№ 24646-ГС/Д26и от 29.07.2019

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минэнерго России   
«Об утверждении Методических указаний по технологическому проектированию линий электропередачи классом напряжения 35-750 кВ»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект приказа Минэнерго России «Об утверждении Методических указаний по технологическому проектированию линий электропередачи классом напряжения 35-750 кВ» (далее соответственно – проект акта, Методика), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минэнерго России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2018 г. № 937   
«Об утверждении Правил технологического функционирования электроэнергетических систем и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

На основании пункта 1.6 сводного отчета целью проекта акта является установление требований для технологического проектирования строительства новых, технического перевооружения, в том числе модернизации, и реконструкции существующих линий электропередачи переменного тока классом напряжения 35-750 кВ.

В соответствии с пунктом 7.1 сводного отчета предлагаемым проектом акта могут быть затронуты интересы организаций, осуществляющих проектирование объектов электроэнергетики, а также владельцев объектов электроэнергетики.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
в срок с 10 по 30 апреля 2019 года посредством размещения указанных документов ‎  
на официальном сайте в информационно-коммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/04-19/00090444).

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России в период   
с 9 по 16 июля 2019 года проведены публичные консультации по проекту акта, по итогам которых в Минэкономразвития России поступили позиции АО «Мособлэнерго»,   
АО «НЭСК-электросети», АО «ОЭК», АО «Оборонэнерго», ПАО «МОЭК»,   
ПАО «Т Плюс», ПАО «Россети», не содержащие замечаний и предложений в отношении проекта акта, а также позиции АО «ЛОЭСК», ООО «Кузбасская энергосетевая компания», ПАО «РусГидро», которые частично учтены в настоящем заключении. Также поступили отдельные предложения и замечания, рекомендуемые для рассмотрения разработчику  
 в целях их учета при доработке проекта акта (прилагаются).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Минэкономразвития России по результатам рассмотрения проекта акта обращает внимание на наличие следующих замечаний и возможных рисков его принятия   
в представленной редакции.

1. Проектом акта проектируются Методические указания по технологическому проектированию линий электропередачи классом напряжения 35-750 кВ.

Однако положениями проекта акта и действующими нормативными правовыми актами понятие «технологическое проектирование» не определено, что может привести   
к отдельным рискам в правоприменительной практике. Вместе с тем определение указанного понятия, а также ссылки на требования к проектированию предусмотрены нормами ГОСТ Р 56639-2015 «Технологическое проектирование промышленных предприятий». В соответствии с законодательством о стандартизации Российской Федерации стандарт – документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации,

Аналогичная неопределенность проектируется редакцией пункта 90 Методики. Указанным положением предусматривается понятие «селитебной территории» определенное ГОСТ 33879-2016 «Система газоснабжения. Магистральная трубопроводная транспортировка газа. Безопасные для здоровья человека условия пребывания   
и пользования зданиями и сооружениями. Защита от шума на рабочих местах. Технические требования».

Следует обратить внимание, что требования Методики предполагается применять   
к проектированию строительства, технического перевооружения, в том числе модернизации и реконструкции воздушных (далее - ВЛ), кабельных, кабельно-воздушных линий электропередачи переменного тока классом напряжения 35-750 кВ объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства, объектов по производству электрической энергии), а также их участков.

Представляется неясным соотношение требований Методики по вопросам технологического проектирования и требований градостроительного законодательства Российской Федерации к разработке проектной документации, что приводит к неясности возможности проектировщика обосновать содержащиеся в Методике требования в рамках подготовки проектной документации. Учитывая изложенное, следует определить соответствующий понятийный аппарат в отношении технологического проектирования   
и селитебной территории в целях установления однозначности применения проекта акта.

1. Пунктом 2 проекта акта проектируется положение, в соответствии с которым проект акта вступает в силу по истечении трех месяцев со дня его официального опубликования.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 Методики ее требования не распространяются на случаи, в которых разработка проектной документации (утверждение задания на проектирование) начата до 1 января 2018 года.

В соответствии с частями 4 и 4.3 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) экспертиза проектной документации и экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными   
на проведение государственной экспертизы проектной документации,   
или подведомственными указанным органам государственными (бюджетными   
или автономными) учреждениями, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», а также юридическими лицами, соответствующими требованиям, установленным статьей 50 Кодекса.

При этом частью 7 указанной статьи Кодекса установлено, что срок проведения государственной экспертизы определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать сорок два рабочих дня. Указанный срок может быть продлен по заявлению застройщика или технического заказчика не более чем   
на 20 рабочих дней. Таким образом, проектная документация, направленная на экспертизу до вступления в силу вновь проектируемых положений Методики, может потребовать существенных затрат на приведение ее в соответствие с указанными требованиями.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным рассмотреть вопрос   
о продлении переходного периода на срок, достаточный для внесения изменений   
в проектную документацию, в отношении которых в настоящее время проводится экспертиза, либо установить, что требования Методики не распространяются   
на соответствующую проектную документацию, в отношении которой проведение экспертизы проектной документации началось до вступления в силу проекта акта, поскольку существуют риски распространения устанавливаемых проектом акта требований на проектную документацию, которая была разработана до вступления   
в силу проектируемого регулирования.

1. Отдельные пункты Методики содержат ряд неопределенных положений, влекущих возникновение рисков правоприменительной практики.
   1. В соответствии с пунктом 15 Методики предполагается, что расчеты электроэнергетических режимов должны выполняться в зависимости от характерных режимов работы энергосистем, особенностей проведения ремонтной кампании линий электропередачи (далее – ЛЭП), электросетевого или генерирующего оборудования, при этом Методикой не проектируются критерии выбора условий, влияющих на расчет,   
      а также порядок их применения, что может повлечь установление избыточных обязанностей и ограничений в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Также остается неясным порядок выбора одного или нескольких режимно-балансовых условий, а также критерии, позволяющие выбирать иные режимно-балансовые условия. Аналогичное положение проектируется пунктом 19 Методики в части порядка определения предельно допустимых температур наружного воздуха, влияющих на проведение расчетов, а также пунктом 125 Методики в отношении значений токов короткого замыкания и условий безопасной эксплуатации кабельных линий. Кроме того, подобное положение устанавливается пунктом 145 Методики относительно критериев, влияющих на высоту переходных опор. Учитывая изложенное, представляется целесообразным установить советующее критерии выбора условий, либо определить, что порядок выбора соответствующих критериев определяется проектировщиком, а также внести соответствующие корректировки в пункты 19, 125, 145 Методики.
   2. Пунктами 27, 28 Методики проектируются положения, совокупность которых имеют недостаточно определенный характер, поскольку предполагается, что трасса ВЛ должна проектироваться по кратчайшему расстоянию с учетом условий предоставления прав на земельные участки, особых условий использования территорий, наличия пересечений с линейными объектами, при этом требование по проектированию кратчайшего расстояния ВЛ не учитывает необходимость одновременного соблюдения положений пункта 28 Методики, что предполагает неопределенность совокупного использования указанных положений, вследствие неопределенности приоритетности   
      их применения.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным доработать редакцию Методики в части установления порядка взаимного применения положений пунктов 27, 28.

* 1. Пунктом 46 Методики проектируется недостаточно определенное положение, в соответствии с которым при проектировании ВЛ должны применяться унифицированные опоры и фундаменты при условии их соответствия требованиям действующих на момент проектирования норм, при этом остается не ясным, какие нормы имеются ввиду. Аналогичное положение предусматривается пунктами 73, 162 Методики. Таким образом, представляется необходимым исключить указание на нормы из редакции Методики   
     в целях нивелирования рисков правоприменительной практики.
  2. Пунктом 56 Методики предполагается требование по применению стойких лакокрасочных покрытий, при этом не определены необходимые характеристики стойкости и параметры устойчивости указанных покрытий. Исходя из изложенного представляется целесообразным исключить указание на стойкость лакокрасочных покрытий из редакции Методики либо конкретизировать устанавливаемое требование.
  3. Пунктом 158 Методики проектируется положение, использующее сокращение «ЦУС». Расшифровка указанного сокращения не предусмотрена положениями Методики, что может повлечь риски установления правовой неопределенности указанного положения. В целях устранения указных рисков представляется целесообразным привести полное наименование понятия – центр управления сетями.

1. Пунктом 21 Методики устанавливается обязанность при проектировании ЛЭП   
   по соблюдению положений требований к проектированию, строительству и эксплуатации волоконно-оптических линий связи на воздушных линиях электропередачи напряжением 0,4-35 кВ (далее – Проектирование 0,4-35 кВ), требования к проектированию, строительству и эксплуатации волоконно-оптических линий связи на воздушных линиях электропередачи напряжением 110 кВ и выше (далее – Проектирование 110 кВ и выше), при проектировании ЛЭП для организации систем передачи технологической информации, а также по обеспечению формирования цифровой модели ЛЭП при проектировании ЛЭП.

Одновременно пунктом 24 Методики предусматривается обязанность лица, выступающего заказчиком (заказчиком-застройщиком) при строительстве (реконструкции) ЛЭП, или привлеченной им проектной организацией по обеспечению формирования цифровой модели ЛЭП в объеме, необходимом для последующей эксплуатации ЛЭП   
в составе электроэнергетической системы и осуществления с ее использованием деятельности в сфере электроэнергетики, установленном требованиями к формированию, актуализации информационных моделей электроэнергетики и профилям информационного обмена (далее – цифровая модель ЛЭП, Информационный обмен) .

Указанные требования, исходя из редакции Методики, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2018 г. № 244   
«О совершенствовании требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики и внесении изменений   
в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 244).

* 1. Представляется целесообразным обратить внимание, что Проектирование   
     0,4-35 кВ, Проектирование 110 кВ и выше, Информационный обмен в настоящее время   
     не введены в действие, кроме того Постановлением № 244 не предусмотрена разработка соответствующих требований. Кроме того, следует обратить внимание, что в настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены необходимые определения, требования и критерии применения в отношении формирования цифровой модели ЛЭП, что влечет риски установления правовой неопределенности в отношении указанного понятия, а также установления избыточных требований и ограничений   
     в отношении субъектов предпринимательской деятельности.
  2. Следует отметить, что пунктом 24 Методики проектируется неопределенное   
     и (или) невыполнимое регулирование, что может повлечь риски правоприменительной практики, поскольку не определены критерии наличия соответствующей возможности взаимодействия цифровой модели ЛЭП с информационной моделью указанной ЛЭП, как объекта капитального строительства, сформированной в соответствии с требованиями градостроительного законодательства Российской Федерации (далее – информационная   
     ГС модель ЛЭП), не установлен соответствующий порядок, а также закрытый   
     перечень информационных систем (подсистем), с которыми необходимо обеспечить взаимодействие. Кроме того, положениями действующего градостроительного законодательства Российской Федерации не предусмотрено требование по обеспечению взаимодействия информационных ГС моделей ЛЭП с цифровыми моделями ЛЭП.

Также следует обратить внимание, что предмет, цели и принципы функционирования указанных моделей представляются принципиально различными и трудно совместимыми, что потребует разработки протоколов взаимодействия соответствующих моделей, конвертации данных для обеспечения соответствующего взаимодействия указанных систем.

Исходя из изложенного, представляется целесообразным исключить положения пунктов 21, 24 из редакции Методики, либо установить исчерпывающие критерии наличия соответствующей возможности взаимодействия между цифровыми моделями ЛЭП   
информационных ГС моделей ЛЭП, а также установить достаточный переходный период для вступления в силу указанных пунктов Методики, учитывающий необходимость разработки проектов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы установления необходимых требований к цифровым моделям ЛЭП, в целях обеспечения соответствия проектируемых объектов требованиям предполагаемым Проектированием 0,4-35 кВ, Проектированием 110 кВ и выше, Информационным обменом.

1. Исходя из редакции пункта 103 предусматривается требование,   
   в соответствии с которым тип исполнения кабеля по пожарной опасности в зависимости от области применения должен соответствовать требованиям документов стандартизации.

Согласно частям 3 и 4 статьи 27 Федерального закона от 29 июня 2015 г.   
№ 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Закон № 162-ФЗ), ссылки на национальные стандарты и (или) информационно-технические справочники   
в нормативных правовых актах применяются путем приведения в них наименования   
и обозначения указанных документов по стандартизации с указанием даты утверждения   
и даты регистрации, пунктов, разделов информационно-технических справочников,   
при этом тексты национальные стандарты и (или) информационно-технические справочники, на которые даны ссылки, прилагаются к соответствующим проектам нормативных правовых актов при прохождении ими установленных процедур разработки и утверждения. Аналогичное положение устанавливается пунктом 30 Методики.

Таким образом, представляется целесообразным исключить из редакции Методики положение, содержащее ссылку на документы по стандартизации, либо прямо установить в редакции Методики соответствующие требования.

1. Также представляется целесообразным дополнительно обсудить вопрос исключения из редакции Методики пунктов 159 и 160, как не имеющих отношения   
   к вопросам технологического проектирования линий электропередачи классом напряжения 35-750 кВ.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта  
с учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком обоснованы.

С учетом информации, представленной разработчиком, в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических   
и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности   
или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской   
и иной экономической деятельности.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минэнерго России |

Справка о результатах проведения публичных консультаций с представителями субъектов предпринимательской и иной деятельности по проекту приказа Минэнерго России «Об утверждении Методических указаний по технологическому проектированию линий электропередачи классом напряжения 35-750 кВ»

(далее – проект акта, Методика)

Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта.

Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников   
и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия» и другие, а также в ряд органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Всего по результатам публичных консультаций было получено 10 отзывов от:

1. Ассоциация «НП ТСО»;
2. АО «ЛОЭСК»;
3. АО «Мособлэнерго»;
4. АО «НЭСК-электросети»;
5. АО «Оборонэнерго»;
6. АО «ОЭК»;
7. ООО «Кузбасская энергосетевая компания»;
8. ПАО «МОЭК»;
9. ПАО «Россети»;
10. ПАО «Т Плюс».

**Сводная таблица результатов проведения публичных консультаций по проекту акта**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Пункт проекта акта** | **Замечания и (или) предложения** |
|  | В целом  по проекту акта | Вступление в силу проекта акта не ранее чем через 1 год. |
|  | В целом  по проекту акта | Требуется переходный период не менее 3 месяцев. |
|  | В целом  по Методике | Технические требования, изложенные в Методике противоречат рядам требований, установленных приказом Минэнерго от 8 июля 2002 № 204 «Об утверждении глав Правил устройства электроустановок». |
|  | В целом  по Методике | Расчеты режимов работы сети должны выполнять системные операторы (ЦУС). Исключить из линий, попадающих под действие Методики линии 35кВ, а также тупиковые линии 110кВ. |
|  | Пункт 4 Методики | Применение предлагаемой в Методике редакции пункта 4 приведет к возложению на субъектов предпринимательской деятельности дополнительных необоснованных затрат, обусловленных необходимостью переработки субъектами электроэнергетики проектной документации, разработанной до вступления в силу Методических указаний.  В этой связи необходимо распространить требования Проекта лишь на ту проектную документацию, разработка которой начата после вступления в силу Методических указаний.  Аналогичный подход должен быть предусмотрен во всех проектах методических указаний по технологическому проектированию, разрабатываемых в развитие Правил технологического функционирования электроэнергетических систем, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2018 г. № 937.  Предлагается изложить в следующей редакции:  «4. Требования настоящих Методических указаний не распространяются на случаи проектирования строительства, реконструкции технического перевооружения, модернизации ЛЭП:  разработка проектной документации (утверждение задания на проектирование) по которым начата до даты принятия настоящих Методических указаний;  по которым до даты вступления в силу настоящих Методических указаний получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации.». |
|  | Пункт 169 Методики | Предлагаем исключить из Методики пункт 169. «Проектная документация технического перевооружения и реконструкции ЛЭП должна содержать мероприятия, обеспечивающие безопасную эксплуатацию ЛЭП и надежное электроснабжение потребителей, в том числе:  устранение дефектов и повреждений существующих опор и фундаментов;  устройство вновь или восстановление защиты существующих опор от воздействия опасных физико-геологических и гидрологических явлений; обеспечение нормируемой прочности заделки существующих железобетонных и деревянных опор и фундаментов металлических опор; замена стальных опор, неработоспособность которых в целом установлена расчетом, или имеющих неработоспособные элементы (узлы), не обеспечивающие условия безопасного подъема и перемещения эксплуатационного персонала;  мероприятия по обеспечению безопасного подъёма и перемещения эксплуатационного персонала по стойкам, траверсам, тросостойкам или их элементам; защита линий связи;  восстановление, приведение в исправное состояние или установка вновь маркировочных знаков.».  В результате введения данного пункта в случае проведения частичной реконструкции ЛЭП, субъект электроэнергетики должен выполнить комплексный проект реконструкции ЛЭП, что вводит дополнительные экономические затраты для субъекта электроэнергетики. |
|  | Раздел XIII Методики | Пункты 158-161 Методики следует исключить. Требования к эксплуатации объектов электросетевого хозяйства являются предметом правил технической эксплуатации электрических станций и сетей. В этой связи пункты, не связанные с проектированием, а регламентирующие вопросы эксплуатации и охраны труда, необходимо исключить из Проекта. |