

УДК338

Единая государственная концепция реформирования электроэнергетики.  
Государственное регулирование деятельности естественных монополий.

И.А. Лихачева

(Костромской государственный технологический университет)

*Преобразования прошедшие за двадцать лет в базовой отрасли российской экономики, электроэнергетической, привели к созданию двух структурно обособленных секторов: коммерческого и естественно-монопольного. Государство оставило за собой регулирующие функции (тарифообразование в естественно-монопольных секторах и правила рыночного взаимодействия в конкурентных секторах), а также техническую политику.*

Ключевые слова: реформирование электроэнергетики, регулирующие функции государства.

В современных условиях естественные монополии, являясь в основном инфраструктурными компаниями, обслуживающих производство и хозяйство в целом, во многом определяют устойчивое функционирование и развитие национальных экономических систем.

Электронергетика - важнейшая инфраструктурная отрасль. Являясь базовой отраслью российской экономики, она обеспечивает электрической и тепловой энергией внутренние потребности народного хозяйства и населения, а также осуществляет экспорт электроэнергии. Устойчивое развитие и надежное функционирование отрасли во многом определяют энергетическую безопасность страны и являются важными факторами ее успешного экономического развития.

До 1990-х годов в России, как и в большинстве стран мира, электроэнергетика относилась к естественным монополиям. Вертикально-интегрированные компании (совмещавшие производство, передачу и сбыт электроэнергии) имели узаконенную монополию в масштабах страны. Тарифы на их услуги устанавливались государством. Такая система долгое время вполне удовлетворительно обеспечивала нужды экономики.

Но одновременно к этому же времени в нашей стране в электроэнергетике стали проявляться негативные тенденции: производственные мощности обновлялись медленнее, чем росло потребление электроэнергии.

Преобразования 1990-х годов и создание в ноябре 1992 РАО «ЕЭС России» не вызвали в отрасли каких-либо содержательных изменений: практиковалось бесперебойное энергоснабжение и затратный способ образования цены. Мощность и пропускная способность энергосистемы оставались на прежнем уровне или снижались из-за выбытия старых мощностей.

РАО «ЕЭС России» возглавляло финансово-производственный холдинг, в который вошли 73 региональные энергетические компании (АО-энерго), 32 электростанции федерального уровня (АО-электростанции), сети высокого напряжения и центральное диспетчерское управление, с функциями головной (материнской) компании. РАО «ЕЭС России» владело 72% установленной мощности всех электростанций России и 96% протяженности всех линий электропередачи. Миноритарными акционерами, размер пакета акций которых не позволяет им напрямую участвовать в управлении компанией, являлись мелкие независимые энергетические компании.

Контрольный пакет акций (52,68%) РАО "ЕЭС России" принадлежал государству. Государство регулировало деятельность энергохолдинга и устанавливало цены на его услуги и продукцию. [1]

По технологическим показателям (удельный расход топлива, средний коэффициент полезного действия оборудования, рабочая мощность станций и др.) российские энергокомпании серьезно отставали от своих аналогов в развитых странах, в системе отсутствовали стимулы к повышению эффективности, рациональному планированию режимов производства и потребления электроэнергии, энергосбережению. В отдельных регионах происходили перебои энергоснабжения, наблюдался энергетический кризис, существовала высокая вероятность крупных аварий. За последние годы беспрецедентная череда крупных аварий:

- в 2000г. 2 аварии: на Урале с обесточением 3 областей и 2 ядерных объектов; на Нижневартовской ГРЭС, во время пуска разрушение турбогенератора 0.8 ГВт;
- в 2003г. на Каширской ГРЭС, разрушение турбогенератора 0.3 ГВт;
- в 2005г. блэкаут в Мосэнерго – в зону отключения электроэнергии попало 6,5 млн. человек в 5 регионах, отключилось 12 ТЭС;
- в 2006г. на Рефтинской ГРЭС пожар с обрушением кровли блока 0.5 ГВт;
- в 2008г. на Сургутской ГРЭС-2 - обрушение кровли на 3-х блоках по 0.8 ГВт;
- в 2008г. на Якутской ТЭЦ, пожар на энергоблоке, оставивший столицу республики без электроэнергии в 40 градусный мороз;
- в 2009г. на Саяно-Шушенской ГЭС – разрушение 9 из 10 блоков по 0.64ГВт, погибли 75 человек. [2]

Кроме того, отсутствовала платежная дисциплина, были распространены неплатежи, а доступ на рынок был закрыт для новых, независи-

мых игроков. Фактически все электростанции принадлежали РАО «ЕЭС России».

В период общеэкономического кризиса в России с 1991 по 1998 год объем потребления электроэнергии сократился почти на 25%, в то же время процесс обновления мощностей практически остановился. Износ основных фондов электросетевого хозяйства достигал в среднем 40,5%, в том числе оборудования подстанций – 63,4%. [3]

Электроэнергетика требовала срочных масштабных преобразований, способствующих обновлению основных мощностей, повышению эффективности отрасли, надежности и безопасности энергоснабжения потребителей.

Основными целями реформирования электроэнергетической отрасли явились:

- повышение эффективности предприятий электроэнергетики;
- создание условий для развития отрасли на основе частных инвестиций.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ РФ «О естественных монополиях» (с изменениями и дополнениями), а так же Указа Президента РФ «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» от 28 апреля 1997 года № 426, было необходимо:

- осуществить разделение естественно монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) функций;
- вместо прежних вертикально-интегрированных компаний, выполнявших все эти функции, создать структуры, специализирующиеся на отдельных видах деятельности;

- создать рынок среди конкурентных видов деятельности (генерация и сбыт), постепенное сведение до нуля доли государства в них;
- увеличить присутствие государства в монопольных видах деятельности и в отношении них усилить регуляторные полномочия.

Таким образом, создавались условия для развития конкурентного рынка электроэнергии, цены которого не регулируются государством, а формируются на основе спроса и предложения, а его участники конкурируют, снижая свои издержки.

Поэтапное реформирование электроэнергетики России, цели и задачи определены Постановлением Правительства от 11 июля 2001 г. № 526 "О реформировании электроэнергетики Российской Федерации".

Согласно этому документу были установлены основные направления реформирования электроэнергетической отрасли:

1. Совершенствование рынков электроэнергии (создание конкурентного оптового рынка электроэнергии и формирование эффективных розничных рынков электроэнергии, обеспечивающих надежное энергоснабжение потребителей)

2. Реформирование электроэнергетической отрасли

- создание федеральной сетевой компании;
- создание единой системы диспетчерского управления (системного оператора);
- создание администратора торговой системы;
- создание генерирующих компаний;
- реформирование акционерных обществ энергетики и электрификации.

В Постановлении так же отмечено, что основной частью Единой энергетической системы России является «единая национальная энергетическая сеть, включающая в себя систему магистральных линий электропе-

редачи, объединяющих большинство регионов страны, и представляющая собой один из элементов гарантии целостности государства.

Услуги по передаче и распределению электрической энергии подлежат регулированию со стороны государства в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях». [4]

Обязательность государственного регулирования естественных монополий обусловлена некоторыми факторами, показанными на рис.1. [5]



Рис.1 Обязательность государственного регулирования естественных монополий государством

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении их деятельности и потребителей электрической и тепловой энергии устанавливает Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ , а также отношения в данной сфере регулируются Гражданским кодексом РФ (например, пар. 6 гл. 30, содержащий

правовые основы договора энергоснабжения), другими федеральными законами, а также указами Президента РФ и постановлениями Правительства (ст. 2 ФЗ «Об электроэнергетике»). Последние определяют организационные правовые нормы, без которых функционирование системы электроэнергетики было бы затруднительно.

С учетом последующих изменений в нормативно-правовой базе цели и задачи реформирования были конкретизированы в "Концепции Стратегии ОАО РАО "ЕЭС России" на 2005-2008 гг. "5+5". Свое цифровое название она получила потому, что за 5 лет (1998-2003 годы) необходимо было подготовить базу для реструктуризации РАО «ЕЭС» и для передачи активов этой организации нескольким частным компаниям. На реформирование компаний холдинга отводилось еще 3 года (к 2006 году из него должны быть выделены все основные субъекты), еще 2 года требовалось на их доформирование и завершение корпоративных процедур. Таким образом, через 5 лет (в 2008 году) должна быть сформирована целевая структура отрасли.

Требуемые преобразования были успешно произведены за период с 2001 по 2008 годы. В настоящее время на территории Российской Федерации действуют оптовый и розничные рынки электроэнергии, цены которых не регулируются государством, а формируются на основе спроса и предложения.

Разделение прежней монополии на отдельные компании по видам деятельности позволяет консолидировать управление разрозненными активами, что достигается созданием операционных компаний на месте холдинговых. Подобная реструктуризация повышает управляемость новых субъектов отрасли, упрощает реализацию единой стратегии, позволяет консолидировать и привлекать со стороны значительные финансовые ресурсы.

Технологическую основу функционирования электроэнергетики составляют единая национальная (общероссийская) электрическая сеть, территориальные распределительные сети, по которым осуществляется передача электрической энергии, и единая система оперативно-диспетчерского управления. ОГК и ТГК генерируют энергию, управление же и диспетчерское обслуживание осуществляются ФСК «ЕЭС» и системным оператором.

Созданы семь оптовых генерирующих компаний (ОГК), которые по своей организационно-правовой форме являются открытыми акционерными обществами, шесть из них формировались на основе тепловых электростанций (Костромская ГРЭС является филиалом ОАО «Третья генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» (ОАО «ОГК-3»)), а «ГидроОГК» объединила около 20 ГЭС. Также были созданы территориальные генерирующие компании (ТГК), в которые входят главным образом теплоэлектроцентрали (ТЭЦ). Также была создана Дальневосточная энергетическая компания с преобладающим государственным участием.

Магистральные сети переводятся под контроль Федеральной сетевой компании, распределительные сети интегрируются в межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК), функции и активы региональных диспетчерских управлений передаются общероссийскому Системному оператору. Теперь вся структура электроэнергетики России более прозрачна по структуре, информация о ней открыта и доступна для ознакомления.

Создание ОАО «МРСК Центра» является неотъемлемой частью утвержденного плана реформирования российской электроэнергетики, который предусматривает межрегиональную интеграцию вновь созданных предприятий после разделения энергокомпаний по видам бизнеса. В соответствии с решением Совета директоров ОАО «РАО ЕЭС России» от



23.04.2004 года в ОАО «МРСК Центра» вошли 32 региональные сетевые компании (РСК) Центрального региона и Северного Кавказа.

В состав ОАО «МРСК Центра», согласно утвержденного Распоряжению Правительства РФ № 77-р от 26.01.06, вошли следующие распределительные сетевые компании: ОАО «Белгородэнерго», ОАО «Брянскэнерго», ОАО «Воронежэнерго», ОАО «Костромаэнерго», ОАО «Курскэнерго», ОАО «Липецкэнерго», ОАО «Орелэнерго», ОАО «Тамбовэнерго», ОАО «Смоленскэнерго», ОАО «Тверьэнерго», ОАО «Ярэнерго».

Филиал ОАО «МРСК Центра» – «Костромаэнерго» в настоящее время является основной электросетевой организацией на рынке услуг по передаче электрической энергии Костромской области: более 90% электросетевых активов региона, включая городские сети Костромы, находятся в зоне ответственности МРСК Центра. [6] Основными потребителями Костромаэнерго являются население области и предприятия сельского хозяйства, машиностроения, металло– и деревообработки.

В результате была сформирована новая конфигурация электроэнергетики, включившая структурно обособленные монопольный и конкурентный секторы. В монопольном секторе (СО, ФСК, МРСК) государство не только сохранило, но и упрочило свои позиции. Реформа позволила обеспечить реальную консолидацию активов и создать компании, поставленные под контроль государства. В Системном операторе ему принадлежит 100% акций, в ФСК – свыше 75%, в холдинге МРСК – 52%. [5] Рост тарифа по итогам 2012 г. ограничен государством на уровне 5.5% для МРСК и 13.2% для ФСК.[7]

Государство также ставит своей целью развитие конкурентного рынка электроэнергии и создание условий для привлечения иностранных инвесторов на российские рынки. Конкурентный сектор – это ОГК, ТГК, сбытовые, ремонтные компании, инженерные центры, из участия в акцио-

нерном капитале которых государство полностью вышло. Сюда же входит и ГидроОГК, 52% акций которого остается в собственности государства.

С задачей привлечения инвестиций государство успешно справляется: немецкая компания E.ON является ключевым акционером ОГК-4, а итальянская компания ENEL – акционером ОГК-5.

С 1 сентября 2006 года вступили в силу новые правила работы оптового и розничных рынков электроэнергии. На оптовом рынке электроэнергии (мощности) осуществлен переход от регулируемых договоров между покупателями и генерирующими компаниями к свободным (нерегулируемым) договорам. Правила функционирования розничных рынков предполагают постепенную либерализацию розничных рынков электроэнергии параллельно с либерализацией оптового рынка, при сохранении обеспечения населения электроэнергией по регулируемым тарифам.

Таким образом, в ходе реформы исчезает прежняя, монопольная структура электроэнергетики: большинство вертикально-интегрированных компаний сходят со сцены, на смену им появляются новые компании целевой структуры отрасли.

Регулирующие функции (тарифообразование в естественномонопольных секторах и правила рыночного взаимодействия в конкурентных секторах), техническая политика остались за государством (общероссийский и региональные тарифные органы, Минпромэнерго, Антимонопольный комитет) и саморегулируемыми организациями (Совет рынка, Объединение сбытовых компаний).

РАО «ЕЭС» России выполнила свою задачу: подготовила новую структуру отрасли. Поэтому с 1 июля 2008 года компания прекратила свое существование.

Следующим этапом преобразований в электроэнергетике в 2009 году девять распределительных компаний ("Белгородэнерго", "Липецкэнерго", "Тверьэнерго", "Пермьэнерго", "Тулаэнерго", "Рязаньэнерго", "Астрахань-

энерго", "Кургаэнерго" и "Оренбургэнерго") в тестовом режиме перешли на новую систему тарифообразования (RAB-регулирование), которая предусматривает прямую зависимость доходов компании от надежности энергоснабжения, уровня обслуживания потребителей.

Цель введения нового метода – привлечь деньги в развитие сетей. Для чего в тарифе на передачу энергии, помимо фактических затрат компании, учитываются суммы, обеспечивающие возврат средств вложенных в сети, а так же, некий процент дохода для инвестора. Источником средств может быть прямой инвестор, например, владелец сетей, либо, например, банк. В этом случае доходная часть, заложенная в тариф, пойдет на погашения процентов по кредиту. Система RAB-регулирование устроена так, что на один рубль, заложенный в тариф, можно привлечь несколько рублей инвестиций: при сравнительно небольшом росте тарифа сетевая компания получает возможность привлечь весьма серьезные средства на развитие.

С 1 января 2011 года все филиалы ОАО «МРСК Центра» перешли к регулированию тарифов на основе методологии RAB.

Одновременно с этим цены на электроэнергию, за исключением цен для населения, стали формироваться на свободном рынке.

Однако, электроэнергетика как инфраструктурная отрасль, характеризуется большой инерционностью и огромными инвестициями, необходимыми и на поддержание технологического уровня эксплуатации, и на развитие. Поэтому она должна иметь программу развития минимум на 10 лет (до 2020г.) с перспективой до 2030г.

За последние несколько лет Правительством были одобрены распоряжениями Правительства РФ две программы развития отрасли: № 215-р от 22 февраля 2008 года «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года», разработанную специалистами РАО ЕЭС и Росатома, и раздел «электроэнергетика» в «Энергетическая стратегия Рос-

сии на период до 2030 года» от 13 ноября 2009 г. № 1715-р , разработанную специалистами Минэнерго.

В этих документах намечены перспективы развития электроэнергетической отрасли с учетом тех преобразований, которые были намечены в Указе Президента РФ «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» .

За двадцать лет, прошедших с момента начала преобразований в электроэнергетике и создания РАО «ЕЭС России», полностью изменилась структура отрасли, изменилась политика государства в отношении естественно-монопольного и коммерческого секторов электроэнергетики, а также закреплены на государственном уровне перспективы развития отрасли. Основные цели и задачи реформирования электроэнергетики, поставленные перед РАО «ЕЭС России» были выполнены:

- была сформирована новая конфигурация электроэнергетики, включившая структурно обособленные естественно-монопольный и конкурентный секторы;
- в естественно-монопольном секторе (СО, ФСК, МРСК) государство не только сохранило, но и упрочило свои позиции. Реформа позволила обеспечить реальную консолидацию активов и создать компании, поставленные под контроль государства;
- государство ставит своей целью развитие конкурентного рынка электроэнергии и создание условий для привлечения иностранных инвесторов на российские рынки. Конкурентный сектор – это ОГК, ТГК, сбытовые, ремонтные компании, инженерные центры, из участия в акционерном капитале которых государство полностью вышло;
- регулирующие функции (тарифообразование в естественно-монопольных секторах и правила рыночного взаимодействия в конкурентных секторах), техническая политика остались за государством (общероссийский и региональные тарифные органы, Минпромэнерго, Антимоно-

польный комитет) и саморегулируемыми организациями (Совет рынка, Объединение сбытовых компаний).

Библиографический список:

1. РАО ЕЭС России проведет последнее годовое собрание. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [subscribe.ru>archive/industry.hind.power/200805/](http://subscribe.ru/archive/industry.hind.power/200805/)

2. Нигматулин Б.И. Состояние и проблемы развития электроэнергетики России до 2020 года [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [ocean.ru>index2.php?option...docman...doc\\_view...78](http://ocean.ru/index2.php?option...docman...doc_view...78)

3. Министерство энергетики Российской Федерации. Электроэнергетика . [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [m-economy.ru > art.php3?artid=23383](http://m-economy.ru/art.php3?artid=23383)

4. Постановление от 11 июля 2001 г. N 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.02.2005 N 49) . [Электронный ресурс]. – Электрон. Дан. – Режим доступа: [mrsksevzap.ru>files/00149/....doc](http://mrsksevzap.ru/files/00149/....doc)

5. Бойко Т. М., Губанов А.Н. Реформа электроэнергетики. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [vest-nikevropy.com>all-articles/2011/3/10/](http://vest-nikevropy.com/all-articles/2011/3/10/)

6. Холдинг МРСК обеспечит надежное электроснабжение Костромской области. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [mrsk- ural.ru>ru/812.news4028.html](http://mrsk-ural.ru/ru/812.news4028.html) Екатеринбург

7. Ведомости - БКС: во втором полугодии ждем либерализации. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [minenergo.gov.ru>Электроэнергетика>Отрасль](http://minenergo.gov.ru/Электроэнергетика>Отрасль)