

Проект

Рекомендации**Парламентских слушаний «Анализ итогов реформирования РАО "ЕЭС России" и эффективности деятельности созданных на его базе структур»**

6 ноября 2013 г., 16-00

Малый зал, ул. Охотный ряд, д. 1

Участники Парламентских слушаний, представители федеральных органов исполнительной власти, депутаты Государственной Думы, представители организаций топливно-энергетического комплекса, научных и общественных организаций, рассмотрев итоги реформирования РАО «ЕЭС России» и вопросы эффективности деятельности созданных на его базе структур, отмечают:

Экономический спад в стране в начале 1990-х годов сопровождался значительным падением энергопотребления и изменением структуры электрической нагрузки энергосистем. В отрасли проявились признаки стагнации: процесс обновления мощностей остановился, ухудшились технико-экономические показатели электростанций (коэффициент полезного использования топлива, коэффициент использования установленной мощности оборудования), выросли потери электрической и тепловой энергии в сетях, нарастало технологическое отставание отечественной электроэнергетики от мировых лидеров.

В отрасли не действовали стимулы к повышению эффективности, рациональному планированию режимов производства и потребления электроэнергии, энергосбережению. Резкий спад электропотребления в крупных промышленных энергорайонах произошел в одних энергосистемах, а точки роста появились в других местах, изменились режимы электрических сетей, на отдельных территориях возник дефицит электроэнергии, стали обычны перебои энергоснабжения, существовала высокая вероятность

крупных аварий. Электроэнергетика в этот период сыграла роль демпфера социально-экономических трансформаций, накопив огромные объёмы отложенных инвестиций и просроченной задолженности за потребленную электрическую и тепловую энергию из-за неплатежей и отсутствия платежной дисциплины потребителей.

Начиная с 1999 года, экономика страны начала постепенно выходить из кризиса. Электропотребление росло в среднем на 2,7% в год. В 2008 году в Российской Федерации был достигнут максимум энергопотребления за весь период после 1990 года, равный 1011 млрд. кВт·ч (без децентрализованной электроэнергетики). При этом максимальный докризисный уровень электропотребления 1990 года, равный 1048 млрд. кВт·ч, до сих пор ещё остаётся не достигнутым.

За счет старых и избыточных мощностей электроэнергетика в целом смогла удовлетворять в эти годы растущий спрос на электрическую и тепловую энергию. Вместе с тем в 2000-е годы в отрасли все больше проявляется нехватка средств на инвестиции на модернизацию существующих и строительство новых энергоустановок. Учитывая растущий спрос и необходимость замены устаревшего оборудования в отрасли стали постепенно вводить новые генерирующие мощности и строить сети. Однако в условиях полного государственного регулирования инвестиции осуществлялись только за счет тарифов на электрическую и тепловую энергию. Негосударственные, частные инвестиции в отрасль привлечь было невозможно.

Все это требовало проведения преобразований в электроэнергетике, которые вывели бы отрасль из состояния стагнации, обеспечили ее качественный рост, повышение эффективности энергетических предприятий, создали условия для развития и привлечения частного капитала. Для этого необходимо было создать конкурентную среду в отрасли, осуществить либерализацию ценообразования, модернизировать систему

государственного регулирования, нацелив ее на повышение эффективности, адекватно новым реалиям рынка.

Цели и задачи реформы электроэнергетики России были определены постановлением Правительства от 11 июля 2001 г. № 526 "О реформировании электроэнергетики Российской Федерации". Законодательную базу реформирования отрасли составил пакет принятых в 2003 году федеральных законов «Об электроэнергетике», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые нормативные законодательные акты 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», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в мае 2008 года в структуре федеральных органов исполнительной власти было создано Министерство энергетики Российской Федерации.

В ходе реформы электроэнергетики, проведенной в 2004 – 2008 годах радикально изменились структура электроэнергетики России, была усовершенствована система государственного регулирования отрасли, созданы условия для развития функционирования и развития конкурентного рынка электроэнергии.

Произошло разделение естественно-монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) видов деятельности региональных АО-энерго. Созданы генерирующие компании оптового рынка (ОГК) и территориальные генерирующие компании (ТГК).

ОГК объединили крупные конденсационные тепловые электростанции, специализированные на производстве исключительно электрической энергии. В ТГК вошли главным образом теплоэлектроцентрали (ТЭЦ), расположенные, как правило, в городах, которые производят как электрическую, так и тепловую энергию. Шесть из семи ОГК были сформированы из тепловых электростанций, а одна («РусГидро») – из гидроэлектростанций. Тепловые ОГК и ТГК были организованы по экстерриториальному принципу и объединили тепловые электростанции, расположенные на территориях различных субъектов Российской Федерации.

Магистральные сети напряжением от 220 кВ и выше перешли под контроль Федеральной сетевой компании (ОАО «ФСК ЕЭС»). Распределительные сети интегрированы в межрегиональные распределительные сетевые компании, объединенные в холдинг ОАО «Холдинг МРСК». Объединенные диспетчерские управления (ОДУ) и региональные диспетчерские управления бывших АО-энерго переданы в ответственность общероссийскому системному оператору (ОАО «СО ЕЭС»).

Энергосбытовые компании, созданные на базе прежних АО-энерго, были наделены функциями гарантирующих поставщиков (ГП) в зонах своей деятельности, в задачи которых входит поставка и расчеты за потребленную электрическую энергию для всех категорий потребителей.

В целях обеспечения развития электроэнергетики в Минэнерго России была сформирована система разработки программных документов перспективного развития отрасли. В соответствии с Правилами разработки и утверждения схем и программ перспективного развития электроэнергетики, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 823 предусмотрены разработка Генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики (раз в 3 года), Схемы и программы развития ЕЭС России (ежегодно), Схемы и программы перспективного развития электроэнергетики субъектов РФ (ежегодно).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. N 823 схема и программа развития ЕЭС России разрабатывается системным оператором - ОАО «СО ЕЭС», совместно с организацией по управлению ЕНЭС - ОАО «ФСК ЕЭС».

В целом, как показал прошедший период, основные цели реформы электроэнергетики были реализованы. В отрасли произошел существенный рост инвестиций, главным образом, частных, что обеспечило ввод новых мощностей.

В 1999-2005 г.г.¹ общий объем инвестиций в электроэнергетику страны составлял всего 487 млрд руб., а в 2006-2012 г.г. - 4 трлн 175 млрд. руб. (увеличение в 8,5 раз)² Общий объем вводимых в отрасли генерирующих мощностей вырос с 10,8 ГВт в 1999-2005 годах до 20,1 ГВт в 2006-2012 годах, почти в 2 раза. Наибольший ввод новых мощностей достигнут в 2012 году - 6,3 ГВт.

В период после 2008 года выросла надежность энергоснабжения населения и предприятий. Наблюдается стабильное сокращение количества регионов высокого риска (РВР) прохождения максимумов нагрузки, критерии отнесения к которым энергосистем были определены 19 января 2009 года решением Правительственной комиссии по обеспечению безопасности электроснабжения. Если в 2007-2008 годах к РВР были отнесены 8 регионов, в 2008-2009 годах - 7 регионов, то в 2009-2010 годах - только 5 регионов. Особенно значимо, что в 2008-2009 годах из числа РВР удалось вывести Московскую и Ленинградскую энергосистемы.

При значительном росте инвестиций за период 2006-2012 годов цены на электроэнергию для потребителей выросли в 2,5 раза, в то время как при существенно более низких инвестициях за период 1999-2005 годов рост цен составлял почти 4 раза. Темп роста цен на электроэнергию в период 2006-

¹ Здесь и далее для сравнения приняты два периода: 1999-2005г.г. и 2006-2012г.г. 2005 год принят за «точку отсчета» для оценки результатов реформы отрасли с учетом того, что именно в 2005-2008г.г. были проведены основные мероприятия по реформированию электроэнергетики.

2012 годов был в 1,6 раза ниже, чем в дореформенной энергетике за период 1999-2005 годов.

В сопоставлении с ценой на газ темп роста цен на электрическую энергию на розничном рынке в 2006-2012 годах был медленнее (электроэнергия - в 2,56 раза, газ - в 2,83 раза), в то время, как в 1999-2005 годах это соотношение было обратным (электроэнергия - в 3,95 раза, газ - в 3,36 раза).

Объем задолженности на розничном рынке в период с 2000 года по 2008 год стабильно сокращался с 112,8 млрд. руб. в 2000 г. до 66,8 млрд. руб. в 2008 г. Однако несмотря на то, что в последующем объем задолженности начал нарастать и составил в 2012 г. 161,5 млрд руб., доля задолженностей в необходимой валовой выручке энергетике в период 1999-2005 годов составляла 21,5%, а в период 2006-2012 годов она снизилась до 6,6%, то есть, почти в 3 раза.

За период 1999-2005 г.г. средние цены на электрическую энергию для населения в России была ниже по сравнению с соответствующим уровнем США в 7,5 раза, по сравнению с Германией³ - в 19 раз. В это же время цена на электрическую энергию для промышленности в России отставала от США в 2 раза, а от Германии - в 3 раза.

За период 2006-2012 г.г. произошло существенное сокращение разрыва между ценами для промышленных потребителей России и США, начиная с 2010г. Россия даже незначительно их опережала. В сопоставлении с Германией, цены в России для промышленности за этот же период были ниже в 2 раза.

Средняя цена электроэнергии для населения за тот же период 2006-2012 годов в России была ниже по сравнению с США в 2,3 раза, с Германией - в 5,3 раза.

³ Сравнение с США проводится как со страной с сопоставимыми ценами на топливо, а с Германией - как со страной с наиболее высокими ценами.

В целом, учитывая структуру потребления, можно говорить о том, что платежи потребителей энергетикам в России существенно ниже, чем в европейских странах и США.

Вместе с тем, за прошедшие годы результаты функционирования постреформенной электроэнергетики выявили ряд проблем и новых важных вопросов, которые требуют скорейшего решения:

- действующая модель оптового рынка электроэнергии (мощности) не учитывает взаимосвязи рынков электроэнергии и тепла и не ориентирует на повышение эффективности ТЭЦ;
- требуется совершенствование модели деятельности гарантирующих поставщиков и розничных рынков;
- не решены проблемы перекрестного субсидирования, которые мешают дальнейшему развитию рыночных отношений в отрасли;
- общая энергетическая стратегия не учитывает активное развитие распределенной малой и средней генерации и уход от сверхцентрализованной структуры электроэнергетики в сторону большей децентрализации, активное вовлечение потребителей в инвестирование развития собственного энергообеспечения;
- требует совершенствования система перспективного планирования и прогнозирования в отрасли;
- и другие проблемы.

За прошедшие годы система перспективного планирования и прогнозирования в отрасли, разработка и регулярная корректировка Генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики показала свою работоспособность, однако проявились и негативные моменты, связанные с недостаточным учетом экономических последствий технических решений, предлагаемых в Схеме и программе развития ЕЭС России. В результате завышаются прогнозные уровни электропотребления, объемы резервов, реализуются избыточные сетевые решения. В качестве последствий можно

отметить существенное превышение установленной мощности над максимумом нагрузки (1,44 в 2012 г. против 1,25 в 1990 г.), а также снижение загрузки трансформаторов на подстанциях.

Как показала практика, необходимо расширить полномочия и ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за разработку схем и программ развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации. Требуется разработка муниципальных программ развития электрических сетей.

Сейчас негативные последствия, связанные с нерешенностью этих задач, проявились в полной мере, а меры по их решению задерживаются.

Например, очевидно, что сегодня отсутствует четкое понимание необходимости перспектив решения проблемы перекрестного субсидирования в отрасли. Наблюдается непоследовательность государственной политики в решении этой проблемы. Если в апреле 2013 года Правительством Российской Федерации был принят долгосрочный прогноз социально-экономического развития до 2030 года, в котором было намечено сокращение перекрестного субсидирования, то в сентябре 2013 года был принят прогноз социально-экономического развития страны на 2014-2016 гг., в котором заложена противоположная тенденция.

С целью управления процессом сокращения и последовательной ликвидации определенной части объемов перекрестного субсидирования Правительством Российской Федерации в отдельных регионах начат эксперимент, и с 2014 года повсеместно вводится социальная норма электропотребления для населения. Однако эта мера полностью проблемы перекрестного субсидирования не решит.

На основании изложенного участники Парламентских слушаний рекомендуют:

Правительству Российской Федерации:

Разработать и принять нормативные акты, предусматривающие:

- совершенствование модели оптового рынка электрической энергии и мощности;

разработку «дорожной карты» по сокращению и последующей ликвидации всех видов перекрестного субсидирования в электроэнергетике.

- ликвидацию нормативных и технологических барьеров для развития малой распределенной энергетики и привлечения потребителей в инвестирование собственного энергоснабжения. Уточнение в связи с этим модели функционирования розничных рынков электрической энергии и мощности;

- уточнение порядка разработки Генеральной схемы и программы развития ЕЭС России, усилив их нацеленность на экономическую оптимизацию принимаемых решений по развитию электроэнергетики с учетом динамики тарифов на электрическую и тепловую энергию;

- расширение полномочий и ответственности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации за разработку и реализацию Схемы и программы перспективного развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации, включая вопросы ее финансирования; Учесть необходимость разработки муниципальных схем электроснабжения

Разработать меры по повышению уровня и качества информационно-аналитического обеспечения государственного управления в электроэнергетике, совершенствованию статистики и созданию государственной информационной системы ТЭК, включая формирование прогнозных балансов производства и потребления электрической энергии, мониторинг работы предприятий и организаций электроэнергетики.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

разработать концепции и подготовить тексты законопроектов, ликвидирующих препятствия для повышения эффективности работы генерации и сетевого комплекса в электроэнергетике.

Исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации:

- обеспечить повышение качества разработки схем и программ перспективного развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации.

- организовать разработку муниципальных схем теплоснабжения и электроснабжения, включая меры по расширению когенерации производства электрической и тепловой энергии.