

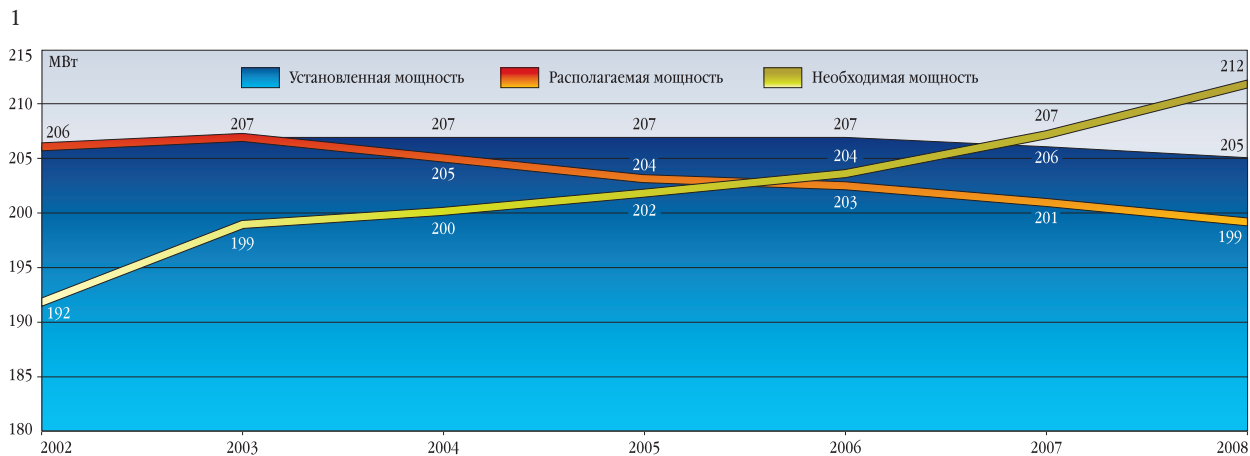
РЕФОРМА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ (ТЕКУЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ)

В прошлом году самая масштабная структурная реформа России – реформа электроэнергетики – фактически пережила второе рождение. Проведение административной реформы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации приостановило ход реформы на полгода. Новый Председатель Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадков на совещании, состоявшемся в июне прошлого года, поручил заинтересованным органам исполнительной власти провести всесторонний анализ хода реформы, а также оценить эффективность всей работы, начиная с 2001 года. По результатам указанного совещания был подготовлен отчет о ходе реформирования, после рассмотрения которого на специальном заседании Правительства Российской Федерации 24 декабря 2004 года был одобрен ход реформы отрасли и дано поручение Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти подготовить согласованный комплексный план реформирования отрасли до 2008 года, включая реорганизацию ОАО РАО «ЕЭС России». Учитывая также, что в течение 2004 – начала 2005 года была реализована существенная часть мероприятий, намеченных на переходный период реформирования, и сформулирована целевая модель рыночных отношений в отрасли в результате реформирования, 2004 год стал ключевым этапом в развитии реформы электроэнергетики. Для объективного анализа текущего состояния реформы необходимо вспомнить о предпосылках и целях реформирования.

Российская Федерация в наследство от СССР получила избыточную энергетическую систему, надежности которой могло бы позавидовать любое государство. Поддержание такой системы в состоянии, необходимом для надежного энергоснабжения потребителей, в условиях рыночной экономики требует существенной государственной поддержки отрасли и нецелесообразно с точки зрения эффективного

использования ресурсов. Состояние отрасли до реформы характеризовалось двумя основными проблемами:

- отсутствие стимулов к снижению производственных затрат предприятиями отрасли, обусловленное применяемым методом ценообразования – издержки плюс. Это привело к низкой прозрачности функционирования энергетических компаний, невозможности определить потребность в ресурсах для поддержания и развития предприятий отрасли;
- низкий объем инвестиций в модернизацию и капитальные вложения. В 90-е годы спад промышленного производства привел к снижению годовых объемов электропотребления более чем на 20% по сравнению с 1990 годом. В совокупности с массовыми неплатежами это привело к низкому уровню выручки компаний электроэнергетики и, как следствие, к низкому уровню объемов и качества инвестиций в основное оборудование. При этом основная часть производственного потенциала отрасли была создана в 60–70-х годах XX века, к 1990 году степень износа основных фондов в среднем по отрасли составила 40,6%. В связи с чем стабилизация и рост экономики застали электроэнергетику с оборудованием, имеющим высокую степень износа: к 2002 году уровень износа в среднем по отрасли составил 57,3%. Прогнозы развития экономики и роста электропотребления на перспективу до 2015 года, выполненные в рамках подгруппы по инвестициям группы по реформированию электроэнергетики Совета по конкурентоспособности при Правительстве Российской Федерации, показывают рост потребности в генерирующих мощностях (относительно 2000 года) на 13–16% к 2010 году и 22–29% к 2015 году. В то время как оценка существующего производст-



ОЦЕНКА ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА ОТРАСЛИ

венного потенциала отрасли показывает, что при сохранении сложившейся тенденции быстрого физического и морального старения действующих мощностей его снижение (относительно 2000 года) может достигнуть к 2010 году 10%, а к 2015 году – 25% (рис. 11).

Все это вызвало необходимость преобразований в электроэнергетике, которые позволили бы существенно увеличить объем инвестиций в отрасль, стимулировать энергокомпании к повышению прозрачности и эффективности своей деятельности и, как следствие – эффективности всей отрасли. В соответствии с этим были сформулированы цели и задачи реформы в «Основных направлениях реформирования электроэнергетики Российской Федерации», одобренных постановлением Правительства от 11 июля 2001 года №526.

Целью формирования рыночных отношений в электроэнергетике является достижение надежного и качественного энергоснабжения, повышение эффективности производства и потребления электроэнергии, устойчивое развитие и функционирование экономики и социальной сферы.

Основными задачами реформирования электроэнергетики являются:

- сохранение и развитие единой инфраструктуры электроэнергетики, включающей в себя магистральные сети и диспетчерское управление;
- 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.

В соответствии с целями и задачами реформирование отрасли осуществляется в следующих основных направлениях:

- создание конкурентного рынка электроэнергии, включая формирование инфраструктуры и правил функционирования рынка;
- реструктуризация отрасли, включая реорганизацию действующих субъектов отрасли и формирование целевой структуры отрасли, формирование правил рыночных отношений в электроэнергетике.

СОЗДАНИЕ КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

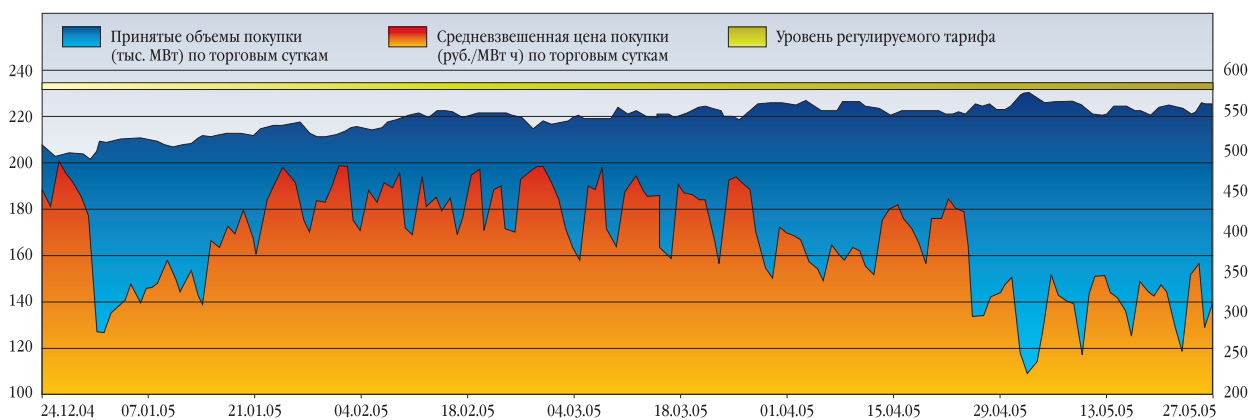
Создание полностью свободного (конкурентного) рынка электроэнергии возможно только после реализации мероприятий по остальным направлениям реформы: создания нормативно-правовой базы, устанавливающей новые правила, и реструктуризации отрасли, создания независимых сильных игроков.

Кроме того, субъектам отрасли и органам регулирования требуется время для адаптации к рыночным условиям, требуют апробации правила работы рынка, представляющие собой совокупность нормативно-правовой базы и расчетной модели, на основании которой проходят торги электроэнергией. В связи с этим было принято решение о постепенной трансформации регулируемых отношений по купле-продаже электроэнергии в рыночные через переходный период реформирования, в течение которого конкурентный рынок носит ограниченный характер:

¹ По вертикальной оси мощность отложена в мегаваттах (МВт).



2



РЕЗУЛЬТАТЫ ТОРГОВ В СЕКТОРЕ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ

1. Оптовый рынок разделен на три сектора:

- регулируемый сектор, где тарифы устанавливаются государством;
- сектор свободной торговли, где осуществляется торговля электроэнергией по нерегулируемым ценам, как в форме заключения двусторонних договоров купли-продажи, так и в форме отбора ценовых заявок покупателей и продавцов;
- сектор отклонений, где происходит торговля разницей между запланированными почасовыми объемами потребления электроэнергии, определенными за сутки до реального времени, и фактическими объемами потребленной/произведенной электроэнергии.

2. Объем и географический охват конкурентной части рынка – сектора свободной торговли – ограничены: в 2004 году в свободном секторе разрешено покупать не более 15% планового часового объема потребления электроэнергии Европейской части России и Урала (при этом фактическая доля сектора свободной торговли не превышает 9%).

3. Ценообразование сектора свободной торговли находится под значительным влиянием цен в регулируемой части рынка. На протяжении всего времени функционирования сектора свободной торговли цены в нем были ниже тарифов регулируемого сектора, при этом цены (тарифы) обоих секторов были близки и менялись синхронно).

В переходный период реформирования предполагалось решить следующие задачи:

- проверить гипотезу конкурентного рынка электроэнергии;
- создать инфраструктуру и подготовить кадры;
- выявить и решить возможные проблемы конкурентного рынка (плата за мощность, монопольные эффекты и т.д.);
- дать ценовые и иные (объемные, ограничительные) сигналы (индикаторы) участникам рынка и инвесторам для подготовки к участию в полностью конкурентном рынке;

- подготовить субъекты оптового рынка электроэнергии к функционированию в условиях конкуренции.

Анализ хода реформирования, проведенный в 2004 году в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации, показал, что все вышеперечисленные задачи были решены. Кроме того, запуск рынка переходного периода позволил добиться двух основных результатов.

Технологический эффект. Переход от планирования объемов поставки (покупки) электрической энергии по балансу, утвержденному ФЭК России (ФСТ России), к посуточному планированию дал возможность участникам более точно планировать объемы потребления электрической энергии, а в свою очередь ОАО «СО – ЦДУ ЕЭС» более точно планировать загрузку генерирующего оборудования.

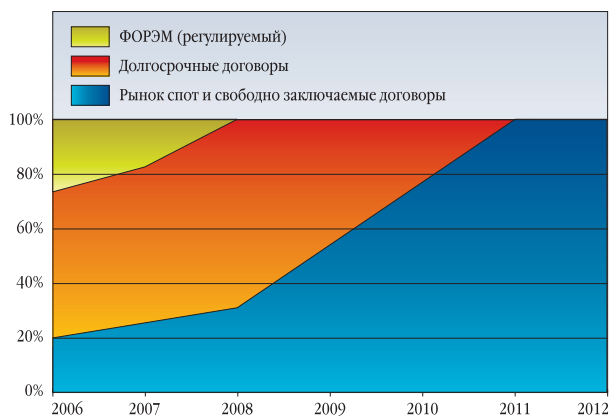
Переход на суточное планирование объемов производства в значительной степени изменил структуру продажи электроэнергии в пользу загрузки более эффективного оборудования. Так, например, в целях обеспечения прироста потребления была увеличена выработка электроэнергии на дешевых гидроэлектростанциях на 16%, на экономических тепловых электростанциях – на 5%, выработка электрической энергии на атомных электростанциях в торговом графике осталась на уровне объемов, утвержденных в балансе.

Экономический эффект. Возможность потребителей определять цены в секторе свободной торговли привела к удешевлению стоимости покупки электрической энергии на оптовом рынке.

При этом рынок переходного периода не позволяет выявить реальные ценовые сигналы и не создал стимулов субъектам электроэнергетики для снижения издержек, откладываются и решения по главным проблемам, препятствующим реализации реформы: по ликвидации перекрестного субсидирования и стоимостного небаланса. Учитывая также, что рынок переходного периода не позволил сколько-нибудь повысить инвестиционную привлекательность отрасли, в 2004 году было принято ре-



3



ИЗМЕНЕНИЕ ОБЪЕМОВ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ, ТОРГУЕМОЙ В СЕКТОРЕ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ ОПТОВОГО РЫНКА ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ

шение по изменению концепции целевой модели рынка электроэнергии. Новой концепцией предполагается постепенный переход к системе регулируемых двусторонних договоров купли-продажи электроэнергии между потребителями и поставщиками электроэнергии с фиксированной ценой, индексируемой с учетом инфляции, роста цен на топливо и т.п.

Объемы электрической энергии, не покрытые такими договорами, а также отклонения от договорных объемов должны реализовываться в секторе свободной торговли оптового рынка. При этом по мере движения к конкурентной структуре отрасли объемы, продаваемые по этим договорам, будут уменьшаться, а доля конкурентного сектора рынка возрастать (рис. 3). Это позволит инвесторам увеличить временные горизонты финансового планирования. Кроме того, был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации о гарантировании инвестиций в электроэнергетику в переходный период реформирования.

С 1 мая 2005 года был введен сектор свободной торговли на территории объединенной энергосистемы Сибири, с учетом особенностей данной ОЭС – высокой степени участия в гидравлической генерации и угольных электростанций. Учтено и отсутствие опыта участия субъектов электроэнергетики, расположенных на территории Сибири, в секторе свободной торговли.

В дальнейшем планируется внедрение новых секторов оптового рынка электроэнергии: конкурентного балансирующего рынка, рынка системных услуг, рынка производных финансовых контрактов на цену электроэнергии, рынка финансовых прав на передачу энергии. В ближайшее время в Правительство Российской Федерации будет внесен проект постановления о механизме гарантирования инвестиций в формирование перспективно-технологического резерва.

Реформа также предполагает постепенную либерализацию розничного рынка электроэнергии. Однако его преобразования предполагается осуществлять в более широкие временные рамки. Это

обусловлено необходимостью создания соответствующей инфраструктуры учета электроэнергии. Кроме того, резкое изменение цен на розничном рынке недопустимо, так как это может привести к социальным последствиям. Чтобы обеспечить подобные гарантии, на розничных рынках сохраняется более высокая степень государственного регулирования. Для снабжения розничных потребителей создаются гарантирующие поставщики.

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ РОССИИ

В настоящее время завершено формирование технологической и коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергии (ОРЭ): созданы и успешно функционируют ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «СО – ЦДУ ЕЭС» и Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии Единой энергетической системы» (далее – НП «АТС»).

Продолжается реформирование субъектов отрасли – ОАО РАО «ЕЭС России», его дочерних и зависимых обществ энергетики и электрификации, а также независимых субъектов электроэнергетики. Одна из ключевых задач реформы – создать конкурентную среду в электроэнергетике. В соответствии с этой задачей необходимо выделить конкурентные виды деятельности от естественно-монопольных. Данная задача реализуется путем разделения вертикально интегрированных компаний, контролирующих все виды деятельности (производство, транспортировку и сбыт электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление, ремонт и сервис), и создания компаний, специализирующихся на отдельных функциях. Такие компании выделяются из ОАО РАО «ЕЭС России» и региональных монополий (АО-энерго).

По завершении ряда этапов реструктуризации, к 2008 году, сформируются новые субъекты отрасли. При этом результатом структурной перестройки электроэнергетики станет большая консолидация профильных видов деятельности и активов: если до реформы отрасль была построена по холдинговому принципу, то по завершении реструктуризации возникнут крупные операционные компании, осуществляющие те или иные функции и полностью контролируемые необходимые для этого ресурсы.

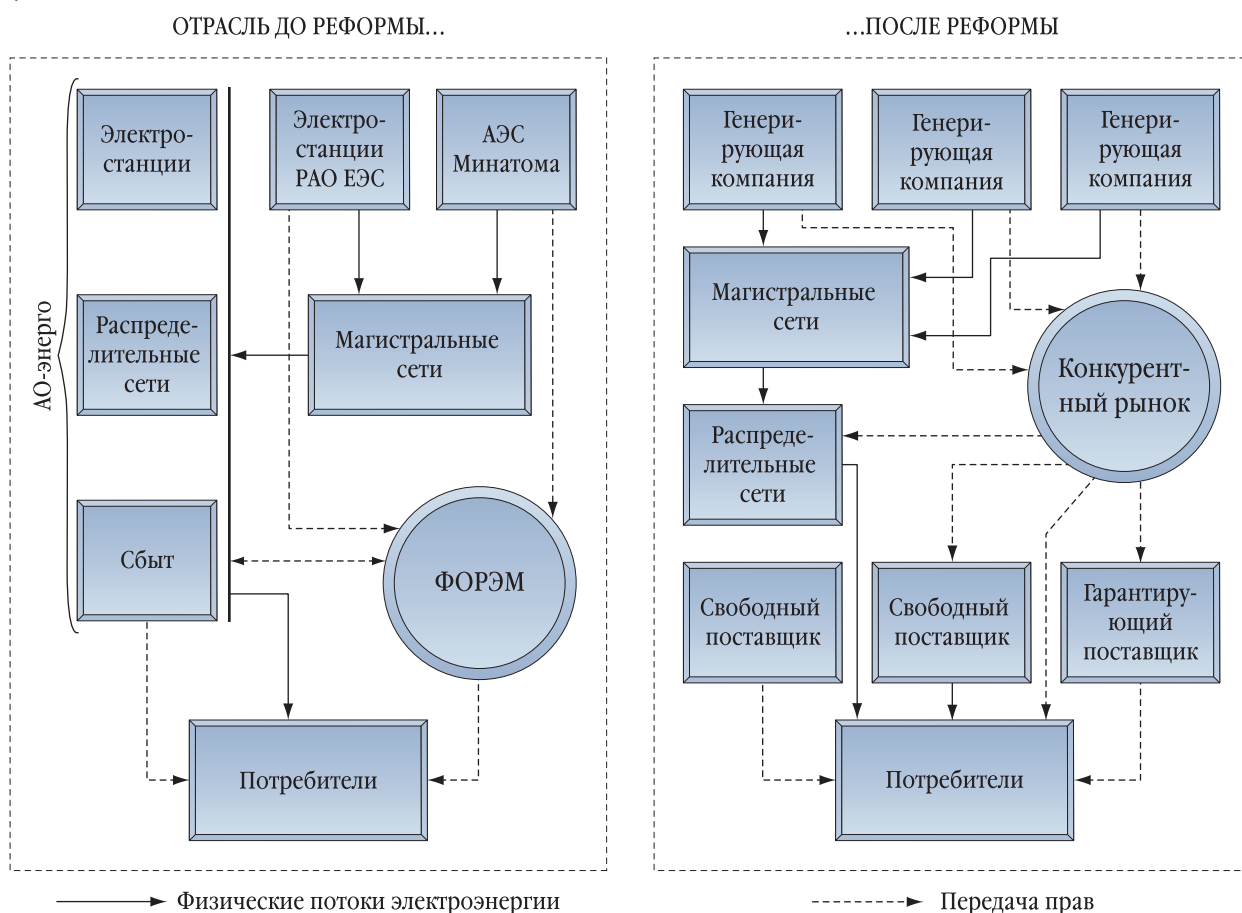
20 апреля 2005 года Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации согласованный с заинтересованными органами исполнительной власти Комплексный план реформирования электроэнергетики, в соответствии с которым предполагается осуществлять дальнейшую реорганизацию субъектов отрасли.

Основные итоги реформирования в данном направлении:

1. *Реорганизация АО-энерго.* Целью реформирования энергосистем является отделение конкурентных видов деятельности от естественно-мо-



4



ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ ОТРАСЛИ В РЕЗУЛЬТАТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

нополных. По состоянию на 1 апреля 2005 года завершено разделение по видам деятельности в 26 энергосистемах ОАО РАО «ЕЭС России» (из 74), совет директоров ОАО РАО «ЕЭС России» одобрил проекты реформирования 60 АО-энерго, в 41 из них общими собраниями акционеров были приняты решения о реорганизации АО-энерго. Всего предстоит осуществить реорганизацию 69 АО-энерго. Реорганизацию ОАО РАО «ЕЭС России» планируется осуществить к концу 2006 года.

2. Создание компаний целевой структуры отрасли:

1) генерирующие компании:

- 6 оптовых генерирующих компаний (далее ОГК) и единая гидрогенерирующая компания.

К настоящему времени Советом директоров ОАО РАО «ЕЭС России» одобрено участие во всех 6 ОГК и осуществлена их государственная регистрация.

Завершение основных процедур формирования (включая переход на единую акцию) предполагается осуществить в следующие сроки:

- ОГК-3, ОГК-5 – в III квартале 2005 года; в 2006 году до завершения реорганизации ОАО РАО «ЕЭС России» планируется проведение аукциона по продаже ОГК-3 и ОГК-5;
- ОГК-1, ОГК-2, ОГК-4, ОГК-6 – в 2005 году – III–IV квартале 2006 года;

- 14 территориальных генерирующих компаний. Решением Совета директоров ОАО РАО «ЕЭС России» утверждена конфигурация Территориальных генерирующих компаний (ТГК) на базе генерирующих активов АО-энерго (за исключением станций, вошедших в ОГК и изолированных АО-энерго).

К настоящему времени Советом директоров ОАО РАО «ЕЭС России» утверждены условия создания 12 ТГК, осуществлена государственная регистрация 6 ТГК;

- компания, объединяющая все атомные электрические станции России, – Концерн «Росэнергоатом». В настоящее время органами исполнительной власти Российской Федерации готовятся изменения в законодательство с целью преобразования Концерна «Росэнергоатом» в открытое акционерное общество;
- 2) компании, владеющие распределительными электрическими сетями, – межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК).

Советом директоров ОАО РАО «ЕЭС России» одобрено участие ОАО РАО «ЕЭС России» в 4 МРСК: МРСК Центра и Северного Кавказа, МРСК Северо-Запада, МРСК Урала и Волги, МРСК Сибири. Все 4 межрегиональные распределительные сетевые компании создаются путем учреждения ОАО РАО «ЕЭС России» 100%-ных дочерних обществ. К настоящему вре-



мени осуществлена государственная регистрация 3 МРСК: ОАО «МРСК Центра и Северного Кавказа», ОАО «МРСК Северо-Запада», ОАО «МРСК Урала и Волги»;

3) энергосбытовые компании. В процессе реформирования региональных АО-энерго в течение 2004–2005 годов создаются энергосбытовые компании. В соответствии с концепцией правил розничного рынка созданные энергосбытовые компании будут наделены статусом гарантирующего поставщика.

В соответствии с реализацией основных направлений реформирования вносятся изменения в нормативно-правовую базу электроэнергетики. Последовательность данных действий определена Планом мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2004–2005 годы, утвержденным

распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 года №865-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 июля 2004 года №966-р).

Таким образом, в 2004 году – начале 2005 года был сформирован окончательный план реформы электроэнергетики, значительно возросла вероятность ее успешной реализации. В результате электроэнергетика должна стать конкурентным бизнесом с нормальным процессом воспроизводства, создающим условия для развития экономики страны, стимулы для энергосбережения (в условиях ратификации Киотского протокола) и, как следствие, обновления основных средств производства с развитием соответствующих рынков оборудования и услуг для производителей электроэнергии.

КОНСУЛЬТАНТ ДЕПАРТАМЕНТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТАРИФОВ И ИНФРАСТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
М.Ю. Курбатов,
ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ ДЕПАРТАМЕНТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТАРИФОВ И ИНФРАСТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Д.С. Ильин