

# Современный этап реформы электроэнергетического комплекса России

**В.А. Зубакин**, член Правления ОАО РАО «ЕЭС России»

Реформа электроэнергетического комплекса России состоит из двух основных составляющих: структурных преобразований и перехода к конкурентному рынку электроэнергии.

## Структурные преобразования

Структурные преобразования подразумевают формирование новой инфраструктуры отрасли и создание новых конкурентных субъектов рынка. Рынок, в свою очередь, даст нормальные экономические сигналы, позволяющие за счет конкуренции повысить эффективность деятельности его участников, а также привлечь инвестиции.

Инфраструктура отрасли в целом уже создана – это администратор торговой системы, т.е. электроэнергетическая биржа: транспортные магистрали в виде Федеральной сетевой компании (ФСК) и распределительных сетевых компаний и системный оператор (иерархически построенная диспетчерская система, отвечающая за бесперебойность электроснабжения).

Данная инфраструктура строится на следующих принципах: избыточность, независимость от участников рынка, способность обеспечивать возможности для развития экономики страны за счет своей избыточности и доступности для участников рынка.

Участниками рынка будут выступать:

- атомные электростанции в составе компании «Росэнергоатом», остающиеся в государственной собственности сейчас и в обозримом будущем;
- оптовая генерирующая компания на базе гидроактивов, которая согласно законодательству более чем на 50 % должна принадлежать государству;
- шесть тепловых оптовых генерирующих компаний, мощности которых размещены по всей стране так, чтобы в каждую генерирую-

В статье рассматриваются особенности структурных преобразований и современный этап перехода к конкурентному рынку электроэнергии в России. Автор представляет общую картину развития нормативно-правовой базы и дает комментарии. Кроме того, автор выделяет знаковые события 2005 г. и делает прогнозы относительно дальнейшего развития структуры электроэнергетического комплекса России.

По мнению автора, качественное изменение рынка электроэнергии должно произойти на стыке 2008 и 2009 гг.

щую компанию попали станции из разных регионов, с разными видами топлива для обеспечения равных условий и невозможности манипулирования рынком;

- 14 территориальных генерирующих компаний, куда входят электростанции, находящиеся как на рынке электроэнергии, так и на рынке тепла, который в большинстве случаев является монопольным;
- независимые от РАО «ЕЭС России» компании («Новосибирскэнерго», «Татэнерго», «Башкирэнерго», «Иркутскэнерго»);
- сбытовые компании, часть которых сегодня принадлежит РАО «ЕЭС России», а другую часть составляют независимые компании;
- ремонтные и сервисные компании, которые в большинстве своем являются стопроцентными дочерними предприятиями наших компаний, но в ближайшее время будут проданы.

### Особенности структурных преобразований

По-иному осуществляется реформирование электроэнергетики Дальнего Востока, поскольку в этом регионе сегодня отсутствует возможность конкуренции на рынке электроэнергии. С одной стороны, энергокомпании Дальнего Востока разделяются по видам деятельности. С другой стороны, в регионе останутся только одна генерирующая, одна сбытовая и одна распределительная сетевая компании. При этом в будущем возможна конкуренция и на Дальнем Востоке за счет дальнейшего сетевого строительства и строительства генерирующих объектов, что диктуется, в частности, потребностями экспорта.

Особо следует рассматривать ситуацию с изолированными АО-энерго (Камчатка, Сахалин, Магаданская область, большая часть Якутии), где конкуренция невозможна ни сейчас, ни в отдаленной перспективе в связи с удаленностью этих активов от РАО РАО «ЕЭС России».

В соответствии с целевой структурой отрасли частными будут тепловые ОГК, ТГК, сбытовые и ремонтные компании. Мировая практика деятельности частных распределительных сетевых компаний показывает, что возможна их приватизация и в России. Однако на данный момент главный акционер РАО «ЕЭС России» придерживается иного мнения, поэтому предполагается, что доля государства в таких компаниях должна оставаться контрольной.

### Общая характеристика современного этапа

Сегодня реформа энергетики находится в ситуации «середины дня», или «середины пути». Большая часть организационных и структурных преобразований сделана, и сейчас идет уже своего рода отладка, когда какие-то «по дороге отставшие компании» в силу сопротивления миноритарных акционеров, особенностей финансового состояния или технологических особенностей «догоняют остальных».

1. Продолжение формирования инфраструктуры идет за счет покупки системным оператором имущества региональных диспетчерских управлений.
2. Федеральная сетевая компания доукомплектовывается сетями 220 кВ, которые находились в составе региональных энергокомпаний.
3. Оптовые и территориальные генерирующие компании сегодня сформированы как холдинги и осуществляют сложный, но конструктивно очень полезный шаг — переход на единую акцию. Это означает, что вместо холдингов, которые по определению могут быть недостаточно прозрачны для акционеров, будут создаваться единые операционные компании, возможно, с региональными филиалами, но с единым управлением, с единой акцией, с единством финансовых потоков и единым операционным центром участия на рынке.
4. Полностью завершено разделение 49 компаний из 66, подвергающихся разделению; созданы все ОГК; не создана еще только одна ТГК — Кузбасская, что связано с длительным сроком принятия решений по реформированию «Кузбассэнерго». Одна из ТГК сегодня уже завершила формирование — это ТГК-3, Московская, состоящая из активов только одной компании, что позволяет избежать проблем перехода на единую акцию. Завершен переход на единую акцию в пилотной ОГК-5.
5. Четыре территориальные генерирующие компании, которые сразу взяли генерирующие активы в аренду из своих дочерних предприятий, уже осуществляют свою операционную деятельность (5, 8, 9, 14 ТГК).

### Комментарий

*В ходе реализации концепция этих структурных преобразований претерпела достаточно существенные изменения.*

Примером таких изменений может быть отказ от промежуточного звена — управляющей компании. Первоначально предполагалось, что отдельные части, выделяющиеся из региональных энергокомпаний, должны были в течение года-двух оставаться под управлением единой региональной управляющей компании. Акционеры РАО «ЕЭС России» решили отказаться от подобной практики, поскольку она сдерживала бы реформу и тормозила интеграцию.

Изменения претерпела также схема интеграции магистральных сетей. Вместо первоначально планируемых пяти межрегиональных магистральных сетевых компаний будет создана только одна компания, к которой в ближайшее время начнется присоединение магистральных сетевых компаний, выделенных из региональных АО-энерго.

Принято решение совета директоров РАО «ЕЭС России» о том, что на ближайший год акции сбытовых компаний, выделившихся в процессе реформирования, передаются в доверительное управление территориальным генерирующим компаниям. Сбытовые компании получают статус гарантирующих поставщиков и будут отвечать за сбыт электроэнергии в регионах, в том числе обеспечивать социальную и бюджетную сферы. Это сделано в целях повышения надежности платежной системы, поскольку территориальные генерирующие компании, располагая существенными активами и имущественным, могут гарантировать деятельность сбытовой компании.

Такое положение вещей было бы шагом к «замораживанию ситуации», если бы совет директоров не принял и другое решение: десять региональных сбытовых компаний в течение 2006 г. будут работать по другим принципам. Одна из компаний будет передана в доверительное управление оптовой генерирующей компании, что позволит проверить гипотезу о том, что, будучи «в руках» ОГК, сбыт сможет работать более эффективно, чем «в руках» территориальной генерирующей компании. Три сбытовые компании будут переданы в доверительное управление региональным властям для проверки положения о том, что у гарантирующего поставщика основным контрагентом является территориальная власть, которая может как положительно, так и отрицательно повлиять на платежную дисциплину

муниципальных потребителей. Пять компаний будут переданы в доверительное управление независимым сбытовым компаниям, и одна компания будет продана на аукционе или тендере. Условия доверительного управления для всех перечисленных компаний фактически одинаковы: стопроцентные платежи, в соответствии с обязательствами перед оптовым рынком, стопроцентные платежи сетевым компаниям и системному оператору.

Малейшее отклонение от этих стопроцентных платежей автоматически повлечет решение о расторжении договора доверительного управления. При этом, исходя из заинтересованности в развитии клиентской базы, в период доверительного управления не должно происходить ее изменения за счет «переманивания клиентов».

Результаты данного эксперимента позволят более взвешенно и системно подойти к определению дальнейшей судьбы сбытовых компаний.

## Развитие нормативно-правовой базы

Одним из особо важных направлений реформирования является развитие нормативно-правовой базы, которую можно разделить на два больших блока:

- вопросы технического регулирования отрасли;
- вопросы экономики отрасли.

Общей основой нормативной базы реформирования электроэнергетики России являются федеральные законы — «Об электроэнергетике»<sup>1</sup> и «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период»<sup>2</sup> и последовавшие далее постановления и распоряжения Правительства РФ. Очень серьезным моментом является то, что реформа электроэнергетики по времени совпала с глобальной реформой технического регулирования в России. До 2003 г. в стране существовала система стандартизации, которая позволяла унифицировать взаимодействие различных участников хозяйственного процесса в технологической сфере.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «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».

Данная система несла в себе как позитивные, так и негативные моменты, поскольку при неправильном использовании сдерживала прогресс и конкуренцию, не давая возможности реализовывать новые идеи и направления. Тем более что вопросы стандартизации входили в компетенцию институтов, образованных в советское время, которые с помощью инструментов стандартизации всегда могли не допустить на рынок то или иное новое технологическое решение.

Для снятия барьеров конкуренции и входа на рынок был принят Федеральный закон «О техническом регулировании». Однако сегодня, спустя 2,5 года после принятия данного закона, наблюдается следующая негативная ситуация. За все это время не принято ни одного технического регламента, хотя предполагалось принятие достаточно большого числа (десятков и сотен); например, в электроэнергетике планировалось ввести 11 технических регламентов по оборудованию и технике и 7 регламентов по их безопасной эксплуатации.

Это положение ведет к тому, что в ходе реформирования и приватизации энергетических объектов уничтожается административный ресурс, имеющийся сегодня в отрасли, а взамен пока не появляются правила в виде технических регламентов, национальных стандартов и т.д., определяющие надежность, бесперебойность и безопасность этих объектов.

Сейчас эти вопросы, вновь актуализированные во время московской энергоаварии, стоят особенно остро. В настоящее время наблюдаются следующие изменения в данной сфере:

- появились первые проекты технических регламентов, посвященные обеспечению безопасной эксплуатации сетей и электрооборудования;
- разрабатываются национальные стандарты;
- ведется работа над корпоративными стандартами, часть из которых, посвященная системной надежности, уже принята;
- происходит процедура присоединения к этим стандартам дочерних обществ РАО «ЕЭС России».

Таким образом, осуществляется движение в направлении повышения надежности отрасли. В реализации закона «О техническом регулировании» задействованы практически все отраслевые институты системы РАО «ЕЭС России». По итогам курсов выбраны наиболее перспективные разработчики. Все это позволяет говорить о возможно-

сти существенного улучшения ситуации в этом направлении.

Выделим особо важные нормативные документы, принятые в последние годы:

- для оптового рынка электроэнергетики — постановление Правительства РФ № 643 «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода», позволившее запустить с 1 ноября 2003 г. сектор свободной торговли;
- для системы надежности — постановление Правительства РФ № 854, регулирующее оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике;
- для конкуренции — постановление Правительства РФ № 861 «О правилах недискриминационного доступа...»;
- постановление Правительства № 661 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ № 643 «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода»;
- постановление Правительства РФ № 676 «О внесении изменений в постановления Правительства РФ по вопросам участия в регулируемом секторе оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода».

## Комментарий

*Принятие постановления Правительства РФ № 661 связано с завершением 1 ноября 2005 г. двухлетнего льготного срока для участников рынка, выделенного для приведения их систем коммерческого учета в соответствии с регламентами АТС. Большинство компаний не смогли этого сделать в намеченные сроки. Во-первых, в результате реформирования появились новые границы, где установлены системы коммерческого учета, уже не являлись фактическими границами энергокомпаний. Во-вторых, не было достаточных условий для финансирования данной работы, когда тарифы могли возрасти меньше плановой и добавившейся к ней внеплановой инфляции.*

*Такая ситуация привела бы к тому, что в соответствии с правилами рынка эти энергокомпании в большом количестве выходили бы на балансирующий рынок. Для урегулирования этой проблемы было принято постановление № 661, в котором вводилась норма о том, что конкретные виды санкций за невыполнение норм организации коммерческого учета устанавливаются в регламентах администратора торговой системы, что означает шаг от государственного регулирования к саморегулированию отношений между поставщиками и потребителями на рынке электроэнергии.*

*Постановление Правительства РФ № 676 очень четко и понятно ставит «точки над i» во всех основных конфликтных вопросах, связанных с выходом на рынок: в нем учтена цикличность тарифного регулирования, определен конкретный механизм выхода потребителей на оптовый рынок.*

*На сегодняшний день идет обсуждение проекта изменений в Федеральный закон «Об особенностях функционирования энергетики в переходный период», касающихся положения на рынке многих его крупных участников, обладающих сетями и сбытом, а также документов, регулирующих вопросы перекрестного субсидирования. В скором времени ожидается принятие постановлений Правительства РФ «Об утверждении порядка формирования технологического резерва мощности», т.е. о механизме гарантирования инвестиций, который направлен на борьбу с дефицитом мощности за счет стимулирования инвестиционного процесса. В I квартале 2006 г. предполагается принятие постановления Правительства РФ о новой модели рынка, которое обеспечит запуск регулируемых двусторонних договоров.*

*Далее планируется принятие постановления Правительства РФ «Об изменении критериев отнесения магистральных линий электропередачи и объектов электросетевого хозяйства к ЕНЭС», готовится также постановление Правительства РФ, регулирующее рынок системных услуг.*

## Структура рынка электроэнергии

Основными элементами рынка являются:

- наличие двусторонних контактов,
- наличие балансирующего рынка,
- наличие спотового рынка,
- наличие рынка мощности,
- наличие рынка системных услуг.

В каждой стране с либерализованной электроэнергетикой существуют свои механизмы сопряжения конкурентных цен на оптовом рынке и конкурентного ценообразования на розничном рынке. В каждой стране имеется своя специфика двусторонних контрактов: где-то они физические, где-то финансовые. Тем не менее целевая модель российского рынка электроэнергии в основном своем перечне элементов такая же, как и в остальном мире.

Знаковые события 2005 г.:

- запуск сектора свободной торговли в Сибири 1 мая 2005 г.;
- запуск 20 октября 2005 г. балансирующего рынка по всей стране. С 01.01.06 г. вся региональная

генерация крупнее 25 МВт выведена на оптовый рынок; кроме того, ФСК с 01.01.06 г. начала покупать потери на оптовом рынке.

### Дальнейшие изменения и прогнозы

В 2006 г. двусторонние регулируемые договоры (в случае их принятия) будут заключаться на год, а с 2007 г. — на более длительные сроки. Введение договоров приведет к тому, что на оптовом рынке будут ликвидированы ограничения по цене. Вне зависимости от того, сколько физически вырабатывают поставщики, сколько физически потребляет потребитель, они должны будут эту электроэнергию обеспечить, за нее заплатить деньги и эти деньги получить. Далее начинаются колебания, связанные с погодой, какими-то поломками, с расширением или сокращением потребления.

Эти колебания фактически будут отражены на рынке «на сутки вперед», в который будет преобразован сектор свободной торговли в 2006 г. Как следствие на рынке появятся, находясь в конкуренции: 1) поставщики, которые будут в какие-то моменты продавать электроэнергию, а в какие-то моменты покупать, и 2) потребители, которые большей частью будут покупать электроэнергию, а в какой-то момент они будут ее продавать, имея излишки, полученные по своим двусторонним договорам. Причем ограничения для этих цен не будет, и все это будет важнейшим этапом преобразования рынка.

Предполагается запуск в 2006 г. рынка системных услуг. Часть системных услуг по той модели, которая сейчас обсуждается, будет финансироваться в рамках платы за мощность, а часть — на конкурентных началах. Обсуждение того, какие системные услуги в какую часть платежей попадают, активно идет в настоящий момент. В 2007 г. ожидается запуск рынка мощности, что, возможно, приведет к первым торгам по поставке мощности в конце 2006 г.

Моментом полной либерализации рынка можно считать дату окончания срока действия последнего из регулируемых двусторонних договоров. Вопрос о точном сроке либерализации упирается в вопрос о продолжительности договоров. Однако, поскольку каждый год все большее и большее количество электроэнергии будут продавать по свободным ценам, переход через «50 процентов рынка по свободным ценам» произойдет где-то уже на стыке 2008 и 2009 гг. Это будет означать качественный переход рынка и наступление либерализации. □