

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Андрей Владимирович Шаронов

Цели, принципы и задачи реформирования электроэнергетики Российской Федерации

Электроэнергетика является базовой отраслью экономики Российской Федерации. Надежное и эффективное функционирование электроэнергетики, бесперебойное снабжение потребителей – основа поступательного развития экономики страны и неотъемлемый фактор обеспечения цивилизованных условий жизни всех ее граждан. Отрасль сохранила целостность и обеспечила надежное удовлетворение потребностей экономики в электрической и тепловой энергии. Преодолен спад в производстве электроэнергии, улучшается платежная дисциплина, растет уровень денежных поступлений.

Однако фундаментальные проблемы электроэнергетики, наметившиеся в 80-е годы и получившие развитие в последующий период, не нашли своего разрешения. На фоне общеэкономического спада продолжала повышаться энергоемкость экономики, произошло резкое падение объемов инвестиций с одновременным снижением эффективности работы отдельных секторов отрасли. Нерешенность указанных проблем может привести к замедлению экономического роста. Качественный рост энергоэффективности экономики и изменение инвестиционного климата в электроэнергетике невозможны без изменения сложившейся системы экономических отношений и проведения структурной реформы электроэнергетики и тесно связанной с ней газовой отрасли.

Целями реформирования электроэнергетики Российской Федерации являются обеспечение устойчивого функционирования и развития экономики и социальной сферы, повышение эффективности производства и потребления электроэнергии, обеспечение надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей.

Стратегической задачей реформирования является перевод электроэнергетики в режим устойчивого развития на базе применения прогрессивных технологий и рыночных принципов функционирования, обеспечение на этой основе надежного, экономически эффективного удовлетворения платежеспособного спроса на электрическую и тепловую энергию в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Реформирование электроэнергетики Российской Федерации должно осуществляться с учетом результатов приватизации предприятий отрасли и основываться на следующих принципах:

- отнесение передачи, распределения электрической энергии и диспетчеризации к исключительным видам деятельности, осуществление которых возможно только на основании специальных разрешений (лицензий);
- демонополизация и развитие конкуренции в сфере производства, сбыта и оказания услуг (ремонт, наладка, проектирование и т.д.);
- обеспечение всем производителям и потребителям электроэнергии равного доступа к инфраструктуре рынка;
- единство стандартов безопасности, технических норм и правил, действующих в электроэнергетической отрасли;
- обеспечение финансовой прозрачности рынков электроэнергии и деятельности организаций регулируемых секторов электроэнергетики;
- обеспечение прав инвесторов, кредиторов и акционеров при проведении структурных преобразований.

Успешное проведение реформы электроэнергетики зависит от решения следующих основных задач:

- создание конкурентных рынков электроэнергии во всех регионах России, в которых организация таких рынков технически возможна;
- создание эффективного механизма снижения издержек в сфере производства (генерации), передачи и распределения электроэнергии и улучшение финансового состояния организаций отрасли;
- стимулирование энергосбережения во всех сферах экономики;
- создание благоприятных условий для строительства и эксплуатации новых мощностей по производству (генерации) и передаче электроэнергии;
- поэтапная ликвидация перекрестного субсидирования различных регионов страны и групп потребителей электроэнергии;
- создание системы поддержки малообеспеченных слоев населения;
- сохранение и развитие единой инфраструктуры электроэнергетики, включающей в себя магистральные сети и диспетчерское управление;
- демонополизация рынка топлива для тепловых электростанций;
- создание нормативной правовой базы реформирования отрасли, регулирующей ее функционирование в новых экономических условиях;
- реформирование системы государственного регулирования, управления и надзора в электроэнергетике;
- уточнение статуса, компетенции и порядка работы уполномоченного государственного органа.

Направления реформирования электроэнергетики

Одним из основных итогов реформирования электроэнергетики станет преобразование существующего федерального (общероссийского) оптового рынка электрической энергии (мощности) в полноценный конкурентный оптовый рынок электроэнергии и формирование эффективных розничных рынков электроэнергии, обеспечивающих надежное энергоснабжение потребителей.

В ходе трансформации существующей системы хозяйственных отношений в электроэнергетике должны быть обеспечены коммерчески непротиворечивые и технически реализуемые взаимоотношения между продавцами и покупателями электроэнергии. Эти отношения должны быть основаны как на конкурентном ценообразовании в тех секторах, где созданы достаточные условия для конкурен-



ции, так и на устанавливаемых уполномоченным государственным органом тарифах в тех случаях, когда введение конкуренции невозможно по объективным технологическим условиям. Конкурентный оптовый рынок электроэнергии должен складываться на основе свободного коммерческого взаимодействия его участников, действующих по установленным правилам функционирования рынка.

В результате реформирования электроэнергетики и реализации мер по формированию оптового и розничных рынков электроэнергии должны быть созданы:

- инфраструктура рынков электроэнергии, включающая в себя системного оператора, администратора торговой системы, федеральную и региональные сетевые компании;
- коммерчески эффективные, привлекательные в инвестиционном отношении организации электроэнергетики.

Процесс реформирования охватит Российское акционерное общество энергетики и электрификации «ЕЭС России» (далее именуется – Российское акционерное общество «ЕЭС России»), его дочерние и зависимые общества, предприятия коммунальной энергетики и иные организации, являющиеся владельцами электрических сетей и оказывающие услуги по передаче и распределению электроэнергии, включая реформирование федеральных государственных унитарных предприятий атомной энергетики.

В процессе развития электроэнергетики была создана Единая энергетическая система России, являющаяся общенациональным достоянием и гарантией энергетической безопасности. Основной частью Единой энергетической системы России является единая национальная энергетическая сеть, включающая в себя систему магистральных линий электропередачи, объединяющих большинство регионов страны, и представляющая собой один из элементов гарантии целостности государства. С целью ее сохранения и укрепления, обеспечения единства технологического управления и реализации государственной политики в электроэнергетике создается федеральная сетевая компания. В ее состав должны быть включены существующие магистральные сети, являющиеся составными частями единой национальной энергетической сети и обеспечивающие в том числе объединение электростанций Российского акционерного общества «ЕЭС России» и региональных энергосистем, потоки электроэнергии между ними, ее транзит, экспорт и импорт. Критерии (предельный уровень напряжения, объемы передаваемой энергии, изменение направления передачи мощности и т.п.), по которым линии электропередачи будут относиться к магистральным, определяются Правительством Российской Федерации.

Создание федеральной сетевой компании позволит:

- укрепить интегрирующую роль Единой энергетической системы России и обеспечить взаимодействие производителей и потребителей электроэнергии на конкурентном оптовом рынке электроэнергии;
- обеспечить непосредственное подключение всех регионов России к единой национальной электрической сети;
- гарантировать равный доступ продавцов и покупателей на оптовый рынок электроэнергии;
- осуществлять эффективное государственное регулирование тарифов на передачу электроэнергии;
- повысить энергетическую безопасность государства;
- способствовать проведению эффективной государственной внешнеэкономической политики в сфере электроэнергетики.

В процессе реформирования электроэнергетики должна быть сохранена и укреплена единая система оперативно-диспетчерского управления отраслью посредством создания системного оператора.

Основными задачами системного оператора должны стать управление режимами работы Единой энергетической системы России, составление и исполнение балансов производства и потребления электроэнергии, обеспечение надежности энергосистемы страны и показателей качества электроэнергии.

Системный оператор оказывает всем участникам рынка услуги по управлению режимами работы энергосистемы и организует деятельность по прогнозированию производства и потребления электроэнергии. Поскольку системный оператор является монополистом, его деятельность будет отделена от других видов коммерческой деятельности, будет находиться под контролем государства, а оплата предоставляемых системным оператором услуг осуществляться на основе тарифов, регулируемых уполномоченным государственным органом.



В процессе реформирования отрасли создается администратор торговой системы, выполняющий задачи по организации торговли на оптовом рынке электроэнергии, обеспечению расчетов за поставляемую электроэнергию и услуги, оказываемые участникам оптового рынка, по обеспечению равных условий для всех участников оптового рынка электроэнергии, разработке правил оптового рынка и контроля за их соблюдением, организации системы досудебного урегулирования споров между участниками оптового рынка и контроля за действиями системного оператора, влияющими на экономическую эффективность оптового рынка.

Администратор торговой системы образуется участниками оптового рынка электроэнергии в форме некоммерческой организации. В целях обеспечения баланса интересов продавцов и покупателей электроэнергии и предотвращения злоупотребления монопольным положением в учредительных документах администратора торговой системы предусматриваются:

- ограничение участия одного юридического лица или группы аффилированных лиц в органах управления и имуществе администратора торговой системы;
- равное представительство поставщиков и покупателей (включая крупных потребителей) электрической энергии в органах управления администратора торговой системы;
- обеспечение действенного государственного контроля за деятельностью администратора торговой системы;
- порядок учета интересов всех субъектов рынка при принятии решений администратором торговой системы.

На базе электростанций Российского акционерного общества «ЕЭС России» будут созданы крупные генерирующие компании, являющиеся самостоятельными участниками оптового рынка электроэнергии. При создании таких генерирующих компаний необходимо избежать появления монополистов в сфере производства электроэнергии и обеспечить максимально возможное выравнивание стартовых условий хозяйствования этих компаний (в первую очередь в отношении себестоимости генерации электроэнергии), а также прозрачность процесса формирования генерирующих компаний.

На начальном этапе реформирования отрасли генерирующие компании создаются Российским акционерным обществом «ЕЭС России» в качестве дочерних обществ со 100-процентным участием в их уставных капиталах. Порядок формирования генерирующих компаний определяется Правительством Российской Федерации и обеспечивается через представителей государства в совете директоров Российского акционерного общества «ЕЭС России». Указанные генерирующие компании могут приобретать в соответствии с законодательством Российской Федерации электростанции, преобладающим видом деятельности которых является производство электроэнергии.

В процессе реформирования будет проводиться демонополизация сферы производства электроэнергии путем постепенного выделения генерирующих компаний из Российского акционерного общества «ЕЭС России» с пропорциональным распределением их акций (долей) между акционерами этого акционерного общества.

Нормативное правовое обеспечение реформирования электроэнергетики Российской Федерации и системы государственного регулирования

В настоящее время в рамках Плана мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации Правительством Российской Федерации утверждены критерии отнесения магистральных линий электропередачи и объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети, принято распоряжение о реорганизации государственного предприятия «Российский государственный концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях». Кроме того, совместным приказом Минюста России, Минэкономразвития России, Минимущества России и Госстроя России утверждены Методические рекомендации о порядке проведения государственной регистрации прав на объек-



ты недвижимого имущества – энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы, на учредительном собрании НП «Администратор оптового рынка электроэнергетики ЕЭС» утвержден Устав Администратора торговой системы.

В целях осуществления координации деятельности по проведению реформы электроэнергетики Российской Федерации и контроля за ходом ее реализации, а также обеспечения своевременного выполнения в полном объеме мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики образована Комиссия Правительства Российской Федерации по реформированию электроэнергетики.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОГРАММЫ СТРУКТУРНОЙ РЕФОРМЫ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ РЕФОРМЫ

Целями структурной реформы на железнодорожном транспорте являются:

- повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого экономического пространства страны и общенационального экономического развития;
- формирование единой гармоничной транспортной системы страны;
- снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом;
- удовлетворение растущего спроса на услуги, предоставляемые железнодорожным транспортом.

Для достижения поставленных целей на первом этапе структурной реформы на железнодорожном транспорте необходимо обеспечить реализацию следующих задач и принципов:

- разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности;
- сохранение единой государственной сетевой производственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления;
- поэтапное прекращение перекрестного субсидирования пассажирских за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортно-импортных перевозок;
- совершенствование тарифной политики;
- дальнейшее развитие конкуренции в сфере перевозок грузов, ремонта подвижного состава, перевозок и обслуживания пассажиров;
- недопустимость слияния предприятий, действующих в потенциально конкурентной среде, с предприятиями естественно-монопольного сектора;
- обеспечение гарантированного недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых грузовых и пассажирских компаний-операторов и пользователей подвижного состава;
- выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводственных издержек;
- обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения отдельного финансового учета;
- осуществление мер, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта;
- повышение материальной заинтересованности работников железнодорожного транспорта и обеспечение им социальных гарантий.



ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА В РОССИИ

Выбор оптимальной модели организации железнодорожного транспорта в России осуществлялся с учетом состояния железнодорожного транспорта в России, а также опыта реформирования железных дорог за рубежом и российского опыта реформирования естественных монополий.

Принципиальными для успешной реализации выбранной организационной модели железнодорожного транспорта в России являются следующие основные положения:

- поэтапное реформирование и минимизация риска необратимых действий;
- разделение функций государственного регулирования и управления хозяйственной деятельностью;
- разделение основных и неосновных видов деятельности;
- переход от монопольного состояния отрасли к конкурентному;
- формирование организационной структуры по основным видам деятельности;
- сохранение государственного регулирования и контроля над монопольным сектором (инфраструктурой);
- сохранение интеграции инфраструктуры с частью грузовых перевозок, по крайней мере в течение первых лет реформирования, с поэтапным увеличением доли подвижного состава, принадлежащего независимым компаниям-операторам.

Постепенность (поэтапность) реформирования системы железнодорожного транспорта определяется необходимостью обеспечить:

- устойчивость, стабильность и бесперебойность работы системы железнодорожного транспорта;
- контроль и возможность корректировки действий на основе анализа промежуточных результатов.

При переходе к новой модели организации железнодорожного транспорта ключевым моментом является полное отделение функций государственного регулирования от хозяйственных функций уже на начальном этапе реформирования. Это разделение необходимо для внедрения конкуренции в системе железнодорожного транспорта и является одним из условий обеспечения равноправного доступа независимых операторов к сетевой инфраструктуре и справедливого тарифообразования.

Виды деятельности, непосредственно не связанные с перевозками, должны быть обособлены с последующим их выведением из системы железнодорожного транспорта, поскольку они могут быть ориентированы на других потребителей услуг и предоставлять иные возможности для специализации. Окончательное решение о выделении указанных видов деятельности принимается с учетом результатов комплексного анализа экономического эффекта, достигаемого в результате выделения.

Основой для принятия решений о разделении существующих видов деятельности является их классификация на естественно-монопольные, временно-монопольные (потенциально конкурентные) и конкурентные.

Временно-монопольные (потенциально конкурентные) и конкурентные виды деятельности должны быть открыты для конкуренции с целью повышения эффективности и уровня качества услуг, внедрения инноваций. В отношении предприятий, осуществляющих конкурентные и временно-монопольные (по мере их демополизации) виды деятельности, будет решаться вопрос о приватизации. Государственное регулирование будет постепенно заменено рыночными механизмами регулирования во временно-монопольном и конкурентном секторах.

Реализация Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте позволит обеспечить достижение целей реформирования, а также решить основные проблемы железнодорожного транспорта.

Устойчивость и безопасность работы железнодорожного транспорта будут обеспечиваться за счет постепенности и эволюционности реформирования, а также привлечения необходимых инвестиций и технического перевооружения отрасли.



Формирование единой гармоничной транспортной системы страны создаст условия для:

- рационального распределения перевозок между различными видами транспорта;
- развития взаимодействия и координации в транспортном секторе при выполнении перевозок в смешанном сообщении;
- оптимального распределения государственной поддержки между различными видами транспорта;
- максимального использования транзитного потенциала российской транспортной системы;
- сокращения экономически обоснованных сфер монопольной деятельности различных видов транспорта в различных сегментах.

Повышение географической доступности железнодорожного транспорта будет обеспечено благодаря вводу в эксплуатацию новых железнодорожных линий, в том числе построенных за счет частных инвестиций.

Снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и повышение его экономической доступности осуществится за счет повышения эффективности деятельности на основе развития конкуренции.

Удовлетворение растущего спроса на услуги железнодорожного транспорта будет обеспечено в том числе за счет появления и развития новых пассажирских и грузовых компаний.

Удовлетворение инвестиционной потребности железнодорожного транспорта приведет к существенному росту спроса на продукцию предприятий транспортного машиностроения, что будет стимулировать развитие этой отрасли.

Повышение эффективности деятельности железнодорожного транспорта в результате реформирования позволит обеспечить финансирование инвестиционных потребностей отрасли на сумму около 30–40 млрд. рублей в год дополнительно к финансированию, которое возможно привлечь без проведения реформы.

Основные препятствия для развития конкурентного рынка железнодорожных услуг будут устранены в результате разделения функций хозяйственной деятельности и государственного регулирования, а также организационно-правового разделения в системе железнодорожного транспорта естественно-монопольных, конкурентных и потенциально конкурентных видов деятельности.

Существенно повысится мотивация и производительность труда работников железнодорожного транспорта.

Будет в полной мере обеспечена социальная защищенность работников железнодорожного транспорта. Результатами структурной реформы в этой сфере будут являться:

- повышение качества труда в связи с техническим перевооружением отрасли;
- минимизация рабочих мест с тяжелым ручным трудом и вредными условиями труда;
- повышение реальной заработной платы в сфере железнодорожного транспорта;
- повышение качества охраны здоровья и профилактики профессиональных заболеваний.

Таким образом, осуществление Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте в отношении железнодорожного транспорта послужит стимулом перехода на новую ступень его развития и будет способствовать росту экономики страны в целом.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Новая система экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве предполагает принципиальное изменение как функций ее участников, так и механизмов их взаимодействия и организации финансовых потоков.

Будет коренным образом изменена система текущего финансирования жилищно-коммунальных предприятий. Основной идеей экономической реформы жилищно-коммунального хозяй-



ства является передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам-субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств.

Будет ликвидировано существующее разделение направлений бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. В рамках системы персонифицированных социальных счетов граждан будут объединены все виды финансовой помощи государства, включая оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы). Главными участниками экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, таким образом, станут жилищно-коммунальные предприятия и непосредственные потребители их услуг – граждане, а бюджетные средства, расходуемые на дотирование отрасли, будут полностью переориентированы на предоставление адресной целевой помощи непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, в отношении которых дотирование будет прекращено).

Использование системы социальных счетов будет способствовать самоорганизации граждан в жилищной сфере, появлению стимулов для развития товариществ собственников жилья и иных объединений граждан, усилению контроля со стороны населения за объемом и качеством жилищно-коммунальных услуг, развитию рынка профессиональных услуг по управлению жилищным фондом. Эта мера позволит повысить прозрачность расходования бюджетных средств и усилить социальную направленность бюджетной политики.

Будет ликвидирована система перекрестного субсидирования населения за счет промышленных предприятий.

Изменится и система финансирования мероприятий по модернизации и развитию жилищно-коммунального хозяйства. Инвестиционное финансирование жилищно-коммунального комплекса будет осуществляться в основном за счет привлечения заемных ресурсов (в первую очередь средств частных инвесторов). Бюджетное финансирование инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство будет осуществляться в ограниченном объеме и будет не альтернативой, а дополнением к заемному финансированию. После 2010 года инвестирование за счет заемных ресурсов станет преобладающей формой финансирования жилищно-коммунального комплекса.

В результате развития конкурентных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве будет повышена эффективность его функционирования, что обеспечит общее снижение расходов на его содержание не менее чем на 20 процентов и привлечение дополнительных финансовых ресурсов для модернизации. Перевод отношений между предприятиями жилищно-коммунального комплекса и получателями их услуг на договорную основу, отделение выполнения функций собственника жилищного фонда от осуществления хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги локальных монополистов в коммунальном хозяйстве позволят:

- перейти на полную оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг населением без увеличения в составе такого платежа (в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг) доли собственных расходов граждан, за исключением семей с высокими доходами, не имеющих права на получение жилищной субсидии;
- потребителям непосредственно влиять на объем и качество жилищно-коммунальных услуг путем воздействия на жилищно-коммунальные предприятия с целью повышения уровня оказываемых услуг;
- производить конкурсный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих более качественные услуги по наименьшей цене;
- стимулировать энергоресурсосбережение как со стороны жилищно-коммунальных предприятий (для снижения производственных издержек), так и со стороны потребителей (для уменьшения стоимости потребляемых услуг);
- стабилизировать финансовый поток для организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, сделав его прозрачным и гарантированным.