

ОСНОВНЫЕ ТРУДНОСТИ НА ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ РОССИИ

В.В. Молодюк

(Начальник управления ЗАО «Группа МДМ», д.т.н., проф.)

Об основных направлениях реформирования электроэнергетики

Рост экономики страны невозможен без изменения сложившейся системы экономических отношений в электроэнергетике. В целях повышения эффективности функционирования электроэнергетики, обеспечения бесперебойного снабжения отраслей экономики и населения электрической и тепловой энергией Правительство Российской Федерации выпустило Постановление № 526 от 11.07.01 г. «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» и Распоряжение № 1040-р от 03.08.01 г., в котором утвердило План мероприятий первого этапа реформирования отрасли.

Целями реформирования электроэнергетики являются обеспечение устойчивого снабжения электроэнергией и теплом развивающейся экономики страны и социальной сферы на основе повышения эффективности производства и потребления электроэнергии, обеспечение надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей.

Реформирование электроэнергетики основывается 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 эффективного механизма снижения издержек в сфере производства (генерации), передачи и распределения электроэнергии и улучшения финансового состояния организаций отрасли;

- развитие конкурентных рынков электроэнергии во всех регионах России; в которых организация таких рынков технически возможна;

- стимулирование энергосбережения во всех сферах экономики;

- создание благоприятных условий для строительства и эксплуатации новых мощностей по производству и передаче электроэнергии;

- поэтапная ликвидация перекрестного субсидирования различных регионов страны и групп потребителей электроэнергии;

- развитие системы поддержки малообеспеченных слоев населения;

- демонополизация рынка топлива для тепловых электростанций;

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

- 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.

На базе электростанций РАО «ЕЭС России» должны быть созданы крупные генерирующие компании, являющиеся самостоятельными участниками оптового рынка электроэнергии. **На начальном этапе реформирования** генерирующие компании создаются РАО «ЕЭС России» в качестве дочерних обществ со 100%-м участием РАО «ЕЭС России» в их уставных капиталах. Порядок формирования генерирующих компаний определяется Правительством Российской Федерации и обеспечивается через представителей государства в Совете директоров РАО «ЕЭС России». В процессе реформирования будет проводиться демополизация сферы производства электроэнергии путем постепенного выделения генерирующих компаний из РАО «ЕЭС России» с пропорциональным распределением их акций (долей) между акционерами РАО «ЕЭС России». Неэффективные генерирующие мощности под влиянием рыночных факторов должны выводиться из эксплуатации с дальнейшей консервацией или реконструкцией в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации или уполномоченным им органом. Социальные гарантии работникам, задействованным на таких мощностях, должны обеспечиваться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Реформирование акционерных обществ энергетики и электрификации будет направлено на повышение прозрачности и эффективности их деятельности, основным условием, которого является раздельный финансовый учет производства и сбыта электрической энергии и создание дочерних сетевых компаний, в собственность которых передаются сетевые активы (линии электропередачи и подстанции). Разделение финансовой деятельности явится одним из факторов формирования условий для равного доступа к сетевой инфраструктуре.

После образования региональных сетевых ком

паний акционерным обществам энергетики и электрификации будет присвоен статус *гарантирующих поставщиков*, порядок деятельности которых разрабатывается и утверждается уполномоченным государственным органом. При осуществлении реформирования открытых акционерных обществ энергетики и электрификации необходимо следовать принципу сохранения структуры акционерного капитала и размеров пакетов акций каждого акционера в создаваемых акционерных обществах.

Одним из основных итогов реформирования электроэнергетики должно стать преобразование существующего *Федерального оптового рынка электрической энергии (мощности) (ФОРЭМ)* в полноценный конкурентный оптовый рынок электроэнергии и формирование эффективных розничных рынков электроэнергии, обеспечивающих надежное энергоснабжение потребителей. Всем продавцам и покупателям электроэнергии, соблюдающим установленные правила и удовлетворяющим требованиям по минимальному объему производства (для производителей) или оборота электроэнергии (для прочих участников рынка), будет обеспечена возможность свободного выхода на рынок.

На первом этапе каждому поставщику, за исключением независимых, обеспечивается равное право продажи на торгах определенной, одинаковой для всех, доли электроэнергии (5... 15% выработки) в целях отработки конкурентных механизмов, формирования инфраструктуры рынка, определения с помощью рыночных механизмов реальной стоимости энергии. На всю остальную электрическую энергию сохраняется государственное регулирование тарифов. Независимые производители поставляют всю произведенную электроэнергию по нерегулируемому государством тарифам с использованием механизма коммерческой диспетчеризации.

Новые отношения должны быть основаны как на конкурентном ценообразовании в тех секторах, где созданы достаточные условия для конкуренции, 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. Форми-

рование рыночных цен будет осуществляться на основании сопоставления ценовых заявок покупателей и продавцов по фактору минимальных цен (коммерческая диспетчеризация) в соответствии с порядком установления равновесных цен оптового рынка.

В целях создания равных конкурентных условий деятельность по передаче и распределению электроэнергии будет отделена от других видов деятельности путем образования отдельного юридического лица.

Важным условием эффективности розничных рынков станет создание устойчивых и прозрачных в финансовом отношении региональных энергетических компаний, в том числе на основе реформирования АО-энерго и государственного унитарного предприятия «Татэнерго» путем создания региональных сетевых дочерних акционерных обществ со 100%-м участием материнских компаний в их уставном капитале или путем их разделения (выделения) на региональные генерирующие и региональные сетевые акционерные общества с пропорциональным распределением уставного капитала, имея в виду, что деятельность по передаче и распределению электрической энергии будет осуществляться региональными сетевыми компаниями.

Акционерным обществам энергетики и электрификации после их реформирования и передачи соответствующей деятельности в ведение региональных сетевых компаний будет присвоен статус гарантирующих, поставщиков, обязанных заключить с любым обратившимся к ним потребителем договор на энергоснабжение в закрепленной за ними зоне. Гарантирующие поставщики будут осуществлять поставку электроэнергии на основе регулируемых тарифов, величина которых должна своевременно пересматриваться с тем, чтобы соответствовать реальной стоимости электроэнергии.

Розничная цена должна определяться как сумма оптовой цены электроэнергии, затрат по оплате услуг за передачу, распределение электроэнергии и регулируемой сбытовой надбавки. Деятельность сбытовых компаний на начальных этапах реформирования будет осуществляться в условиях государственного регулирования.

На втором этапе реформы любая коммерческая организация, удовлетворяющая установленные требования и условиям, получит право осуществ

лять сбытовую деятельность. При этом потребителям, обслуживаемым любой сбытовой организацией, должен быть обеспечен равный доступ к распределительным сетям. Независимые сбытовые организации будут поставлять электроэнергию потребителям по договорным ценам. Любой потребитель, удовлетворяющий требованиям по минимальному объему потребления и оснащенный необходимыми системами коммерческого учета электроэнергии, имеет право на покупку электроэнергии у независимой сбытовой организации.

На розничных рынках электроэнергии допускается совмещение сбытовой деятельности с производством электрической энергии на собственных электростанциях.

В целях сохранения и укрепления ЕЭС России, обеспечения единства технологического управления и реализации государственной политики в электроэнергетике создается *Федеральная сетевая компания (ФСК)*. В состав ФСК должны быть включены существующие магистральные сети, являющиеся составными частями единой электрической сети и обеспечивающие объединение электростанций РАО «ЕЭС России» и региональных энергосистем, перетоки электроэнергии между ними, ее экспорт и импорт.

На начальном этапе реформирования отрасли ФСК создается Российским акционерным обществом «ЕЭС России» на базе всех принадлежащих этому акционерному обществу магистральных сетей в качестве дочернего общества со 100%-м участием в его уставном капитале. Федеральная сетевая компания приобретает магистральные сети, принадлежащие акционерным обществам энергетики и электрификации и иным организациям, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В учредительных документах РАО «ЕЭС России» и ФСК предусматривается порядок, обеспечивающий избрание представителей государства в Совет директоров Федеральной сетевой компании в количестве, составляющем большинство Совета, при этом назначение руководителей (членов) исполнительного, органа Федеральной, сетевой компании осуществляется с согласия Совета, директоров РАО «ЕЭС России».

В дальнейшем, но не позднее марта 2004 г., обеспечивается непосредственное участие государства в уставном капитале Федеральной сетевой компании

в целях получения контрольного пакета акций путем распределения ее акционерного капитала среди собственников РАО «ЕЭС России» пропорционально их долям в уставном капитале этого акционерного общества. По мере осуществления реформ и выхода государства из потенциально конкурентных сфер в электроэнергетике произойдет соответствующее увеличение его доли в уставном капитале ФСК, в том числе путем обмена акций генерирующих компаний, принадлежащих государству, на акции ФСК, принадлежащие другим акционерам.

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.

На начальном этапе реформирования отрасли системный оператор создается РАО «ЕЭС России» на базе ЦДУ и ОДУ в качестве дочернего общества со 100%-м участием в его уставном капитале. В учредительных документах РАО «ЕЭС России» и системного оператора предусматривается порядок, обеспечивающий избрание представителей государства в Совет директоров системного оператора в количестве, составляющем большинство Совета, при этом назначение руководителей (членов) исполнительного органа системного оператора осуществляется с согласия Совета директоров Российского акционерного общества «ЕЭС России».

В дальнейшем обеспечивается непосредственное участие государства в уставном капитале системного оператора в целях получения контрольного пакета

акций путем распределения его акционерного капитала среди собственников РАО «ЕЭС России» пропорционально их долям в уставном капитале этого акционерного общества. По мере осуществления реформ и выхода государства из потенциально конкурентных сфер в электроэнергетике произойдет соответствующее увеличение его доли в уставном капитале системного оператора, в том числе путем обмена акций генерирующих компаний, принадлежащих государству, на акции системного оператора, принадлежащие другим акционерам.

В процессе реформирования отрасли создается, *администратор торговой системы (АТС)*, выполняющий задачи по организации торговли на оптовом рынке электроэнергии, обеспечению расчетов за поставляемую электроэнергию и услуги, оказываемые участникам оптового рынка. АТС разрабатывает правила оптового рынка и контроля над их соблюдением, организует систему досудебного урегулирования споров между участниками оптового рынка и контроля над действиями системного оператора.

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 над деятельностью администратора торговой системы;
- порядок учета интересов всех субъектов рынка при принятии решений администратором торговой системы.

Деятельность АТС регулируется уполномоченным государственным органом в целях обеспечения равных условий для всех участников рынка в соответствии с законодательством РФ и правилами оп-

тового рынка электроэнергии, утверждаемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В отношении отдельных энергетических зон с недостаточной пропускной способностью линий связи с ЕЭС России, для которых правила оптового рынка электроэнергии могут иметь региональные особенности, допускается создание зональных структурных подразделений администратора торговой системы,

Основные недостатки Программы реформирования электроэнергетики

Электроэнергетика является единственной отраслью, потребителями продукции которой являются все отрасли народного хозяйства и население. Поэтому преобразования в разделении собственности этой отрасли и формирование либерализованного рынка электроэнергии должны оцениваться, прежде всего, с макроэкономических позиций. Действительно ли реформирование электроэнергетики обеспечит устойчивое развитие экономики России и рост реальных доходов населения или, наоборот, станут тормозом развития экономики страны, угрозой энергетической безопасности России и приведут к спаду производства и дальнейшему падению уровня жизни населения? Ответ на этот вопрос не дан авторами реформирования электроэнергетики. Минэкономразвития России, которое является ответственным за выполнение реформы, так и не дало ответ на этот вопрос. Таким образом, Правительственная программа реформирования электроэнергетики России принята без анализа влияния ее последствий на экономику страны.

Цель реформирования электроэнергетики должна состоять, прежде всего, в повышении энергетической безопасности страны, надежности энергоснабжения потребителей и эффективности работы отрасли при снижении тарифов, обеспечении инвестиционной привлекательности электроэнергетики и соблюдении экологических требований. Конкуренция при этом выступает только средством достижения этой цели, а не ставится в качестве самоцели.

Проведение новой широкомасштабной приватизации отрасли, сопровождающееся созданием большого числа новых юридических лиц, деятельность

которых уходит из под государственного контроля, не является необходимым условием для достижения поставленной цели. Проведение реформ само по себе не устраняет основные недостатки функционирования отрасли (неплатежи, дефицит топлива, перекрестное субсидирование потребителей и др.) и поэтому не служит повышению инвестиционной привлекательности электроэнергетики.

Во всем мире подобные реформы направлены на снижение ценовой нагрузки электроэнергетики на потребителей. Других целей либерализация рынка электроэнергии не ставит. Однако как раз этого российскому потребителю и не обещается. Так, тариф на электроэнергию в результате проведения реформы, по заявлению менеджмента РАО «ЕЭС России» увеличится примерно в 3 раза, что пагубно повлияет на экономику России.

Основным принципом реформирования должно стать сохранение работоспособности существующих систем жизнеобеспечения, главным из которых является надежное снабжение потребителей электроэнергией и теплом. Для России, которая в силу суровых климатических условий большую часть времени года нуждается в энергии, совершенно очевидным, выступает принцип последовательных и неразрушительных преобразований, как в часты технологической структуры активов электроэнергетики, так и уже сложившихся отношений собственности в отрасли.

Основными проблемами в электроэнергетике по-прежнему, остаются повышение энергетической безопасности России и надежности энергоснабжения, экономия топлива, в первую очередь газа, наведение порядка в расходовании инвестиций, собираемых через абонентную плату, наведение порядка в муниципальной энергетике. Все перечисленные выше проблемы являются внутренними проблемами повышения эффективности электроэнергетики, должны решаться менеджментом самой отрасли, и их решение не должно связываться с обязательным требованием коренного реформирования отрасли. Иными словами, наведение порядка в электроэнергетике нельзя напрямую ставить в зависимость от реформирования отрасли. Более логично поставить вопрос так: в первую очередь необходимо навести порядок в отрасли и то, что затем начать ее реформирование. Например, чем сразу разделять на отдельные акционерные об-

щества, производящие электроэнергию с включением в них только электростанций и акционерные общества, обеспечивающие распределение электроэнергии и объединяющие распределительные сети региона, когда на первом этапе проще разделить финансовую деятельность по производству и распределению электроэнергии и таким образом установить затраты и прибыльность этих видов деятельности.

Основная цель реформы заключается в достижении максимального результата при минимальных общественных затратах. Это, в первую очередь, повышение экономической эффективности отрасли через снижение удельного потребления топлива и сокращение потерь электроэнергии, повышение производительности труда, обеспечение нормативного уровня качества и надежности энергоснабжения. Для решения этой задачи не так уже и много нужно реформировать. Требуется выполнение корпоративных планов РАО «ЕЭС России» и ее дочерних компаний по снижению производственных издержек, Резервов для такой работы в настоящее время достаточно. Реформа ценообразования должна пойти по пути раздельного учета затрат и установления раздельных тарифов для производства и передачи электроэнергии. Финансовые результаты каждого вида деятельности, имеющего свои особенности, должны отражаться на отдельном балансе и быть предметом постоянного мониторинга со стороны органов тарифного регулирования с тем, чтобы не допустить необоснованный рост тарифов.

В настоящее время РАО «ЕЭС России» обеспечивает надежность энергоснабжения страны. Оперативно-диспетчерское управление является основным звеном в управлении энергетикой и обеспечивает согласование интересов производителей и потребителей электроэнергии через минимизацию затрат производителей и не должно быть разрушено в результате проведения реформ.

Важную роль в оперативном управлении ЕЭС России, предотвращении системных аварий играет оперативно-диспетчерская вертикаль ЦДУ ЕЭС России — ОДУ — ДУ энергосистемы. Именно энергосистемы являются непосредственными исполнителями команд диспетчера вышестоящего уровня по изменению нагрузки электростанций и отключению потребителей, предотвращению и ликвидации аварийных режимов.

Исполнительская оперативная дисциплина резко снижается на объектах, не принадлежащих энергосистемам и РАО «ЕЭС России». Эта тенденция приобретет массовый характер, если будут реализованы планы реструктуризации РАО «ЕЭС России». Разделение АО-энерго на несколько юридических лиц по видам производственной деятельности, в собственность которых перейдут распределительные сети и часть электростанций и независимых от РАО «ЕЭС России», ослабит административную ответственность в оперативно-диспетчерской вертикали и фактически сломает существующую иерархию управления режимами.

Технологическое управление в электроэнергетике в условиях конкурентного рынка значительно усложняется по сравнению с индустриальной (монопольной) моделью отрасли. Переход на использование электроэнергии в разных странах показал трудности, встречающиеся на этом пути. Первоначальная эйфория о беспредельных возможностях конкурентного рынка в настоящее время сменилась трезвым осознанием необходимости сохранить принципы координации в управлении. Проблема обеспечения надежности потребителей в новой конкурентной среде оказалась чрезвычайно важной. Вопрос ставится весьма остро: конкуренция или надежность? Естественно, что надежность энергоснабжения всегда остается важнейшим критерием работы электроэнергетики и должна быть обеспечена в первую очередь при любых реформах.

При регулировании тарифов ФЭК и РЭК должны утверждать тарифы на весь объем поставки электроэнергии потребителям в соответствии с балансами электроэнергии на период регулирования. Только сверхплановые объемы электроэнергии, возникающие в течение периода регулирования целесообразно продавать на бирже электроэнергии через аукционы.

Для обеспечения надежности энергосистемы в новых конкурентных условиях необходимо сформулировать и новые требования к обеспечению надежности в части обеспечения резерва, соблюдения нормативов на демонтаж, а также использовать новые формы обеспечения надежности через договорные отношения, тарифы и страхование.

На региональном уровне надежное энергоснабжение территории субъекта Российской Федерации обеспечивают региональные энергосистемы (АО-

энерго), осуществляющие генерацию, покупку электроэнергии на ФОРЭМ, передачу и распределение электроэнергии, а также оперативно-диспетчерское управление и инвестиционную деятельность. Сегодня именно АО-энерго несут всю полноту ответственности за надежное энергоснабжение всех потребителей региона, работая в тесном сотрудничестве с администрациями субъектов РФ. Разделение АО-энерго на отдельные независимые организации (АО) по генерации, передаче и распределению электроэнергии приведет к утрате ответственности за надежное энергоснабжение региона. Администрации субъекта РФ придется искать виновных в нарушении энергоснабжения среди многих юридических лиц — генерирующей компании, расположенной, как правило, далеко за пределами региона, региональной сетевой и сбытовой компаниями. Ни одно из перечисленных выше АО не возьмет на себя ответственность за надежность энергоснабжения и, будет оправдываться перекалыванием вины на других.

В Правительственной программе реформирования электроэнергетики предусмотрено создание уже на первом этапе конкурентного сектора оптового рынка электроэнергии. На конкурентный сектор оптового рынка каждый производитель электроэнергии (электростанция) сможет поставлять от 5 до 15% производимой им электроэнергии по нерегулируемым ценам, сформированным по правилам работы конкурентного рынка. При этом доля конкурентного сектора оптового рынка электроэнергии с течением времени должна возрастать, а доля регулируемого сектора рынка, наоборот, снижаться.

Одновременного существования двух рынков — конкурентного и регулируемого нет ни в одной стране мира. Существование двух рынков противоречит принципам оптимизации и приведет к значительному росту суммарных затрат по ЕЭС России [1].

Наличие двух рынков электроэнергии приведет к дискриминации потребителей и возникновению нового типа перекрестного субсидирования. Цены на нерегулируемом секторе рынка электроэнергии могут быть выше, чем на регулируемом рынке на период регулирования. Но тогда на нерегулируемый рынок потребитель добровольно в соответствии с законами рынка не пойдет. Каждый потребитель будет добиваться получения электроэнергии

по более низким, регулируемым тарифам при заключении договоров на регулируемый период. Только при неожиданно возникшем дополнительном спросе на его продукцию потребитель будет готов купить электроэнергию по более высокой цене, равной предельным затратам производителя. Поэтому ограничение продажи электроэнергии при утверждении тарифов на регулируемом рынке 85... 90% от всей производимой электроэнергии есть не что иное, как ничем не обоснованное ограничение потребителей при наличии избытка электроэнергии. Такое ограничение должно выводиться только при дефиците электроэнергии. В условиях же дефицита электроэнергии не может быть оправданным конкурентный рынок электроэнергии с нерегулируемыми ценами, так как это приведет к резкому росту цен на электроэнергию, •: Создание конкурентного сектора оптового рынка обосновывается обычно тем, что на нем определяется «равновесная цена спроса и предложения» электроэнергии, которую может дать только конкурентный рынок. Тем самым подразумевается, что на регулируемом рынке электроэнергии нельзя определить равновесную цену. Но в основе регулирования тарифов, которое осуществляется в настоящее время, лежит оптимальный баланс электроэнергии (мощности), означающий баланс спроса и предложения на электроэнергию (мощность). При этом оптимальному балансу соответствует минимальные затраты на производство, передачу и распределение электроэнергии по всей ЕЭС России на оптовом рынке, а также на региональных розничных рынках.

Более оправдано существование одной системы регулируемых цен на электроэнергию, полученные в результате оптимизации развития ЕЭС России. Это не означает отказ от конкуренции. Так; на оптовом рынке электроэнергии конкуренция имеет место и сегодня. Прежде всего, между тепловыми электростанциями РАО «ЕЭС России» и АЭС, входящие в состав «Росэнергоатома». Однако эта конкуренция не является совершенной, так как РАО «ЕЭС России», пользуясь своей монополией на диспетчерское управление и передачу электроэнергии, недогружает более эффективные АЭС, а загружает свои ТЭС.

Оптимальному балансу электроэнергии (мощности) всегда соответствуют оптимальные оценки ба-

лансов электроэнергии (мощности), т.е. оптимальные цены спроса и предложения, которые и являются оптимальными тарифами на электрическую энергию и мощность. Оптимальные тарифы на электроэнергию равны предельным (замыкающим) затратам замыкающих баланс электрической энергии (мощности) электростанций, которые обычно выше средних затрат, т.е. среднего тарифа на электроэнергию. Предельные затраты должны определяться по типам электростанций (пиковые, полупиковые, базисные), которые замыкают соответствующую временную зону графика нагрузки (пиковая, дневная, ночная). Необходимо усреднять затраты по всем станциям каждого типа, что позволит получить устойчивые значения предельных затрат для данного типа электростанций.

Необходимо сохранить и совершенствовать государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию и отказаться от формирования свободных тарифов на конкурентном рынке, так как в условиях дефицита топлива и энергетических мощностей это приведет к неприемлемому росту тарифов.

Целесообразно наделить ЦДУ, ОДУ и ДУ правами управления электрическими режимами работы всех электростанций и линий электропередачи, а также обязанностями обеспечивать оптимальные электрические режимы по критерию минимума суммарных затрат на производство, передачу и распределение в ЕЭС России.

При регулировании тарифов ФЭК и РЭК должны утверждать тарифы на весь объем поставки электроэнергии потребителям в соответствии с балансами электроэнергии на период регулирования. Только сверхплановые объемы электроэнергии, возникающие в течение периода регулирования целесообразно продавать на бирже электроэнергии через аукционы.

В Правительственной программе реформирования электроэнергетики предполагается выделить из состава АО-энерго отдельные электростанции и создать из них и федеральных электростанций независимые генерирующие компании. Разрушение вертикально интегрированных АО-энерго которые предоставляют электрическую и тепловую энергию конечным потребителям, нанесет огромный удар по надежности энергоснабжения. Генерация и вся технологическая цепочка обеспечения потребителей

энергией должна находиться под управлением АО-энерго, под управлением того, кто предоставляет конечному потребителю продукт, с тем чтобы это снабжение осуществлялось надежно.

Разукрупнение РАО «ЕЭС России» приведет не к росту инвестиций, а к их падению, поскольку мелкие компании не смогут собрать ни собственные инвестиционные средства, ни средства фондового рынка или средства стратегических инвесторов. Как показывает российский опыт управления федеральными электростанциями, это приведет к низкой платежеспособности создаваемых генерирующих компаний, так как они окажутся последними в цепочке оплаты за произведенную ими электроэнергию. Ведь сначала оплата будет осуществляться от потребителей к распределительным компаниям, затем к сетевой компании и только в последнюю очередь к генерирующим компаниям. В результате электростанции генерирующих компаний окажутся без топлива, поскольку не смогут в полной мере обеспечить его оплату.

Поэтому в действующих условиях хозяйствования более предпочтителен вариант возвращения федеральных электростанций в состав региональных АО-энерго (например, сдача в аренду) без изменения формы собственности. Одновременно необходимо разработать нормативные документы, стимулирующие избыточные АО-энерго продавать электроэнергию для потребителей дефицитных регионов по экономически обоснованной цене. Опыт, переданных в аренду региональным энергосистемам, семи федеральных электростанций (Каширской, Шатурской, Киришской, Рефтинской и др.) дал положительные результаты: улучшилось топливоснабжение электростанций и их техническое состояние, увеличилась их загрузка.

Альтернативный вариант реформирования АО-энерго состоит в сохранении региональных энергосистем, показавших свою устойчивую работу на протяжении десятилетий и в период перестройки экономики страны. Необходимо сохранить вертикально интегрированные АО-энерго, так как их разделение на генерирующие, распределительные и сбытовые компании приведет к потере надежности энергоснабжения. При этом целесообразно осуществить финансовое разделение по видам деятельности внутри самого АО-энерго, что обеспечит прозрачность его деятельности и будет способствовать

повышению эффективности энергоснабжения. Вначале необходимо правильно учитывать затраты отдельно в производстве и передаче электроэнергии и сделать прозрачной структуру этих затрат [2].

Сейчас электростанции АО-энерго не являются отдельными хозяйствующими субъектами, а входят в АО-энерго на правах его филиала. Необходимо предоставить возможность электростанциям АО-энерго самим работать на рынке электроэнергии в качестве субъектов, преследующих свои интересы. При этом нельзя пока разрушать имущественную привязку и административный ресурс АО-энерго, выделяя эти электростанции как отдельные самостоятельные хозяйствующие субъекты.

Однако небольшие АО-энерго не имеют возможности обеспечить инвестиции на свое развитие. Следует создать на уровне объединенных энергосистем (федеральных округов) концерны по развитию ОЭС и капитальному строительству, в которые войдут АО-энерго, расположенные на территории соответствующей ОЭС. Этот путь поможет решить главную задачу — обеспечить ввод новых мощностей, которые будут замещать устаревшую мощность.

Такой подход имеет существенную положительную сторону — не требуется перераспределять собственность. На следующем этапе реформирования целесообразно рассмотреть вопрос объединения АО-энерго в крупную ОЭС. При этом однако необходимо обеспечить разделение результатов финансовой деятельности по различным видам деятельности (производство, передача, распределение и сбыт) в составе одного хозяйствующего субъекта — АО-энерго.

Особо следует остановиться на необходимости защиты прав миноритарных акционеров. Иностранные акционеры владеют более 30% акций РАО «БЭС России», а также значительной долей акций в крупных АО-энерго. Например, в ОАО «Мосэнерго» иностранные акционеры имеют более 30% акций.

Разделение РАО «БЭС России» на генерирующие и сетевые компании (ФСК) и АО-энерго на самостоятельные предприятия по видам деятельности неизменно приведет к падению курса акций отрасли. Такая реакция фондового рынка является вполне естественной до тех пор, пока новые акционерные общества энергетики не станут работать более эффективно, чем старые, и их привлекательность для инвесторов возрастет. Сколько продлится этот период — неизвестно.

На начало 2001 г. капитализация РАО «ЕЭС России» составила 4,7 млрд дол. Следовательно, доля иностранных акционеров равна 1,5 млрд дол. Иностранные акционеры могут обратиться в суд в связи с ущемлением прав мелких акционеров и потребовать компенсации в 10-кратном размере, т. е. в сумме 15 млрд дол. Таких денег ни у РАО «ЕЭС России», ни у самого государства нет.

Проведение широкомасштабной приватизации РАО «ЕЭС России» должна проводиться поэтапно и под надлежащим контролем со стороны государства. При этом вызывает сомнение тот факт, что государство сможет надлежащим образом обеспечить контроль над быстрой сменой формы собственности в электроэнергетике.

О законопроекте

«О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»

Правительство Российской Федерации 23.02.02 г. направило в Государственную Думу первый важный законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Этот законопроект в корне меняет всю систему государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию. До сих пор мы жили, и пока еще живем, по существующему Федеральному закону "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» ФЭК и региональные энергетические комиссии субъектов Российской Федерации тарифы регулировали, инфляцию сдерживали, и промышленность постепенно оживала.

Что же предлагает этот первый законопроект, которому наша страна должна в ближайшем будущем регулировать тарифы на электроэнергию и тепло?

Особую озабоченность вызывает предложение ликвидировать региональные энергетические комиссии и ФЭК России. В условиях реформирования электроэнергетики Правительство Российской Федерации считает целесообразным сосредоточить

функции государственного регулирования тарифов на электрическую энергию в рамках единого федерального органа, уполномоченного Правительством Российской Федерации. Вместо ФЭК России предлагается учредить некий федеральный орган, который и будет регулировать тарифы по всей стране, кроме тех, которые сформируются на конкурентном рынке. Это значит, что ФЭК России со своим богатым опытом будет заменен другим, пока не ясно каким, органом. Каким? Ответа на этот вопрос в законопроекте нет. Передача всех полномочий федеральному органу, включая деятельность мелких электросетевых организаций-перепродавцов электроэнергии, количество которых в каждом субъекте Российской Федерации исчисляется сотнями, не представляется реальным.

Если направленный Правительством Российской Федерации законопроект будет принят Государственной Думой, то регионы страны совсем будут отстранены от воздействия на свою промышленность и социальное положение населения через регулирование тарифов на электроэнергию и тепло. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов будет сведено только к установлению цены на тепло от котельных, т. е. полномочия регионов будут фактически ликвидированы.

Под видом усиления централизации тарифного регулирования внесен законопроект о разрушении действующей системы управления ценообразованием. Нельзя из сложного и тонкого процесса регулирования тарифов убирать такое важное звено, как региональные энергетические комиссии. Региональные комиссии хорошо знают обстановку в своем регионе, тонко чувствуют изменения ценовой политики и отвечают за проводимую ими политику тарифного регулирования. А теперь все разногласия, которые возникнут в субъектах Российской Федерации, будут адресованы этому самому уполномоченному федеральному органу исполнительной власти. Сразу можно сказать, что этот уполномоченный орган, расположенный в г. Москве, никогда не сможет квалифицированно разобраться в обстановке, например, в далеком Красноярском крае или Кемеровской области. И все обвинения в неправильной тарифной политике будут направлены этому уполномоченному органу. Цена ошибок возрастет многократно.

Чрезмерная централизация регулирующих функций и сосредоточение всех полномочий на уровне Правительства Российской Федерации или уполномоченного правительственного органа по тарифному регулированию устранил регионы от активного участия в выработке государственной тарифной политики, требующей полноценного учета специфики социально-экономической ситуации в каждом субъекте Российской Федерации. В современных условиях это приведет к снятию барьеров на пути неконтролируемого роста тарифов на электроэнергию.

Принимая во внимание то, что ФЭК России и региональные энергетические комиссии субъектов Российской Федерации представляют собой уже сложившуюся и вполне работоспособную вертикаль государственного регулирования с единой нормативно-методической основой, вполне логичным выглядит предложение о том, чтобы возложить на региональные энергетические комиссии регулирование тарифов на монопольные виды деятельности, осуществляемые на территории субъекта Российской Федерации. Это позволит осуществлять тарифную политику, более правильно отражающую баланс экономических интересов потребителей и производителей в каждом субъекте Федерации,

Необходимо помнить, что электроэнергетика нашей страны не создавалась как конкурентная. Строительство объектов электроэнергетики осуществлялось по критерию минимальных народнохозяйственных затрат. Такой подход к развитию отрасли при существовавшем тогда полном государственном регулировании не допускал лишних непроизводительных затрат. И это было экономически правильно. Новые электростанции размещались там, где производство электроэнергии было экономически наиболее выгодно с точки зрения народного хозяйства всей страны, а не отдельного хозяйствующего субъекта. Выбор места размещения новых электростанций и их мощность определялись наличием топливно-энергетических ресурсов в районе и экономической целесообразностью их использования. При этом не имел решающего значения тот факт, располагает ли этот район собственными материально-техническими средствами на создание электростанции или ЛЭП. Эти средства, как и строительные организации, собирались усилиями всей страны и направлялись на строительство энергетичес-

кого объекта. Каждая крупная электростанция строилась так, чтобы обеспечивать электроэнергией территорию, которая охватывает несколько смежных областей или республик. Для таких электростанций использовался термин «государственная (построенная на государственные средства и принадлежащая государству) районная (обеспечивающая электроэнергией большой район радиусом до 500... 600 км и более) электрическая станция — ГРЭС». Как правило, это были крупные ГРЭС конденсационного типа или АЭС, рассчитанные на производство большого количества электроэнергии. Конкуренция электростанций в обеспечении потребителей электроэнергией не предусматривалась, поскольку строительство другого источника электроэнергии для электроснабжения тех же потребителей за счет государственных средств не имело экономического смысла. Дополнительные мощности вводились только для обеспечения надежности энергоснабжения.

Следует сохранить региональные энергетические комиссии, которые должны находиться в совместном подчинении как ФЭК России, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо создать филиалы единого тарифного органа в федеральных округах, которые будут разрешать проблемы тарифного регулирования непосредственно в округе, не отвлекая на это ФЭК России.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Кузовкин А.И. Дискриминация потребителей на псевдоконкурентном рынке электроэнергии // Вопросы регулирования ТЭК: регионы и Федерация - 2002. — № 4. С. 53-54.
 2. Реструктуризация РАО «ЕЭС России»: Альтернативный подход с позиции регионов // Вопросы, регулирования ТЭК: регионы и Федерация - 2001 №1. -С.8-17.
-