

Управление реформированием энергетики РФ на федеральном и региональном уровнях (на примере Алтайского края)

В настоящей статье дается краткое введение в проблему реформирования электроэнергетической отрасли Российской Федерации. Рассматриваются первоначальные цели и задачи реформирования, а также проводится анализ процессов и результатов реформы, начиная с 1992г. по настоящее время. Изучается проблема постепенного дерегулирования регионального рынка электрической энергии и мощности с учетом высокой социальной значимости электрической энергии как товара и уникальности ее товарных свойств.

Начавшийся в 1992 г. переход России к рыночной экономике сопровождался реформированием электроэнергетики, созданием акционированных и частично приватизированных электроэнергетических компаний. РАО "ЕЭС России" учреждено в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года №923 и от 5 ноября 1992 года №1334. Создание РАО "ЕЭС России" позволило при делении единой энергосистемы Советского Союза на национальные компоненты сохранить в России принципы и методы ее работы, обеспечить в период перехода от централизованного планирования к рыночным отношениям надежное энергоснабжение потребителей. Было учреждено РАО «ЕЭС России» как компания-холдинг с контрольным пакетом акций у государства, образованы АО-энерго на базе региональных электроэнергетических систем и АО-электростанции. Атомные электростанции вошли в состав государственного предприятия «Росэнергоатом» за исключением Ленинградской АЭС, которая прямо подчиняется Минатому России.

Владение электрическими сетями ЕЭС России, полными или значимыми частями пакетов акций АО-энерго, АО-электростанций и АО «Центральное диспетчерское управление» позволяет РАО «ЕЭС России» контролировать почти 3/4 общей мощности электростанций, около 83% производства и почти 90% распределения электроэнергии в России.

На основе электрических сетей напряжением 220 кВ и выше, принадлежащих РАО «ЕЭС России», создан федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности (ФОРЭМ), который разделен на 7 тарифных зон (Центр, Северо-Запад, Поволжье, Юг, Урал, Сибирь, Дальний Восток) в соответствии со структурой диспетчерского управления. Участниками ФОРЭМ являются АО-энерго, АО-электростанции, все АЭС, а также небольшое число крупных потребителей. На нем реализуется около 30% производимой в стране электроэнергии, остальная ее часть - на региональных рынках, образованных АО-энерго. Государственное регулирование тарифов на электроэнергию и мощность на ФОРЭМ осуществляется Федеральной энергетической комиссией (ФЭК) РФ. На региональных рынках регулирование тарифов проводится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов федерации.

Таким образом, в электроэнергетике образовалась новая система имущественных прав и рыночных отношений, что существенно трансформировало условия развития и финансово-экономическую деятельность электроэнергетики. Однако преобразования, проведенные в электроэнергетической отрасли в 1992 – 1997 гг., не смогли полностью решить задачу, содержащуюся в президентских указах, о построении финансово эффективной компании. Это проявилось в негативном воздействии на экономичность работы и воспроизводственные возможности отрасли. Произошло ослабление рычагов централизованного контроля, которые не были адекватно заменены необходимой и достаточной системой эффективных механизмов экономического управления естественным монополистом. В результате уже через 5 лет после создания РАО «ЕЭС России» возникла необходимость в проведении новой структурной реформы.

Второй этап реформирования (либерализация рынка) начался 28 апреля 1997 года, когда вышел в свет Указ Президента РФ № 426 "Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий". Необходимо отметить, что самые принципиальные решения по выполнению этого Указа приняты не были. В то же время, остро осознавалась необходимость повышения эффективности электроэнергетики как «локомотива экономики» с целью обеспечения устойчивого функционирования и развития экономики и социальной сферы, а также надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей.

Заново реформирование стартовало в 2000г., когда Правительство РФ в лице своих представителей в органах управления поручило РАО ЕЭС России разработать проект Концепции реструктуризации РАО «ЕЭС России». При этом первоочередной целью реформирования объявлялось повышение эффективности предприятий электроэнергетики и максимально возможное содействие привлечению инвестиций. Итогом работы явилась не только сама Концепция, но и принятое Правительством РФ 11 июля 2001 г. Постановление № 526 «О реформировании электроэнергетики российской федерации». Основными принципами реформирования в соответствии с данным постановлением, являются:

- установление порядка лицензирования передачи, распределения электрической энергии и диспетчеризации (в настоящее время лицензированию подлежат производство и передача электрической и тепловой энергии);
- демонополизация сфер производства, сбыта и оказания услуг (ремонт, наладка, проектирование и т.д.) в электроэнергетике. Обеспечение развития конкуренции в вышеназванных сферах;
- обеспечение недискриминационного доступа к электрическим сетям для всех производителей и потребителей;
- установление единства 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 организаций электроэнергетики при проведении структурных преобразований.

Важной особенностью процесса реформирования энергетики РФ является возможность использования зарубежного опыта, поскольку процессы приватизации, дерегулирования и реформирования проходят либо проходили не так давно в большинстве развитых стран. Продолжающийся экономический рост, рост уровня жизни населения, приводит к возрастанию спроса на электроэнергию, в то время как рост объемов генерации вызывает ухудшение экологической обстановки в крупных городах.

В этих условиях основной задачей государства в сфере регулирования энергетики является обеспечение баланса спроса и предложения на рынке электроэнергии, с одной стороны, стимулируя потребителей к энергосбережению, с другой – производителей к поиску новых технических решений в генерации, позволяющих наносить меньше ущерба окружающей среде.

Еще одной функцией государства является определение приоритетного направления увеличения генерирующего потенциала для удовлетворения возрастающих запросов – путем сжигания органического топлива, либо развития технологий возобновляемых источников энергии. Так, например, в США на период до 2025 г. ожидается значительный прирост генерирующей мощности тепловых электростанций, работающих на угле и газе, в то время как от использования мазута будут постепенно отказываться. Также будут развиваться электростанции, использующие технологии получения энергии из возобновляемых источников.

С 2000г. по 2003г. протекал подготовительный период реформы: разрабатывались законодательные основы реформирования, шло «развертывание» реформирования в региональных энергосистемах: упорядочивались отношения собственности, разрабатывались проекты реформирования, менялась организационная структура.

С 2003г., с принятием пакета федеральных законов начался непосредственно процесс реформирования. В пакет вошли следующие законы: "Об электроэнергетике"; "Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике"; "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации"; "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях"; "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации".

С этого момента реформирование вступило в активную стадию, и за период с 2003 по 2005 г. были достигнуты следующие результаты:

Таблица 1

Реформирование электроэнергетики России в 2003 -2005г.г.

Год	Реформирование на федеральном уровне	Реформирование на региональном уровне
2003	- утверждены законодательные основы реформирования; - диспетчерские функции переданы ОАО «Системный оператор». - произошел запуск сектора свободной торговли (5-15) на оптовом рынке электроэнергии. - приняты решения Совета директоров РАО ЕЭС России, ОАО «ФСК-ЕЭС», а также Правительства РФ, предусматривающие создание оптовых генерирующих компаний (ОГК), территориальных генерирующих компаний (ТГК) и межрегиональных магистральных сетевых компаний (ММСК)	- принятие общими собраниями акционеров решений о реформировании в ОАО "Тулэнерго", ОАО "Калуга-энерго", ОАО "Орелэнерго" и ОАО "Брянскэнерго", - принятие Советами директоров решений о старте реформирования еще в 30 региональных энергокомпаниях. - государственную регистрацию прошло более 40 дочерних энергоремонтных компаний в АО-энерго.
2004	- ОАО «ФСК ЕЭС» и РФФИ учреждено 7 ММСК; - проведена государственная регистрация ОАО «ОГК-5», ОАО «ОГК-3», ОАО «ОГК-7»; - к сектору свободной торговли (5-15) присоединились 128 участников;	- завершена реорганизация 4 АО-энерго по "базовому" варианту (ОАО "Белгородэнерго", ОАО "Брянскэнерго", ОАО "Воронежэнерго" и «ОАО "Калугаэнерго») и 1 АО-энерго по "небазовому" варианту (ОАО "Псковэнерго"). - проведена государственная регистрация ОАО «ТГК-14», ОАО «ТГК-9» - в 34 АО-энерго состоялись внеочередные общие собрания акционеров (ВОСА) по реорганизации компаний, на которых были приняты решения о реорганизации АО-энерго; - Совет директоров РАО "ЕЭС России" утвердил проекты реформирования 16 АО-энерго; - Советы директоров 15 АО-энерго одобрили проекты реформирования компаний. - государственную регистрацию прошла 161 дочерняя энергоремонтная компания АО-энерго.
2005	- проведена государственная регистрация ОАО «ОГК-1», ОАО «ОГК-2», ОАО «ОГК-4», ОАО «ОГК-6»; - произошел запуск модели оптового рынка электроэнергии (мощности) переходного периода в рамках ОЭС Сибири, и запуск балансирующего рынка; - Распределительные сетевые компании на этапе их межрегиональной интеграции объединяются в холдинговые компании – межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК). В 2005 г. зарегистрированы и начали осуществлять свои непосредственные функции все 4 МРСК.	- реализовано 55 проектов реформирования региональных АО-энерго на этапе государственной регистрации акций создаваемых компаний; - полностью завершена реализация проектов реформирования 46 АО-энерго - проведена государственная регистрация 11 ТГК и 4 МРСК;

Таким образом, как видно из Таблицы 1, к настоящему времени структура отрасли практически полностью изменена: региональные вертикально интегрированные компании исчезли, разделившись по видам деятельности,

вместо них теперь действуют сетевая компания, генерирующая компания, энергосбытовая компания. Функции диспетчерского управления отданы филиалу ОАО «Системный оператор».

Однако, работая в рамках одного региона, эти формально независимые компании вынуждены координировать свою деятельность между собой, а также с территориальными органами власти, регулирующими тарифы на электрическую энергию. Кроме того, разделение вертикально-интегрированных компаний в России не означает "измельчения" структуры отрасли. Вслед за разделением РАО "ЕЭС России" и региональных АО-энерго на специализированные компании, предусматривается горизонтальная интеграция последних. Речь идет о слиянии новых компаний регионального уровня в более крупные межрегиональные, часть из которых, в свою очередь, будет объединена под контролем еще более крупных структур общероссийского масштаба. К последним относятся:

- Межрегиональные магистральные сетевые компании (ММСК) и контролирующая их ФСК;
- Межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК);
- Оптовые генерирующие компании (ОГК).

Важным условием подобного "разукрупнения" является соблюдение законодательного требования о разделении видов деятельности. Это отличает горизонтальную интеграцию от вертикальной.

Для того, чтобы понять механизм взаимодействия вновь созданных горизонтально интегрированных компаний, рассмотрим процесс реформирования «изнутри», с точки зрения региона.

Алтайский край расположен в центре Евразии и является составной частью Западно-Сибирского экономического района России. В его границах разместились юго-восточная окраина Западно-Сибирской равнины и часть Алтайской горной области. Его территория составляет 168 тыс. кв. км, население 2 684 300 человек. Среди краёв и областей России по площади край занимает 12-е место, по численности населения – 16-е. Столица – город Барнаул.

Важной особенностью экономико-географического положения Алтайского края является его непосредственное соседство с первой угольной и второй металлургической базой России – Кузбассом на востоке, промышленно развитой Новосибирской областью на севере, Республикой горного туризма – Алтаем на юго-востоке, с Казахстаном на юге и западе. Находясь в более благоприятных природно-климатических условиях и имея около 2/3 территории, расположенной в степной и лесостепной зонах, Алтайский край является крупным производителем сельскохозяйственной продукции. Он занимает первое место в Западной Сибири по производству зерновых (44%), сахарной свёклы и подсолнечника (100%), льноволокна (29%), картофеля (24%), а также производству мяса 24%, молока (27%), шерсти (54%).

На территории Алтайского края функционируют 11 крупных и средних предприятий (организаций) и структурных подразделений промышленных

предприятий, занимающихся вопросами производства, передачи и распределения электроэнергии и тепла, с общей установленной электрической мощностью 1651,7 МВт и тепловой мощностью 6375,5 Гкал/час. Главным из них является ОАО «Алтайэнерго». Суммарная установленная электрическая мощность предприятий ОАО «Алтайэнерго» составляет 784,2 МВт, а установленная тепловая мощность – 3503 Гкал/ч. Электрическая и тепловая мощность остальных станций: ООО «Бийскэнерго» - 535 МВт/1613,5 Гкал/ч, ТЭЦ ОАО «Алтай-кокс» - 212 МВт/466 Гкал/ч, ТЭЦ ОАО «Алттрак» - 70 МВт/365 Гкал/ч, ТЭЦ ОАО «Алтайские гербициды» - 32,5 МВт/227 Гкал/ч, ТЭЦ ОАО «Кучуксульфат» - 18 МВт/201 Гкал/ч.

Потребление электроэнергии в 2005 году составило 10,2 млрд. кВт/ч., из них собственными генерирующими мощностями обеспечивается 50-55% (5,3 млрд. кВт/час) общей потребности, из-за пределов края получено 4,9 млрд. кВт/час. Собственная выработка электроэнергии к уровню 2004 года составила 98,2%. В 2006 году ожидаются показатели не ниже уровня 2005 года.

В январе-июле 2006 г. произведено электроэнергии в количестве 3 млрд. кВт/ч., что составляет 100,4% к соответствующему периоду 2005 года.

Общая протяженность линий электропередач всех напряжений на территории края составляет более 80 тыс.км.

«Большая» и «малая» энергетика в крае представлена следующими предприятиями:

1. ОАО «Алтайэнерго» - транспорт и распределение электрической энергии по сетям низкого напряжения. Компания находится в частной собственности, более 50% акций владеет ОАО РАО «ЕЭС России».

2. КГУП КЭС «Алтайкрайэнерго» - распределение и сбыт электрической энергии на территории Алтайского края. Компания находится в краевой собственности, а имущество, используемое компанией, также принадлежит краю. Компания представляет собой комплекс электрических сетей связанных общностью режима работы, имеющих оперативно-диспетчерское управление. В состав АКГУП КЭС "Алтайкрайэнерго" входят 8 филиалов (Межрайонных электрических сетей, МЭС). На балансе в хозяйственном ведении "Алтайкрайэнерго" находятся 27 распределительных пунктов, 2425 трансформаторных подстанций, 7482 км воздушных и кабельных электросетей, 1654 км сетей наружного освещения.

3. ОАО «Барнаульская Горэлектросеть» - распределение и сбыт электрической энергии на территории г. Барнаула. Компания находится в частной собственности, 59% акций компании, а также имущество, эксплуатируемое компанией, принадлежат муниципалитету. Предприятие осуществляет полный комплекс технологических процессов по обеспечению потребителей электроэнергией в границах Барнаула и ряда пригородных поселков. В структуру БГЭС входит три сетевых района, энергосбыт, производственная база, электротехническая лаборатория, испытательный полигон, а также службы – подстанций, оперативная диспетчерская, ремонтно-строительная,

производственно-техническая и т.д. Общая численность персонала 513 человек. Изношенность хозяйства - 54,4%. Производственно-технические характеристики ОАО «Барнаульской Горэлектросети»:

- Общая протяженность электрических сетей - 2145 км;
- Число трансформаторных подстанций – 885 шт.;
- Объем передачи электроэнергии по сетям – 1 234 258.448 кВт.ч;
- Барнаульская горэлектросеть обеспечивает электроэнергией 6000 предприятий и организаций Барнаула и 214 тысяч бытовых потребителей.

4. ОАО «Алтайские коммунальные системы – транспорт и распределение тепловой энергии на территории г. Барнаула. Компания находится в частной собственности, имущество арендуется у ОАО «Алтайэнерго» и у муниципальных властей.

5. ООО «Барнаулэнерго» - генерация, распределение и сбыт тепловой энергии на территории г. Барнаула. Компания находится в частной собственности, имущество, эксплуатируемое компанией, принадлежит муниципалитету. В состав компании входит 39 котельных суммарной мощностью порядка 250 Гкал/час.

6. Котельные – МУП, расположенные на территории Алтайского края и находящиеся в ведении муниципалитетов. Имеется приблизительно 1850 котельных суммарной мощностью порядка 4200 Гкал/час.

7. ОАО «Алтайэнергосбыт». 100%-е дочернее общество ОАО «РАО ЕЭС России». Основным видом деятельности является закупка и сбыт электроэнергии потребителям Алтайского края. В ближайшее время планируется приобретение блокирующего пакета акций компании Администрацией Алтайского края.

Таким образом, систему коммунального энергоснабжения Алтайского края можно представить в виде схемы следующим образом (см. рис. 1). Как видно из рисунка, независимых производителей электроэнергии в Алтайском крае очень мало, и они не оказывают сколько-нибудь значительного влияния на энергобаланс региона. В настоящее время реформирование ОАО «Алтайэнерго» еще только вступает в активную стадию, и в его результате регион лишится всех мощностей по производству электроэнергии – по решению Совета директоров компании они будут проданы ОАО «Кузбассэнерго» (см. рис.2).

Как видно из рисунков 1 и 2, энергосистема Алтайского края в будущем будет представлять собой взаимосвязанную совокупность энергокомпаний, объединенных общими технологическими режимами работы.

В этой связи возникает необходимость установления таких организационно-экономических взаимоотношений между компаниями, которые бы позволили обеспечить оптимальные с точки зрения системной надежности и экономической обоснованности режимы функционирования энергетических активов.

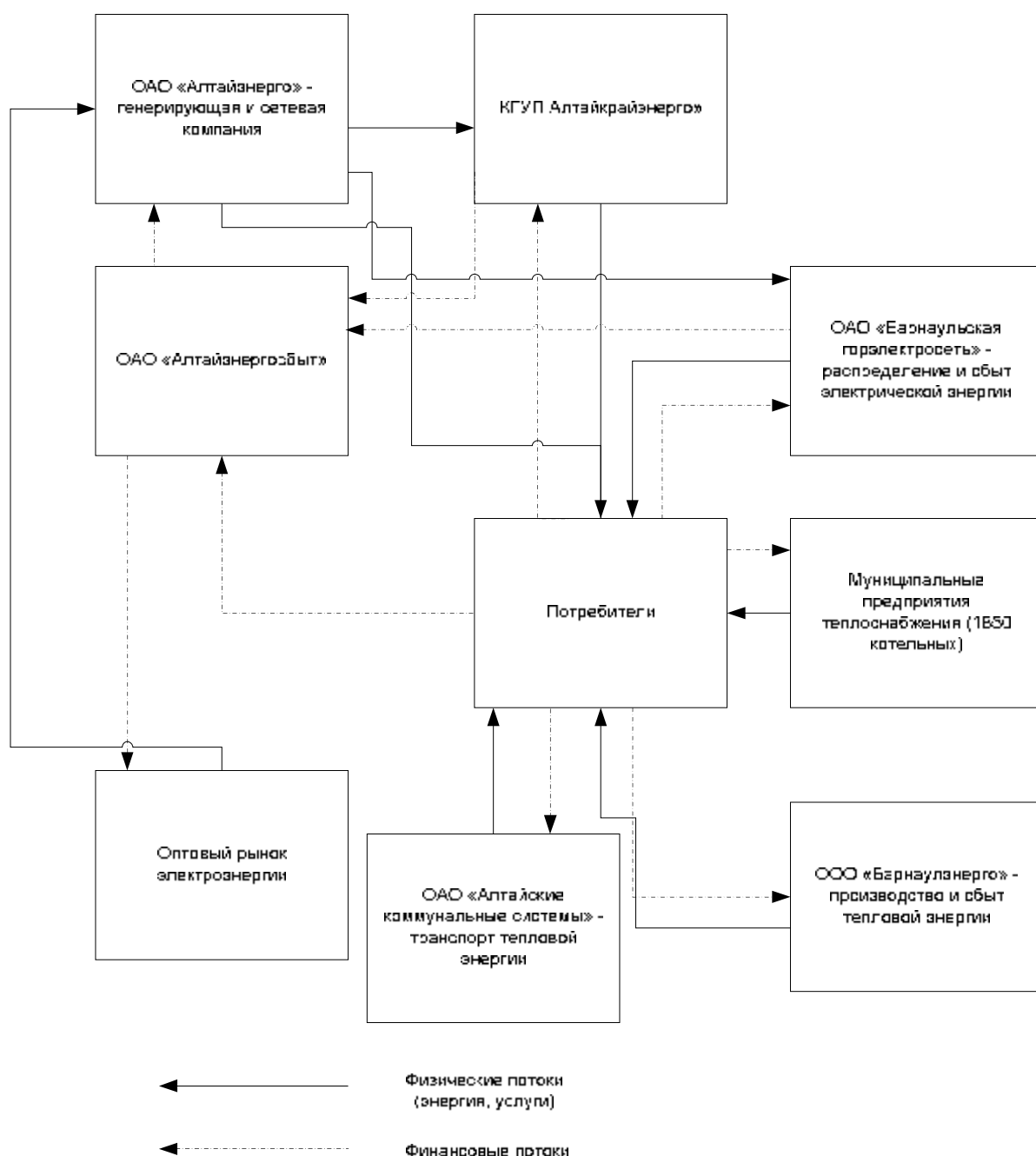


Рис. .1. Система электро- и теплоснабжения Алтайского края

В качестве вариантов организационной основы для установления таких взаимоотношений предлагается:

1. Создать координационную единицу при региональной структуре исполнительной власти Алтайского края.
2. Обеспечить участие органов исполнительной власти в управлении важнейшими энергетическими компаниями региона – через участие в уставном капитале, представителей в совете директоров и т.д.
3. Создать единой коммунальной промежуточной компании, находящейся под контролем исполнительных властей региона, посредством регулирования деятельности которой можно добиться устойчивого энергоснабжения потребителей.

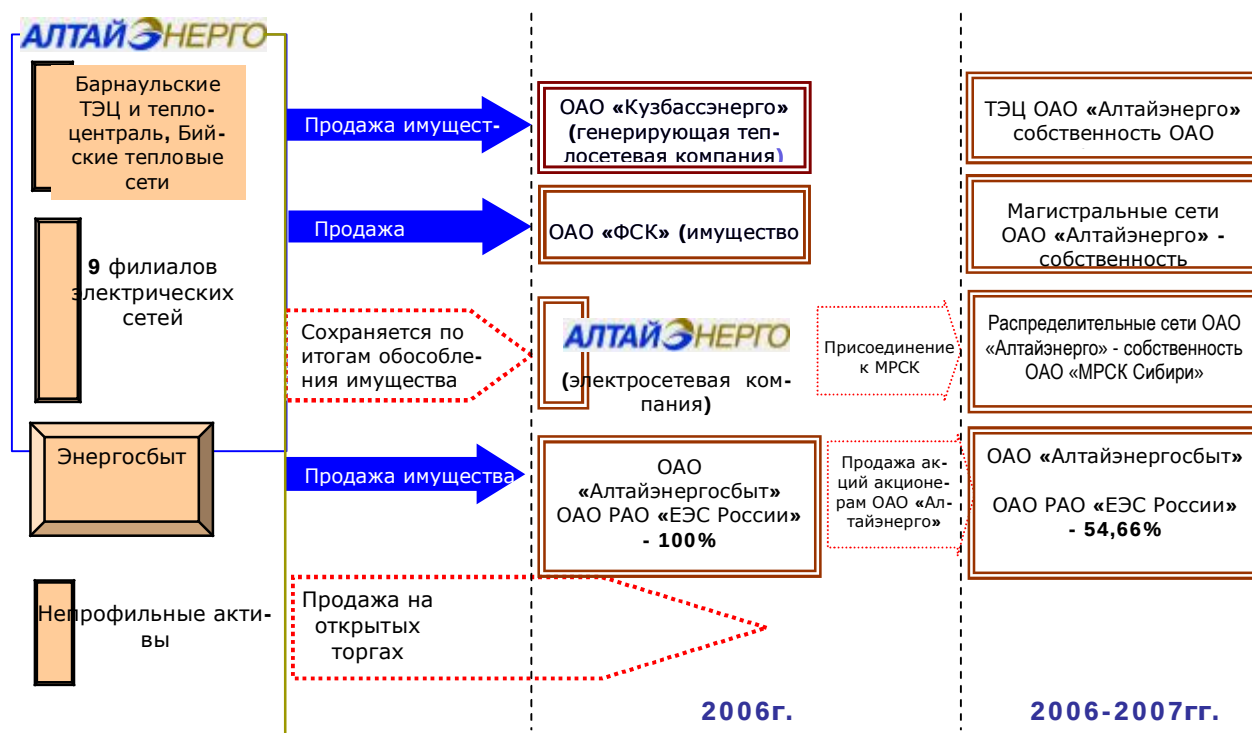


Рис. 2. Схема реформирования ОАО «Алтайэнерго»

Рассматривая проблему реформирования и постепенного дерегулирования регионального рынка электрической энергии и мощности, необходимо учитывать высокую социальную значимость электрической энергии как товара и уникальность ее товарных свойств.

С одной стороны, электроэнергия – это рыночный товар. Однако, с другой стороны, для населения электроэнергия – это возможность получения социальных благ.

В этой связи, важнейшим условием реформирования должно стать отсутствие сбоев в снабжении электроэнергией потребителей путем принятия превентивных мер.

Библиография:

1. Постановление Правительства РФ № 526 от 11 июля 2001 г. «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации».//"Собрание законодательства РФ", 16.07.2001, N 29, ст. 3032.
2. Указ Президента РФ № 923 от 15 августа 1992 г. «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации».//"Российская газета", N 196, 03.09.1992

3. Указ Президента РФ № 426 от 28 апреля 1997 г. «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий»// Российская газета № 88 от 07.05.1997 г.
4. Федеральный закон № 35-ФЗ от 26.03.2003 «Об электроэнергетике»//Российская газета № 60 (3174) от 1 апреля 2003г.
5. Экономика и энергетика Алтайского края: тенденции и перспективы развития. – Барнаул: Аз Бука, 2004. – 586 с.