деятельности.

Учитывая разнообразие функций и обязанностей и важность роли Регулятора для эффективности сектора, предпочтительнее принять отдельный закон для Регулятора. Такой закон позволяет определить и уточнить полномочия, функции, инструменты регулирования и ответственность Регулятора, а также укрепить принципы управления. Поэтому в последние годы наблюдается тенденция к тому, что страны создают свои регулирующие органы путем принятия отдельного Закона о регулировании энергетики или Закона о регулировании энергетического рынка, как соответствующего правового инструмента, обеспечивающего достаточную детализацию для повышения функциональности Регулятора. Чем больше полномочий закон предоставляет Регулятору, чтобы он был независимой организацией при выполнении своих обязанностей, тем большей независимостью будет пользоваться Регулятор.

Учреждение Регулятора с помощью отдельного закона и создание надежных подзаконных актов в энергетическом секторе поможет повысить уверенность инвесторов в том, что нормативно-правовая база будет управляться независимыми Регуляторами в противовес политическим силам.

Страны постсоветского пространства начали с создания органов регулирования энергетики в середине 90-х годов. Первой страной, которая ввела регулирующий орган, отдельный от отраслевого министерства в 1994 году, была Украина. Затем последовали

---

<sup>6</sup> В 2007 году закон был заменен Законом об электроэнергетике № 13/2007, в который были внесены изменения в 2012 году.

<sup>7</sup> Между тем, Закон 122(I)/2003 был отменен Законом о создании и деятельности Органа по регулированию энергетики Кипра от 2021 года (Закон 129 (I)/2021).

такие страны, как Армения, Грузия и Молдова. и постепенно, наряду с внесением изменений в нормативно-правовую базу, регулирующие органы в этих странах стали сильными и независимыми. В регионе Центральной Азии органы регулирования энергетики в Казахстане и Кыргызстане были созданы в конце 90-х годов, а в Таджикистане Тарифный регулятор был создан в 2019 году, но ни в одной из стран регуляторы пока еще не стали по-настоящему автономными с точки зрения правовой, финансовой и политической независимости.

## СТАТУС РЕГУЛЯТОРА

Ассоциация регуляторов энергетики Средиземноморья (MEDREG)<sup>8</sup> в июне 2018 года опубликовала брошюру «Перспективы регулирования энергетики Средиземноморья», в которой говорится, что 19 из 22 опрошенных национальных регулирующих органов в регионе MEDREG являются независимыми от любых других государственных и частных структур.

Сравнение статуса и ключевых характеристик выбранных регулирующих органов представлено в таблице 2.

**ТАБЛИЦА 2. СТАТУС И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ**

Регулятор	Страна	Год создания	Создан	Регулируемые секторы	Статус	Число сотрудников	Годовой бюджет
Орган по регулированию энергетики Кипра (CERA)	Кипр	2003	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ и возобновляемые источники энергии (ВИЭ)	Независимый	19	н/д
Хорватское агентство по регулированию энергетики (HERA)	Хорватия	2004	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ и централизованное теплоснабжение	Независимый	68	€3 млн
Комиссия по регулированию энергетики во Франции (CRE)	Франция	2000	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ	Независимый	149	н/д
Орган регулирования энергетики (RAE)	Греция	1999	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ, ВИЭ, тепло и когенерация	Независимый	142	н/д
Орган по регулированию энергетики, сетей и	Италия	1995	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ,	Независимый	219	€100 млн

<sup>8</sup> MEDREG — это Ассоциация регуляторов энергетики Средиземноморья, которая объединяет 27 регуляторов энергетики из 22 стран, связывающих Европейский Союз (ЕС) с Балканами и регионом MENA: Албания, Алжир, Босния и Герцеговина, Хорватия, Кипр, Египет, Франция, Греция, Израиль, Италия, Иордания, Ливан, Ливия, Мальта, Черногория, Марокко, Палестинская автономия, Португалия, Словения, Испания, Тунис и Турция уже являются ее членами.

**ТАБЛИЦА 2. СТАТУС И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ**

Регулятор	Страна	Год создания	Создан	Регулируемые сектора	Статус	Число сотрудников	Годовой бюджет
окружающей среды (ARERA)				централизованное теплоснабжение, вода и отходы			
Агентство по регулированию энергетики (REGAGEN)	Черногория	2004	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ, вода и отходы	Независимый	33	€ 1.5 млн
Орган по регулированию энергетических услуг (ERSE)	Португалия	1995	Согласно закону	Электроэнергия и природный газ	Независимый	74	€9.8 млн
Энергетическое агентство Республики Словения (AGEN-RS)	Словения	1999	Согласно закону	Электроэнергия, природный газ и теплоснабжение	Независимый	60	€3.3 млн
Национальная комиссия по рынкам и конкуренции (CNMC)	Испания	2003	Согласно закону	Электроэнергия и природный газ	Независимый	500	€60 млн
Орган по регулированию энергетического рынка (EMRA)	Турция	2001	Согласно закону	Электроэнергия и природный газ	Независимый	482	€60 млн



## ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАВИСИМОГО РЕГУЛЯТОРА

### УПРАВЛЕНИЕ И ЦЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Закон, в соответствии с которым учреждается регулирующий орган, должен четко определять структуру управления регулирующего органа. Регуляторы обычно находятся под управлением Комиссии,<sup>9</sup> которая обсуждает регуляторные решения на заседаниях (сессиях) комиссий, которые должны проводиться прозрачно и быть открытыми для общественности, за исключением конфиденциальных вопросов, или когда Комиссия по регулированию обсуждает внутренние вопросы, не затрагивающие общественные интересы.

В большинстве случаев Регулятор создается как государственное учреждение, состоящее из членов Комиссии и персонала регулятивного органа. В Комиссии обычно от 3 до 7 членов, процесс их отбора и полномочия рассматриваются ниже. Штат сотрудников возглавляет управляющий директор, который контролирует работу персонала, выступает в роли главного исполнительного директора (CEO) и находится в подчинении у Комиссии. Регулирующий орган через свою Комиссию вводит в действие руководящие принципы и методологии, принимает решения о назначениях и бюджете, а также утверждает наиболее важные решения исполнительного директора.

Управление нельзя рассматривать отдельно от целей управления, тех, которые обеспечивают надлежащую практику управления и которые касаются коллективного принятия решений регулирующего органа, ясности ролей в регулировании и в политике, наличия стратегического (бизнес-) плана регулирования, этики в работе, а также средств правовой защиты и обжалования решений регулирующего органа.

Регуляторное управление тесно связано с ключевыми принципами регулирования, направленными на достижение определенных целей, такими как участие общественности, прозрачность, подотчетность, независимость и беспристрастность, эффективность и результативность. Все эти принципы способствуют надлежащему управлению (и, следовательно, надлежащему регулированию со стороны Регулятора). Ключевые принципы будут подробно описаны в последующих разделах.

### КОЛЛЕКТИВНОЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

Существует много причин для создания коллективного органа во главе Регулятора, но наиболее преобладающим аргументом является то, что Регулятор имеет дело с многофункциональными и иногда сложными вопросами энергетического сектора. Наличие Комиссии, обсуждающей и принимающей решения по вопросам энергетического сектора, повышает мульти дисциплинарную перспективу и разнообразие опыта и знаний.

---

<sup>9</sup> Комиссия (или совет) — это коллективный орган принятия решений, состоящий из лиц из различных областей знаний, которые привносят свои особые точки зрения в вопрос регулирования. Коллегиальное принятие решений членами Комиссии (Советом) считается соответствующим «передовой практике» регулирования

С другой стороны, такое распределение обязанностей путем их разделения между членами Комиссии очень адекватно для сложных и иногда даже чувствительных вопросов (например, повышение тарифов).

### ЧЕТКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛЕЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ И ПОЛИТИКЕ

Закон должен предусматривать четкие и всеобъемлющие положения, касающиеся распределения прав, полномочий и обязанностей между Регулятором и другими государственными органами, имеющими полномочия в отношении сектора и энергетических компаний. Основная политика для регулируемого сектора должна быть официально закреплена в законе и потенциально обязательна для Регулятора, который должен реализовывать и обеспечивать соблюдение государственной политики в соответствии с требованиями закона и соответствующих правительственных постановлений, согласующихся с другими юридическими обязательствами. В то время как обязанности Регулятора связаны с экономическим регулированием, министерство, ответственное за энергетику (или другие государственные органы), будет заниматься стратегией и политикой энергетического сектора на макроуровне.

### СТРАТЕГИЧЕСКИЙ (БИЗНЕС) ПЛАН

Регулятор должен разработать стратегический план, охватывающий его деятельность на период, например, пяти лет, который ежегодно пересматривается. План должен обеспечивать достижение видения учреждения в отношении разумного и устойчивого развития и его миссии. В плане должны быть конкретно определены ключевые стратегические цели, мероприятия, конкретные показатели их достижения и соответствующие затраты. План должен быть доступен для общественности. Важно, чтобы план был разработан внутри организации, чтобы у персонала было чувство сопричастности к его реализации, и чтобы у него были цели, которых необходимо достичь.

### ЭТИКА И ПОВЕДЕНИЕ

В той мере, в какой это еще не предусмотрено действующими в стране законами, Регулятор должен принять обязательный кодекс этики и поведения, применимый ко всему персоналу, включая директоров и членов Комиссии.

Кодекс этики и поведения устанавливает руководящие этические принципы и правила поведения, которыми руководствуются члены Комиссии и сотрудники Регулятора. Добросовестность сотрудников Регулятора является неотъемлемым условием выполнения обязанностей регулирующего органа. Сотрудники должны участвовать в установлении, поддержании и обеспечении соблюдения высоких стандартов поведения, чтобы честь, честность, справедливость и беспристрастность Регулятора сохранялись, а доверие общества укреплялось. Кодекс служит руководством в соблюдении своих этических и юридических обязанностей, избегании действительных или явных конфликтов интересов, конфиденциальной информации и фундаментальных принципов, таких как прозрачность, беспристрастность, независимость, уважение ко всем гражданам, независимо от этнической принадлежности и т.д.

## СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И ОБЖАЛОВАНИЕ РЕГУЛЯТОРНОГО РЕШЕНИЯ

Принципиально важно, чтобы в законодательной базе, в рамках которой учреждается регулирующий орган, были четко прописаны процесс и институты, которые будут задействованы при подаче апелляции на решение Регулятора.

Любые стороны, которые считают, что на них негативно повлияло неблагоприятное решение, должны иметь право подать апелляцию на это решение в течение разумного периода после его принятия (например, 30 дней). Однако это право должно принадлежать только той стороне, которая официально участвовала в разбирательстве органа власти по рассматриваемому вопросу, и которая подняла этот вопрос в ходе регулирующего разбирательства, включая любой процесс повторного слушания.

Все обжалования решения регулирующего органа должны быть направлены в единый независимый апелляционный орган (суд или трибунал), решение которого будет окончательным.

Решение Регулятора должно оставаться в силе в течение всего срока рассмотрения апелляции, если орган или апелляционный трибунал не примет иного решения. Если суд отменит или изменит решение регулирующего органа, предпочтительным вариантом будет возвращение вопроса в регулирующий орган для выработки средства правовой защиты в соответствии с решением апелляционного суда.

На рисунке 2 приведен пример успешного управления регулированием электроэнергетического сектора, применяемый регулирующим органом OFGEM в Великобритании.

### Принципы успешного управления регулированием электроэнергетического сектора



Рисунок 2. Пример успешного управления регулированием энергетического сектора<sup>10</sup>

<sup>10</sup> С веб-сайта OFGEM <https://www.ofgem.gov.uk/master-publications-library>, по состоянию на июнь 2022 г.

## **СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ**

### **КОМИССИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ**

В отличие от концепции, в которой один человек управляет учреждением, Регулятор управляется коллективным органом, принимающим решения, который в некоторых законодательствах называется Комиссией, а в других - Советом. Закон, учреждающий регуляторный орган, должен предусматривать, по крайней мере, ключевые элементы, обеспечивающие функциональность Комиссии, такие как размер Комиссии, продолжительность срока полномочий членов Комиссии, критерии назначения и увольнения и функции Комиссии.

### **РАЗМЕР КОМИССИИ**

Количество членов комиссии может варьироваться от одного (например, в Великобритании) до семи (например, в штате Нью-Йорк, США, Аргентине, Мексике)<sup>11</sup>. Количество может зависеть от различных факторов, включая сферу деятельности (например, сколько отраслей - газовая, водная, электрическая - нуждаются в регулировании) и разнообразие мнений, которое считается необходимым для надлежащего представления общественного мнения. Три-пять членов могут быть идеальным количеством, исходя из передовой практики регулирования. Предпочтительно нечетное число членов комиссии, чтобы при наличии разногласий можно было получить результат большинством голосов.

Некоторые страны Европейского Союза, включая страны Энергетического сообщества,<sup>12</sup> используют модель комиссии по регулированию, состоящей из пяти членов, которые должны быть выдвинуты и назначены в соответствии с квалификационными критериями и процедурами, установленными законами, действующими в их странах. Это считается оптимальным для эффективного принятия решений и не влияет на бюджет Регулятора больше, чем необходимо. В целом большее количество членов Комиссии (например, семь или более) — это структура, обычно используемая для многоотраслевых регулирующих органов (например, регулирующие органы, ответственные за энергетический сектор, водное хозяйство, телекоммуникации и т.д.).

Для того чтобы обеспечить сохранение исторических знаний, которыми обладает Комиссия, и преемственность в принятии решений, часто используются ступенчатые сроки полномочий на четыре-пять лет. Это может быть достигнуто путем установления в законе требования о том, что дата окончания срока полномочий членов Комиссии не может быть одинаковой для всех членов. Идеальным вариантом является ступенчатый срок полномочий, позволяющий Комиссии сохранить институциональную память и знания, а также оградить Совет от политического влияния при смене администраций.

### **ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ СРОКОВ ПОЛНОМОЧИЙ ЧЛЕНОВ КОМИССИИ**

Срок полномочий Комиссии, установленный законом, является важным инструментом, наделяющим Регулятора полномочиями для выполнения своей функции.

---

<sup>11</sup> Создание независимой комиссии по регулированию, Сэнфорд В. Берг, Али Наваз Мемон и Рама Скелтон, 2000 г.

<sup>12</sup> <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>

Срок полномочий Комиссара может быть разным. Например, Хорватское агентство по регулированию энергетики (HERA) находится под управлением Комиссии состоит из пяти членов, избираемых Парламентом сроком на семь лет с возможностью переизбрания на один дополнительный срок. Комиссия по регулированию в итальянском регулирующем органе ARERA состоит из председателя и четырех членов, назначаемых указом президента на семилетний срок, не подлежащий возобновлению.

Срок полномочий членов комиссии часто устанавливается на пять лет с возможностью одного продления. Для того чтобы обеспечить сохранение исторических знаний, которыми обладает Комиссия, и преемственность в принятии решений, часто целесообразно устанавливать ступенчатые сроки полномочий на четыре-пять лет. Типичное положение, касающееся мандата Комиссии, часто используемое в законах о создании регулятора, имеет следующую структуру:

*«Срок полномочий каждого члена Комиссии должен составлять пять (5) лет с возможностью назначения еще на один срок. Срок полномочий каждого члена Комиссии должен начинаться с даты назначения Парламентом. Дата окончания срока полномочий членов Комиссии не может быть одинаковой для всех членов».*<sup>13</sup>

В законе указывается, что процесс выдвижения кандидатов и голосования членов Комиссии должен быть прозрачным и публичным. Критерии широко варьируются в юрисдикциях по всему миру. В некоторых случаях требуемая квалификация является широкой и общей, а в некоторых - очень конкретной, требующей наличия определенного академического и отраслевого опыта. В идеале члены должны иметь академическую подготовку и опыт работы в области инженерного дела, экономики, финансов, права или государственной политики. Кроме того, они должны иметь обязательство сохранять открытый и непредвзятый взгляд на вещи и принимать решения, основываясь на фактах, логике и широких общественных интересах. Они должны проявлять любопытство к обучению и быть в курсе изменений в отрасли.

Процесс, как правило, начинается с официального объявления Министерства, ответственного за энергетику, о вакансии для членов Комиссии с указанием критериев отбора и крайнего срока подачи заявок. Правительство, получив досье претендентов на вакансию, должно представить в Парламент не менее двух лучших кандидатов на каждую вакантную должность. Парламент избирает членов Комиссии путем голосования по одной из предложенных кандидатур, получившей большинство голосов депутатов Парламента, принявших участие в голосовании. Председатель Парламента подписывает решение о назначении, которое публикуется на сайте Парламента.

#### **ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ЧЛЕНОВ КОМИССИЙ**

Прекращение полномочий членов Комиссии может происходить только на основании причин, четко указанных в законе. Увольнение членов комиссии должно быть ограничено такими обстоятельствами, как пренебрежение обязанностями или мошенничество и злоупотребления, но не за разногласия в вопросах политики. Такая

---

<sup>13</sup> Из Закона 05/L – 084 об органе регулирования энергетики в Косово, принятого 14 июля 2016 г.

защита от увольнения позволяет членам комиссии свободно высказывать свои политические предпочтения.

Оба способа (назначение и увольнение) важны для сохранения независимости и беспристрастности членов комиссии.

Критерии для назначения и увольнения членов комиссии могут быть разными, но очень часто используются критерии, показанные на рисунке 3:

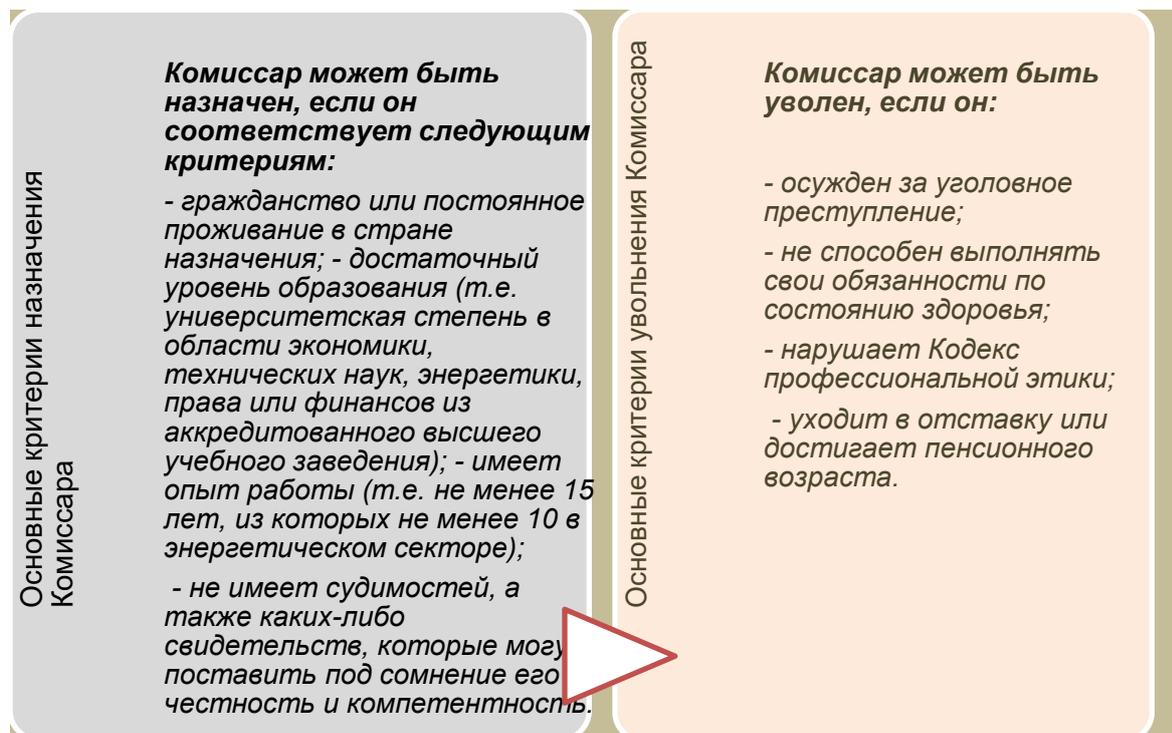


Рисунок 3. Пример критериев, используемых для назначения и увольнения членов комиссии

## ПЕРСОНАЛ И ТРУДОУСТРОЙСТВО

Регулятор должен быть надлежащим образом укомплектован высококвалифицированным персоналом, охватывающим широкий спектр профессиональных областей. Регулятор должен иметь достаточное количество квалифицированных сотрудников, обладающих такими навыками, как инженерное дело, экономика, бухгалтерский учет, финансы, государственная политика и право, для выполнения функций, изложенных в законах об энергетическом секторе. Закон должен прямо разрешать Регулятору нанимать количество сотрудников, достаточное для выполнения своих обязанностей, и платить зарплату, совместимую с зарплатой сотрудников регулируемых компаний.

Структура Регулятора, обязанности и навыки персонала определяются внутренними правилами Регулятора в соответствии с законом.

Персонал, нанятый Регулятором, должен соответствовать критериям отбора вакансий на основании трудового законодательства, действующего в стране. Как правило, персонал регулирующего органа, обеспечивающий работу Комиссии в части рассмотрения и анализа заявок энергетических компаний на тарифы, выдачи

лицензий и т.д., требует углубленной академической подготовки и знаний в инженерной, экономической и юридической областях.

Регулятор считается государственной организацией, а не частным предприятием, получающим прибыль. Заработная плата для привлечения квалифицированных сотрудников регулирующих органов должна быть конкурентоспособной. Как правило, государственные зарплаты неконкурентоспособны по сравнению с частным сектором, и при существующих правилах государственной службы трудно привлечь талантливых сотрудников. Необходимо сделать исключение из стандартного процесса найма на службу, чтобы обеспечить отбор квалифицированных кандидатов для работы в Регулирующем агентстве, учитывая общественный характер отрасли и объем регулируемых денежных средств. Выплата более высоких зарплат легко пройдет тест на анализ затрат и выгод.

Национальная комиссия Грузии по регулированию энергетики и водоснабжения (GNERC), например, получает средства из собственных доходов, накопленных от регулирующих сборов, налагаемых на регулируемые энергетические компании. С целью сохранения независимости комиссий от других государственных структур и повышения их финансовой независимости предусматривается, что Регулирующая комиссия самостоятельно определяет размер вознаграждения для каждого сотрудника, поскольку предельный размер заработной платы не установлен действующим национальным законодательством. Вопрос оплаты труда лица, работающего в государственных учреждениях, регулируется Законом Грузии «Об оплате труда в государственном секторе». Однако этот же закон устанавливает исключение в случае членов и персонала, работающего в национальных регулирующих органах.<sup>14</sup>

Наилучшим решением было бы предоставление Комиссии свободы в установлении уровня заработной платы для своих сотрудников в соответствии с зарплатами регулируемых энергетических компаний.

## **ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА**

Эффективная организационная структура обеспечивает надлежащее функционирование регулирующего органа. При правильном определении организационной структуры снижаются потребности в дополнительных финансовых ресурсах для финансирования должностей, которые могут создать финансовую нагрузку на обычно небольшой бюджет недавно созданного регулирующего органа. Оптимизированная организационная структура позволит Регулятору эффективно выполнять свои обязательные функции.

Дизайн организационной структуры Регулятора в значительной степени определяется функциями Регулятора, а также количеством секторов, которые он регулирует. Это может зависеть от размера рынка и финансового состояния энергетических компаний.

Регулирующий орган обычно в своей структуре включает департаменты, разделенные по функциям, которые выполняют профессиональные, административные и

---

<sup>14</sup> <https://factcheck.ge/en/story/35974-salaries-in-georgia-s-regulatory-commissions-reach-gel-14-000-16-000-and-a-wage-ceiling-has-not-been-established>

технические задачи для органа, управляемые соответствующими руководителями департаментов.

В зависимости от функций, возложенных на Регулятора законом об энергетическом секторе, Регулятор может иметь отделы тарифов и ценообразования, качества услуг, лицензирования и правового обеспечения, функционирования рынка, защиты прав потребителей и общего администрирования и/или вспомогательных служб (могут включать финансы, закупки, ИТ, кадровые ресурсы и т.д.).

## **БЮДЖЕТ РЕГУЛЯТОРА И ФИНАНСИРОВАНИЕ**

В настоящее время источники финансирования регулирующих органов существенно варьируются от страны к стране. Лицензионные сборы являются наиболее распространенным методом, используемым для финансирования регулирующих органов. Тем не менее, финансирование Регуляторов может быть организовано и за счет других источников финансирования, таких как пожертвования, или комбинации двух или более основных источников. Хорошо сбалансированная схема финансирования может включать один или несколько различных механизмов с адекватной процедурой получения сборов или налогов в рамках независимого режима регулирования. Схема финансирования должна соответствовать деятельности регулирующих органов; чрезмерно затратная схема финансирования не будет способствовать повышению эффективности в электроэнергетическом секторе.

Регуляторы должны финансироваться из средств, не входящих в государственный бюджет, либо за счет лицензионных сборов, разрешений, налогов, включенных в регулируемые тарифы, пожертвований международных организаций и других регулирующих мероприятий, взимаемых с регулируемых компаний, либо за счет комбинации двух или более основных источников.

Лицензионные сборы устанавливаются Регулятором на ежегодной основе таким образом, чтобы обеспечить финансовую самостоятельность и эффективную работу Регулятора в соответствии с адекватными контрольными показателями регулирующих органов, работающих в аналогичных и сопоставимых условиях, и эти сборы обнародуются. Этот метод: (i) интегрирует затраты на регулирование в отрасль, (ii) рассматривает регуляторные взносы как плату за услуги, а не как налоги, (iii) является стабильным источником финансирования, (iv) относительно прост в администрировании, (v) соответствует независимости регулирования, и (vi) прозрачен для участников отрасли.

Уровень финансирования должен быть достаточным для того, чтобы Регулятор мог компетентно, профессионально и своевременно выполнять все свои обязанности. Лицензионный сбор часто устанавливается в размере до двух процентов от валового оборота энергетических компаний, обязанных платить такие ежегодные сборы.<sup>15</sup>

**Большинство регуляторов в Юго-Восточной Европе, созданных в течение последних 20 лет, выбрали этот метод финансирования.** Уровень сборов, взимаемых Регулятором, включен в тарифы и не окажет существенного влияния на энергетические компании или потребителей, а польза, которую независимый Регулятор приносит сектору, безусловно, делает такую плату пренебрежительной.

---

<sup>15</sup> Процент от валового оборота будет зависеть от размера рынка и доходов энергетических компаний, а также от масштаба и сферы деятельности регулятора. Два процента — это верхний предел.

Закон должен разрешить Регулятору принимать свой собственный годовой бюджет, который не зависит от государственного бюджета, за исключением начального переходного периода, о котором речь пойдет ниже. При подготовке бюджета для использования своих целевых доходов и любых дополнительных ассигнований, которые запрашиваются, Регулятор должен действовать наиболее эффективным образом для выполнения своих обязанностей и обязательств в соответствии с настоящим Законом и другими применимыми законами.

Регулятор формирует свой годовой бюджет в соответствии с методологией/положением о сборах. Годовые сальдо, образовавшиеся в результате исполнения годового бюджета, находятся в распоряжении Регулятора и могут быть использованы в следующем году на те же цели.

Регулятор исполняет свой годовой бюджет автономно. Более того, закон должен прямо разрешать Регулятору нанимать персонал, достаточный для выполнения обязанностей, предусмотренных законом, и платить зарплату, совместимую с зарплатой регулируемых компаний. В законе должно быть четко указано, что заработная плата персонала, работающего в Регуляторе, должна устанавливаться Комиссией по регулированию с учетом уровня заработной платы в регулируемых энергетических компаниях.

Используемая в ряде стран практика получения финансирования, полностью или частично, из государственного бюджета ослабляет финансовую независимость Регулятора и может оказать негативное влияние на его способность принимать независимые, ориентированные на рынок решения. С другой стороны, наличие государственного бюджета в качестве источника финансирования в течение первых нескольких лет, пока Регулятор не будет полностью создан и функционировать, было бы адекватным решением для недавно созданных Регуляторов. Такое положение используется в ряде стран, где в законе о создании регулирующего органа четко указано, что деятельность Регулятора должна финансироваться за счет сборов, установленных и взимаемых Регулятором, и пожертвований.<sup>16</sup> В течение первоначального периода в два календарных года после учреждения регулирующей орган должен финансироваться из государственного бюджета. Штрафы, которые Регулятор может наложить на лицензиата за нарушение условий лицензирования, законов или нормативных актов, обычно не включаются в источник финансирования Регулятора, а выплачиваются в государственный бюджет, что является хорошим подходом, учитывая, что включение штрафа в источник финансирования может стимулировать Регулятора налагать штрафы даже в тех случаях, когда оператор может улучшить работу даже без наложения денежного штрафа.

Закон должен разрешить Регулятору принимать свой собственный годовой бюджет, независимый от государственного бюджета, и Регулятор должен исполнять свой годовой бюджет автономно.

---

<sup>16</sup> От местных или международных доноров, за исключением регулируемых энергетических компаний, имеющих лицензию Регулятора, и лоббистских групп или ассоциаций потребителей

## ОТЧЕТНОСТЬ

Регулятор должен ежегодно отчитываться о своей регуляторной деятельности и финансовом состоянии перед Президентом страны и Парламентом, и этот отчет должен быть обнародован для повышения прозрачности деятельности Регулятора. Однако отчетность включает в себя не только ежегодные отчеты, это гораздо более широкое понятие, которое является абсолютно критическим для успешного осуществления и проведения регуляторных процессов. Процесс, рассуждения, логика, математика, операции, администрирование и механика регулирования должны быть полностью прозрачными для всех, если мы хотим, чтобы система регулирования обеспечивала доверие к ней. Без такого доверия инвесторы не будут рисковать своим капиталом, потребители не будут мириться с неблагоприятными изменениями тарифов, правительство не будет воздерживаться от вмешательства в процесс, и регулирование будет лишь пустой оболочкой.

Отчетность является важнейшей частью цепи, связывающей воедино концепцию регулирования, и она включает в себя публичное раскрытие записей, доказательств, встреч и слушаний, доступ и возможность участия общественности, а также обеспечение того, чтобы все заинтересованные стороны получали соответствующую информацию из разбирательств регулятора и от регулируемых энергетических компаний.

Регулятор должен действовать таким образом, чтобы публично раскрывать заинтересованным сторонам последствия для тарифов, ценообразования, стандартов качества, обязательств по предоставлению услуг, лицензионных сборов и государственной поддержки посредством субсидий, тем самым обеспечивая реалистичность ожиданий. С другой стороны, Регулятор должен информировать потребителей об их правах и обязанностях, что позволит им быть более сфокусированными и информированными о своей роли в оценке работы поставщиков

## РЕГУЛЯТОРНЫЕ ФУНКЦИИ

### ОСНОВНЫЕ РЕГУЛЯТОРНЫЕ ФУНКЦИИ

Данный раздел посвящен функциям стандартного независимого Регулятора. Каждая функция объясняется, а также аргументируется тем, почему Регулятор должен выполнять эту функцию и как конкретная функция способствует развитию энергетического сектора.

Закон об энергетическом секторе наделяет Регулятор полномочиями по регулированию, которые включают:

- 1.Цены и тарифы;
- 2.Лицензирование энергетических компаний: выдача, изменение, приостановление или прекращение действия лицензии;
- 3.Установление стандартов качества;
- 4.Контроль и надзор за работой энергетических компаний;
- 5.Обслуживание потребителей и разрешение споров;
- 6.Наложение штрафов/наказаний на участников сектора;
- 7.Утверждение инвестиционных программ Оператора системы передачи (TSO)/Оператора системы распределения (DSO) и регулируемых производителей.

В некоторых странах Регулятор отвечает за:

- 8.Развитие рынка и надзор; и,
- 9.Законодательные полномочия и полномочия по утверждению технических и коммерческих кодексов.

В последние несколько десятилетий все больше внимания уделяется участию Регулятора в развитии рынка и надзоре, а также законодательным полномочиям и полномочиям по утверждению технических и коммерческих кодексов.

В приведенном ниже списке представлен стандартный перечень регуляторных функций, основанный на передовой международной практике:

**ТАБЛИЦА 3. ФУНКЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ**

Регулирующий орган	Регулирование цен и тарифов	Выдача лицензий	Установление стандартов качества	Мониторинг и надзор	Штрафы / наказания	Защита прав потребителей / Разрешение споров	Утверждение инвестиционных программ
Орган по регулированию энергетики Кипра (CERA), Кипр	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Хорватское агентство по регулированию энергетики (HERA), Хорватия	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Комиссия по регулированию энергетики во Франции (CRE), Франция	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Орган по регулированию энергетики (RAE), Греция	Только консультирует	Да	Только мониторинг	Да	Да	Да	Да
Орган по регулированию энергетики, сетей и окружающей среды (ARERA), Италия	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Агентство по регулированию энергетики (REGAGEN) Черногория	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
Орган по регулированию энергетических услуг (ERSE), Португалия	Да	Нет	Да	Да	Нет	Да	Выражает мнение
Энергетическое агентство Республики Словения (AGEN-RS), Словения	Да	Нет	Да	Да	Нет	Да	Нет

**ТАБЛИЦА 3. ФУНКЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ**

Регулирующий орган	Регулирование цен и тарифов	Выдача лицензий	Установление стандартов качества	Мониторинг и надзор	Штрафы / наказания	Защита прав потребителей / Разрешение споров	Утверждение инвестиционных программ
Национальная комиссия по рынкам и конкуренции (CNMC), Испания	Только консультирует	Нет	Да	Да	Нет	Да	Выражает мнение
Управление по регулированию энергетического рынка (EMRA), Турция	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да

## ЦЕНЫ И ТАРИФЫ

Тарифы используются для обеспечения «возмещения затрат на услуги» и для создания «отражения затрат» в тарифах для различных классов потребителей. Возмещение затрат гарантирует, что энергетическая компания получает свои встроены или средние затраты, в идеале без субсидий со стороны государства. Отражение затрат гарантирует, что различные категории потребителей оплачивают свою справедливую долю затрат, которые они несут в энергетической системе. Установление тарифов включает в себя следующие три конкретных действия:

### ШАГ 1: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОТРЕБНОСТИ В ДОХОДАХ ДЛЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ КОМПАНИИ

На этом этапе определяется, сколько денег энергетическая компания должна ежегодно взимать со своих потребителей для покрытия расходов на предоставляемые услуги. Существует несколько методов определения требований к выручке, каждый из которых имеет свои плюсы и минусы (обсуждение которых выходит за рамки данного документа).

### РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОСНОВЕ ТАРИФОВ/ НОРМЫ ПРИБЫЛИ

При таком подходе (также известном как «на основе затрат» или «затраты плюс») Регулятор оценивает затраты энергетических компаний и разрешает разумные затраты.<sup>17</sup> Допустимый доход на активы, используемые энергетической компанией (тарифная база), определяется Регулятором в административном порядке.

### РЕГУЛИРОВАНИЕ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ (PBR)

PBR - это зонтичный термин, который содержит ряд инструментов для Регуляторов энергетических компаний, чтобы обеспечить повышенные стимулы для энергетических компаний, чтобы привести интересы акционеров в соответствие с интересами потребителей. Эти инструменты направлены на повышение эффективности

<sup>17</sup> Это означает, что затраты являются обоснованными на момент их понесения

деятельности энергетических компаний с целью снижения расходов по статьям, находящимся под контролем энергетических компаний, и снижения риска избыточных расходов по статьям, не зависящим от энергетических компаний.

Эти инструменты можно разделить на две группы - неявные и явные. Неявные инструменты включают такие пункты, как предельные доходы или цены, увеличение времени регулятивного периода задержки (между изменениями тарифов), использование механизмов распределения сверхприбыли, согласование операционных и эксплуатационных (O&M) и капитальных расходов и др. К явным инструментам относятся конкретные механизмы оценки эффективности, предусматривающие использование стимулов и штрафов по таким позициям, как качество услуг, и приоритеты государственной политики, такие как продвижение экологически чистой энергии и энергоэффективности. Для предоставления стимулов/штрафов энергетическим компаниям по различным показателям эффективности можно использовать межсекторный бенчмаркинг (т.е. сравнение между компаниями или временные ряды). Цель PBR - мотивировать энергетические компании к повышению эффективности и предоставлению качественных услуг потребителям. Он также может использоваться в сочетании с двумя вышеуказанными подходами.

Например, механизмы ограничения цен и доходов описаны ниже очень кратко.

#### **РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДЕЛЬНЫХ ЦЕН/ДОХОДОВ**

В некоторых юрисдикциях регулирование предельных цен или доходов применяется в контексте долгосрочного тарифного плана. Этот подход носит более макроэкономический характер, и цены или доходы могут быть лимитированы на основе определенных формул. Предельные цены устанавливаются по ежегодно корректируемой ставке, основанной на текущей методологии, и индексируются с учетом изменений таких переменных, как инфляция, производительность и другие неконтролируемые внешние факторы.

Например, ниже приведена общепринятая формула для установления предельного уровня цен:

Индекс предельной цены = Инфляция - X фактор + Z фактор

где:

- Индекс предельной цены = Допустимое изменение цены в процентах
- Инфляция = Процентное изменение опубликованного индекса инфляции
- X-фактор = Предопределенный годовой коэффициент производительности; и
- Z-фактор = Коэффициент, применяемый (ex-post) для учета исключительных затрат, не зависящих от прямого контроля энергетической компании (например, изменения в налоговом законодательстве).

Цены за каждый период ограничиваются и корректируются с течением времени на основе вышеуказанной формулы. Стимулы, предоставляемые энергетическим

компаниями в рамках подходов, основанных на предельных ценах и предельных доходах, различны. Например, при подходе с предельной ценой, если фактические продажи в каждом периоде увеличиваются сверх прогнозируемых уровней в процессе установления тарифов, прибыль энергетических компаний увеличивается (поскольку каждая проданная единица включает элемент прибыли), хотя цены на единицу продукции ограничены при прочих равных условиях. Такая ситуация стимулирует энергетические компании стремиться к увеличению объемов продаж.

При подходе, основанном на ограничении выручки (также известном как механизм разделения выручки), прибыль энергетической компании не зависит от уровня продаж, поскольку выручка ограничена. Это означает, что, если энергетическая компания продает больше, чем прогнозируется, она обязана вернуть деньги потребителю. Поскольку доходы ограничены, такой подход стимулирует энергетические компании проводить такую политику, как «эффективность использования энергии», которая, как правило, снижает продажи энергетических компаний. Учитывая возросшее значение энергоэффективности сегодня, многие юрисдикции используют этот подход.

При обоих подходах у энергетической компании остается стимул быть эффективным и сокращать расходы для получения большей прибыли. Согласование различных элементов доходов и расходов после факта также влияет на стимулы энергетической компании и на ее поведение.

## ШАГ 2: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАТРАТ

После определения размера требуемого дохода его необходимо распределить по различным классам услуг. Исследования стоимости услуг (CoS) помогают разработать конкретные тарифные структуры для экономически эффективной цены на электроэнергию. Исследование CoS определяет стоимость предоставления энергетических услуг для каждого класса. В широком смысле существует два типа исследований затрат. Первый — это исследование «встроенных затрат», когда затраты рассматриваются на бухгалтерской основе. Другое исследование — это исследование «предельных затрат», которое определяет предельные затраты на продукт (т.е. затраты на производство следующей единицы продукции); оно включает как краткосрочные, так и долгосрочные предельные затраты. Краткосрочные предельные затраты обычно относятся к переменным затратам, которые изменяются в зависимости от объема производства в краткосрочном периоде (например, расходы на топливо, переменные затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, и не включают изменения существующих мощностей). Долгосрочные предельные затраты относятся к затратам, которые изменяются в долгосрочной перспективе и включают затраты на мощность. Каждый метод имеет свои преимущества и недостатки. Исследование CoS является важным, поскольку регулирующие органы обязаны обеспечить разумность и экономическую эффективность цен, которые монопольные энергетические компании взимают с потребителей. Одним из основных показателей разумности является то, что цена основана на затратах, понесенных для предоставления продукта.

Как уже отмечалось, исследования CoS обычно используются для определения того, как допустимый годовой доход должен взиматься с различных классов потребителей; основным фактором является причинная обусловленность затрат - какой класс потребителей вызвал возникновение расходов. Словом, если нет исследований

затрат, которыми можно руководствоваться при распределении расходов, нет уверенности в том, что цены для потребителей являются экономически эффективными и обоснованными. Исследование CoS должно быть завершено энергетической компанией и подано вместе с заявкой на изменение тарифов. После этого регулирующий орган может оценить заявление и установить требование к доходам, оценить методологию, использованную в исследовании CoS, а также распределение затрат по классам потребителей.

### **ШАГ 3: РАЗРАБОТКА ТАРИФОВ**

Последним шагом в определении тарифов является разработка конкретных платежей для потребителей. Сбор этих платежей позволяет энергетической компании удовлетворять свои потребности в доходах. Типичные элементы тарифа включают фиксированную ежемесячную плату, плату за энергию, основанную на потреблении кВт/ч, и плату за спрос (за кВт), основанную на спросе, установленном потребителем. Могут быть и другие специфические сборы, например, за реактивную мощность. Сложность тарифов варьируется в зависимости от класса услуг, энергетической компании и целей политики регулирования. При разработке тарифов также должны быть предусмотрены специальные меры защиты для уязвимых потребителей (например, с низким уровнем дохода). Исследования CoS также используются для определения того, как должен быть разработан тариф для класса потребителей, чтобы обеспечить возмещение затрат, отнесенных к конкретному классу потребителей, за счет потребителей этого класса.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА УСЛУГ**

Независимые Регуляторы также должны быть наделены полномочиями по определению стандартов качества услуг энергетических компаний, которые включают надежность обслуживания. Помимо цены, надежность обслуживания имеет первостепенное значение для потребителей, и существует множество показателей для измерения этого аспекта.

Помимо технических стандартов, указанных в правилах поддержания частоты и напряжения, энергетические компании оцениваются по тому, насколько стабильно они обеспечивают необходимую мощность. Это постоянство измеряется различными показателями, включая индекс средней частоты прерываний в системе (SAIFI); индекс средней продолжительности прерываний у потребителей (CAIDI); индекс средней продолжительности прерываний в системе (SAIDI).<sup>18</sup> Эти показатели измеряют частоту и продолжительность перебоев в подаче электроэнергии потребителям. Если энергетическая компания не соблюдает стандарты качества обслуживания, это может повлечь за собой финансовые последствия. Следует отметить, что улучшение качества обслуживания не является бесплатным. Энергетическим компаниям требуются капитальные и эксплуатационные расходы для повышения качества обслуживания и эффективности работы.

---

<sup>18</sup> Эти три показателя являются общепринятыми показателями надежности системы. SAIFI измеряет частоту перебоев в работе среднего потребителя в год; CAIDI описывает среднее время, необходимое для восстановления электроснабжения потребителя после перебоя; и SAIDI описывает продолжительность среднего перебоя.

## **ОБЗОР РЕШЕНИЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КАПИТАЛА/ОБЗОР ПРОГРАММЫ ИНВЕСТИЦИЙ В АКТИВЫ**

Энергетические компании являются капиталоемкими компаниями, требующими огромных инвестиций в генерирующие, передающие и распределительные активы. Частные энергетические компании, принадлежащие инвесторам, привлекают средства на рынках капитала для удовлетворения своих инвестиционных потребностей. Регуляторы следят за тем, чтобы структура капитала, которую поддерживает энергетическая компания (соотношение долга и собственного капитала), была разумной, и чтобы практика привлечения заемных средств была обоснованной. Энергетические компании обычно регулярно получают одобрение регулирующих органов на крупные выпуски ценных бумаг для привлечения капитала.

Инвестиции определяются потребностями электрической системы, включая программы по повышению надежности, удовлетворению роста нагрузки новых потребителей, замене устаревающей инфраструктуры, выполнению экологических требований и др. Инвестиции должны быть обоснованы в компании после проведения анализа затрат и выгод и в соответствии с процессом определения приоритетов бюджета, который взвешивает потребности по отношению к имеющимся средствам. Регуляторы проводят плановые обзоры баз активов, чтобы определить, какие инвестиции могут (или вероятно могут) гарантировать доходность и возврат инвестиций (амортизацию) в контексте процесса определения тарифов. Им также необходимо периодически контролировать и анализировать капитальные бюджеты энергетических компаний вне процесса установления тарифов.

### **ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ**

Регуляторы выдают лицензии новым участникам рынка, компаниям, претендующим на производство, передачу и/или распределение/снабжение. Кроме того, действующие энергетические компании обращаются к Регуляторам за разрешением на строительство крупных проектов, таких как линии передачи или распределения электроэнергии или новые генерирующие проекты.

### **ЦЕЛЬ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ**

Лицензия используется для защиты интересов и обеспечения обязанностей и прав как потребителей, так и операторов/инвесторов, при одновременном выполнении государственных (стратегических) задач. Она используется как наиболее подходящая форма вмешательства в тех случаях, когда нельзя положиться на рынки для достижения результатов, отвечающих долгосрочным интересам потребителей. Это инструмент регулирования, используемый для усиления ряда важных энергетических политик и целей, таких как:

- Усиление конкуренции;
- Обеспечение безопасности и защиты жизни и имущества людей;
- Усиление охраны окружающей среды;
- Обеспечение здоровья, занятости и охраны труда;

- Повышение энергоэффективности;
- Ускоренное использование новых объектов возобновляемой энергетики;
- Расширение распространения и использования передовых энергетических технологий.

Лицензии используются для обеспечения:

- **Возможности операторов (Производители, Операторы передающей системы, Операторы распределительной системы, Поставщики).** Процесс получения первоначальной лицензии используется для установления правомочности лицензиата осуществлять лицензируемую деятельность (например, установил ли заявитель соответствующую корпоративную форму, имеет ли он адекватные финансовые ресурсы и технические возможности для осуществления лицензируемой деятельности. Документы, необходимые при подаче заявления на получение лицензии, должны содержать такие требования, как бизнес-план компании, резюме руководства, финансовая и техническая информация и т.д.).
- **Контроль за работой энергетического сектора.** Определенный уровень контроля устанавливается и поддерживается над организациями, которые заняты в стратегических отраслях, не являющихся полностью конкурентоспособными. Например: Минимальные эксплуатационные стандарты закреплены в лицензии на эксплуатацию сети, а контроль за соблюдением лицензиатами условий лицензии осуществляется Регулятором. Другим примером является ситуация, в которой Правительство/Регулятор осуществляют контроль над строительством новых электростанций. После начала строительства новых генерирующих мощностей Регулятор выдает лицензию и контролирует соблюдение лицензиатом лицензионных условий.
- **Соблюдение законодательства.** На основании лицензии компании, занимающиеся электроэнергетическим бизнесом, обязаны соблюдать требования энергетического сектора, экологического, трудового законодательства и других законов или нормативных актов, действующих в стране.
- **Технические стандарты и стандарты безопасности.** Процесс лицензирования может быть использован для установления обязательства участников сектора соблюдать национальные и международные технические нормы и нормы безопасности, чтобы обеспечить применение стандартов качества и безопасности.
- **Коммерческие обязательства.** Ключевым элементом лицензии является обеспечение баланса между поощрением инвесторов к инвестированию и защитой потребителей при одновременном выполнении государственных (стратегических) задач. Регулятор должен обеспечить соблюдение поставщиками и потребителями своих обязательств, связанных с коммерческой деятельностью. Например: энергетическая компания обязана (через лицензирование) предоставлять услуги по утвержденным тарифам и стандартам качества. Потребители обязаны платить за предоставленные услуги, чтобы обеспечить финансовую жизнеспособность сектора.

- **Рациональная деловая практика.** Лицензии часто содержат требования, касающиеся практики бухгалтерского учета и права Правительства (Регулятора) проверять и аудировать бухгалтерские книги и записи компании. Эти условия могут помочь, когда Регулятор проверяет тарифы компании, и могут помочь защитить инвесторов и потребителей. Например, Регулятор гарантирует, что тарифы на доступ к сетям передачи и распределения применяются на основе методологии или регулирования тарифов на передачу или распределение.
- **Защита потребителей.** Различные механизмы защиты потребителей, такие как форма договоров, хартии обслуживания клиентов и положения о поставщике последней инстанции, которые обеспечиваются через лицензиата. Стандарты качества обслуживания. Контроль за соответствием деятельности лицензиата техническим и коммерческим кодексам и процедурам. Например: Регулятор может использовать лицензирование для повышения прозрачности или потребовать от операторов электроэнергетического сектора опубликовать свои тарифы и цены, кодексы и процедуры. Лицензирование может обеспечить потребителям возможность бесплатно и в короткие сроки сменить поставщика.
- **Наращивание обмена информацией.** Лицензирование является важным инструментом для обеспечения того, чтобы потребители были хорошо информированы о своих правах и обязанностях. Например, лицензия может требовать от оператора распределительной системы публикации определенной информации (которая не является конфиденциальной), но расширяет доступ третьих лиц и подключение к сети, включая методики подключения и цены на использование сети.
- **Обеспечение соответствия новых активов общественным интересам.** Как правило, регулирующие органы выдают разрешение новому участнику после рассмотрения заявки на генерацию или передачу электроэнергии, чтобы убедиться, что актив необходим и отвечает «общественным интересам». Поскольку эти активы занимают ценные общественные ресурсы (земля, права на проезд, вода, выбросы в атмосферу и другие загрязнения и т.д.), Регуляторам необходимо оценить, перевешивают ли преимущества актива эти затраты, и соответствуют ли новые активы любым ранее согласованным потребностям плана расширения системы.

## СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА

### МОНИТОРИНГ И НАДЗОР ЗА РАБОТОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ

При разработке показателей эффективности Регулятор осознает, что он будет контролировать и анализировать работу энергетических компаний, сравнивая их уровень обслуживания, количество сотрудников на одного потребителя, количество жалоб и т.д. с другими «сопоставимыми энергетическими компаниями» в стране и в регионе. Поскольку Регулятору может потребоваться некоторое время для сбора достаточного количества информации, чтобы отследить изменения и тенденции, ему следует начать работу по сопоставлению показателей на ранних этапах процесса регулирования с расчетом на то, что она будет продолжаться в течение нескольких лет.

Отчет о мониторинге должен содержать подробную информацию о работе,

устанавливать контрольные показатели, ранжировать энергетические компании и публиковаться на веб-сайте. Такое публичное раскрытие информации может заставить энергетические компании через конкуренцию постоянно улучшать свои показатели.

Регулятор отслеживает работу регулируемых секторов в отношении доступности, качества, стандартов услуг, стоимости услуг, эффективности производства, уровня инвестиций и распределения услуг, а также соблюдения энергетическими компаниями лицензионных требований и требований по применению тарифов. Для того чтобы определить наиболее эффективный способ мониторинга, Регулятор разрабатывает руководство по мониторингу с четкими целями, адекватной процедурой и процессами, которые он будет использовать для целей мониторинга. На основе руководства по мониторингу Регулятор разрабатывает программы мониторинга (на срок от трех до пяти лет) и ежегодную программу мониторинга, соответствующую программе мониторинга.

### **ОБСЛУЖИВАНИЕ КЛИЕНТОВ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ**

Хотя надежность электрических услуг важна для потребителей, уровень обслуживания клиентов также имеет большое значение. Обслуживание потребителей включает в себя множество операций коммунальных служб, таких как выставление счетов, снятие показаний счетчиков, установка приборов учета и разрешение жалоб потребителей. Одним из основных элементов хороших процессов регулирования является наличие механизма разрешения жалоб заинтересованных сторон в промежуточном, административном органе.

Когда потребители не удовлетворены каким-либо аспектом коммунальных услуг, Регулятор является тем органом, который предоставляет платформу для разрешения жалобы.

### **ПРАВИЛА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ/РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ**

Включение определения «жалобы и разрешения споров» в первичное законодательство повышает вероятность того, что оно будет выполняться на практике. Поэтому «наилучшей практикой» является включение таких определений либо в закон, регулирующий энергетический сектор, либо в закон, связанный с защитой потребителей.

Независимо от того, существует ли такое обязательство в законе или нет, необходимо создать внутренние процедуры, чтобы сделать рассмотрение жалоб и разрешение споров постоянной частью процессов, часто осуществляемых регулирующим органом. Попытка управлять функцией рассмотрения жалоб без правил и без стратегического плана значительно усложнит процесс и снизит шансы на успех.

Четкая и эффективная система разрешения споров необходима для рассмотрения споров по мере их возникновения. Она обеспечит процесс документирования и будет служить руководством для потребителей и сотрудников Регулятора, гарантируя при этом полную защиту и поддержку прав как потребителей, так и энергетических компаний.

В Италии Регулятор ARERA осуществляет процедуру разрешения споров только после того, как потребитель сначала подал жалобу поставщику (в случае отрицательного ответа или отсутствия ответа со стороны поставщика в течение 50 дней). Пример процедуры рассмотрения жалоб/разрешения споров, осуществляемой ARERA, описан на рисунке 4 ниже.



Рисунок 4. Процедура рассмотрения жалоб и разрешения споров в Италии

## ИНФОРМАЦИЯ, ДОСТУПНАЯ ПОТРЕБИТЕЛЯМ

Потребители должны быть проинформированы о своем праве подать жалобу или воспользоваться процедурой разрешения споров в отношении услуг, полученных их распределительной компанией или поставщиком. Исчерпывающая информация, доступная потребителям, и прозрачность процедур органов, ответственных за рассмотрение жалоб и споров, являются ключевыми для эффективности внесудебных процедур.

Поставщики должны предоставлять прозрачную и понятную информацию о возможности подачи жалоб и обязаны оперативно и эффективно рассматривать запросы и жалобы. Потребители должны быть проинформированы о том, что процедуры рассмотрения жалоб являются бесплатными, а их продолжительность относительно невелика. Потребитель должен знать, что его первым контактным лицом является поставщик.

Веб-сайт поставщика должен быть легко доступен, и потребители должны быть регулярно проинформированы о любых изменениях в их договорных отношениях, а также он может использовать другие средства коммуникации с потребителями, такие как средства массовой информации (телевидение и газеты), Facebook, листовки,

публикация руководств по защите потребителей и тому подобное. Поставщик должен создать кол-центр для рассмотрения мелких жалоб потребителей.

## **НАЛОЖЕНИЕ ШТРАФОВ/САНКЦИЙ НА УЧАСТНИКОВ СЕКТОРА**

Орган, выдающий лицензию, часто Регулирующий орган, должен осуществлять надзор (мониторинг) за тем, осуществляют ли лицензиаты свою деятельность в соответствии с условиями лицензии. Если энергетические компании не работают в соответствии с ключевыми стандартами деятельности, лицензией, методологией тарифов и законами и правилами энергетического сектора, Регулятор налагает штрафы и санкции, соответствующие тяжести допущенных нарушений.

Штрафы и санкции, которые Регулятор налагает на лицензиата, обычно определяются в законах энергетического сектора, а затем детали способа и метода (процедуры и критерии) наложения штрафов и санкций описываются в постановлении (правиле или руководстве).

Закон может уполномочить Регулятора принимать административные меры в отношении энергетических компаний, например:

- обязать лицензиата прекратить осуществление деятельности, представляющей собой нарушение лицензионных критериев и обязательств;
- объявить любое действие или решение, являющееся нарушением, недействительным, утратившим силу или не имеющим законной силы;
- обязать лицензиата предпринять любые действия, необходимые для обеспечения устранения или отмены негативных последствий такого нарушения и недопущения его повторения;
- установить временные меры по предотвращению нарушений со стороны лицензиата.

Если Регулятор придет к выводу, что лицензиат осуществляет свою деятельность с нарушением лицензионных условий, Регулятор может применить к лицензиату меры административного воздействия или штрафы (санкции). Причины нарушения связаны с несоблюдением либо:

- действующих законов и правил (регламентов), установленных в соответствии с ними,
- соответствующих технических стандартов или кодексов,
- решений регулирующего органа, и
- условий лицензий.

В случае нарушения Регулятор может применить одно из следующих наказаний: i) вынести предупреждение лицензиату, ii) наложить штраф, iii) приостановить действие лицензии, iv) инициировать иск об аннулировании лицензии в компетентный суд, v) прекратить действие лицензии.

При наложении штрафов Регулятор оценивает наличие смягчающих факторов, влияющих на принимаемые меры и штраф, например, пытался ли лицензиат предотвратить или уменьшить ущерб, причиненный нарушением; какова степень общественного вреда от нарушения, каково предыдущее поведение лицензиата, финансовое положение лицензиата и другие подобные факторы.

Если штраф, наложенный Регулятором на лицензиата, не уплачен в установленный Регулятором срок, последний должен инициировать судебную процедуру по уплате штрафа как гражданского долга.

Практика применения санкций за несоблюдение лицензионных требований в виде отзыва или прекращения действия лицензии является несоразмерной и должна быть заменена финансовыми санкциями, которые больше подходят для возмещения ущерба, нанесенного участниками рынка экономике в целом или другим участникам рынка.

### **РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА И НАДЗОР**

По мере развития и эволюции конкурентных оптовых и розничных рынков Регулятор должен утверждать правила рынка, следить за поведением участников рынка и обеспечивать функционирование рынка в соответствии с его назначением. Правила рынка должны быть прозрачными и способствовать инвестициям в новые генерирующие ресурсы со стороны частных компаний. Они должны способствовать трансграничной торговле и доступу третьих лиц к энергосистеме. Следует отметить, что для этой деятельности, в частности, требуется персонал с соответствующими навыками анализа и прогнозирования рынка.

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПО УТВЕРЖДЕНИЮ ТЕХНИЧЕСКИХ И КОММЕРЧЕСКИХ КОДЕКСОВ**

Зачастую Регуляторы наделены законодательными полномочиями: разрабатывать правила, процедуры, методики и руководства для решения вопросов, в которых они компетентны. Например: методология тарифов, регулирование лицензирования, руководство по мониторингу и отчетности, регулирование разрешения споров, правило о штрафах и наказаниях, правило о процедуре переключения потребителей, правило об общих условиях энергоснабжения.

В большинстве стран ЕС, в США и во многих странах Азии (например, в Индии, Пакистане, Вьетнаме), а также в странах бывшего Советского Союза - Грузии, Армении и Украине - Регуляторы имеют право утверждать технические или коммерческие кодексы, разработанные энергетическими компаниями, или руководить их разработкой, такие как Сетевой кодекс, Кодекс распределения или Кодекс учета, а также коммерческие соглашения - например, Правила рынка или соглашение об услугах по передаче.

## РЕАЛИЗАЦИЯ/ПЕРЕХОДНЫЕ ВОПРОСЫ

Чтобы получить преимущества независимого регулирования, создание регулятивного органа следует проводить оперативно, но методично в целях обеспечения успешного становления Регулятора и укрепления доверия ему со стороны заинтересованных сторон в стране. В качестве первого шага необходимо принять закон, или по крайней мере специальный Указ Президента или Постановление Правительства о создании независимого Регулятора. Закон или подзаконные акты должны установить полномочия и обязанности Регулятора, определить его функции и обязательства энергетических компаний по выполнению регулятивных решений, а также порядок обжалования решений Регулятора. В постсоветских юрисдикциях также может потребоваться ряд поправок к нескольким законам и подзаконным актам для поддержки создания Регулятора и обеспечения режима регулирования в соответствии с передовой международной практикой.

После принятия правовых документов следует предпринять шаги по формированию Комиссии и персонала регулирующего органа. На переходных этапах организации может потребоваться привлечение внешних консультантов-экспертов, пока не будет создан внутренний кадровый потенциал. В период становления Регулятору потребуется полная поддержка со стороны Правительства страны и, в частности, Министерства энергетики, которая может включать организацию офисных помещений для Регулятора, приобретение мебели и компьютеров, а также перевод сотрудников с соответствующим опытом работы в энергетическом секторе для поддержки работы Регулятора на начальном этапе.

В зависимости от требований законодательства, Регулятор может финансироваться из государственного бюджета в течение первых несколько лет после официального учреждения. Такой метод финансирования не следует применять продолжительно, поскольку для Регулятора важно создать соответствующую сбалансированную схему финансирования, которая может включать один или несколько различных механизмов, с адекватной процедурой взимания сборов или налогов, с целью повышения автономии Регулятора. Схема финансирования должна быть достаточной для исполнения регулятивных функций и иметь поддержку Правительства и регулируемых компаний в электроэнергетическом секторе. Чрезмерно дорогостоящая схема финансирования не будет способствовать повышению эффективности в электроэнергетическом секторе.

Поддержка донорского сообщества очень ценна на этапе первоначального создания Регулятора, а также в дальнейшем для оказания последующей помощи по конкретным функциям регулирования. Такая помощь может охватывать множество различных вопросов, таких как финансирование нескольких штатных должностей в Регулирующем органе, мероприятия по наращивания кадрового потенциала и помощь в разработке подзаконных актов и процедур, которые позволят Регулятору успешно выполнять свои обязанности.

Параллельно с этим Регулятору необходимо будет организовать мероприятия по обучению своего персонала, особенно по ключевым областям регулирования: установление тарифов, финансовый анализ, лицензирование, экономика энергетики, разрешение споров и обжалование решений регулирующих органов. Это особенно важно ввиду того, что регулятивная практика требует углубленной академической

подготовки и знаний в инженерной, экономической и юридической областях для рассмотрения и анализа заявок энергетических компаний на тарифы, заявок на получение лицензий, инвестиционных планов, стандартов качества и т.д., Такое обучение может быть организовано без отрыва от работы или в форме специальных семинаров или курсов. .

## ВЫВОДЫ

Независимый регуляторный надзор за деятельностью энергетических компаний приносит сектора существенные выгоды за счет снижения политического влияния и повышения доверия инвесторов к управлению сектором. Регулятор должен быть независим от политических сил и не иметь аффилированности с теми, кого он регулирует. Таким образом, независимый Регулятор будет принимать решения на основе инженерных, экономических и правовых факторов и руководствоваться более широкими общественными интересами.

Наличие независимого Регулятора необходимо для нормального функционирования рынка поскольку наличие Регулятора отделяет вопросы экономического регулирования энергетического сектора от вопросов политики и стратегии, что повышает доверие инвесторов. Наличие независимый Регулятор обеспечивает эффективный надзор лицензирования, тарифообразования, мониторинга отрасли и утверждения инвестиций, и в то же время позволяет создать более предсказуемую и единообразную регуляторную среду, которая дает инвесторам регулятивную определенность.

Защита потребителей является ключевой функций регулирования, которая достигается с помощью инструментов регулирования, которые Регулятор использует независимо, отдельно от каких-либо политических интересов или интересов энергетических компаний. Такими инструментами регулирования являются оценка тарифов и мониторинг их применения, разрешение споров, лицензирование и мониторинг соблюдения лицензионных требований, мониторинг сектора с использованием ключевых показателей эффективности компаний. Эти инструменты регулирования также помогают Регулятору улучшить финансовое положение сектора через проведение независимой оценке инвестиций и мониторингу применения тарифов.

Независимый Регулятор обеспечит баланс интересов потребителей и инвесторов. Это должно привести к долгосрочной устойчивости энергетических компаний, эффективному использованию ресурсов и снижению общих затрат для потребителей. Независимое регулирование должно обеспечить инвестиционному сообществу уверенность в возврате своих инвестиций, поскольку процесс принятия регулятивных решений более определен и независим от политического влияния. Независимое регулирование обеспечивает право недискриминационного доступа третьих лиц к передающим сетям поскольку Регулятор не имеет доли собственности или финансовой заинтересованности в какой-либо из регулируемых компаний или их филиалах. Надлежащее регулирование также обеспечит потребителям уверенность в том, что решения регулирующих органов принимаются в их долгосрочных интересах снижения затрат и улучшения качества обслуживания.

Формирование и поддержание заслуживающей доверия независимой регулирующей организации требует постоянных усилий. Необходимы четкие и прозрачные законы, устанавливающие полномочия и обязанности, а также эффективная нормативная база, за которыми следует формирование регулирующей организации, включая подбор руководства и персонала. Для компетентного выполнения персоналом Регулятора своих обязанностей, потребуется интенсивное обучение и наращивание кадрового потенциала. Это должно сочетаться с усилиями по просвещению

заинтересованных сторон о внедряемых изменениях и о том, какую пользу эти изменения принесут им и широкой общественности. Регулятор должен быть прозрачным в своей деятельности и процессе принятия решений и неустанно работать над внедрением передовой практики, чтобы оправдать ожидания заинтересованных сторон и реализации преимуществ независимого режима регулирования.