

ЭТО ИНТЕРЕСНО

Этапы и вехи реформы РАО «ЕЭС»

В это трудно поверить, но с июля текущего года РАО «ЕЭС России» прекратило свое существование. А это значит, что реформа электроэнергетики, о которой так много говорилось в последние годы, закончена. Отрасль разделена на монопольные секторы, в которых государство сохранило контроль, – транспортировка и распределение, и конкурентный, где «погоду» будут определять частные инвесторы – производство и сбыт электроэнергии.

После 1 июля контроль за энергетикой станет заботой Росэнерго и некоммерческого партнерства «Совет рынка», участие в работе которого станет обязательным для всех игроков рынка. «Преемственность» в первой структуре была обеспечена – главой Росэнерго назначен начальник департамента энергохолдинга Дмитрий Аханов. Ведомство расширит свои функции и после ликвидации РАО «ЕЭС России», среди прочего, займется принятием решений по инвестиционным программам отрасли. Однако свой путь реформа проходила порой с большими сучками и задоринами.

Пора что-то менять

Еще в 1980-х гг. в электроэнергетике страны стали проявляться признаки стагнации: производственные мощности обновлялись заметно медленнее, чем росло потребление электроэнергии. В 1990-е гг., в период общеэкономического кризиса в России, объем потребления электроэнергии существенно уменьшился, в то же время процесс обновления мощностей практически остановился.

В те годы по технологическим показателям – в первую очередь это удельный расход топлива, средний коэффициент полезного действия оборудования, рабочая мощность станций и др. – российские энергокомпании отставали от своих аналогов в развитых странах. Отсутствовали стимулы к повышению эффективности, рациональному планированию режимов производства и потребления электроэнергии, энергосбережению.

В отдельных регионах происходили перебои энергоснабжения, наблюдался энергетический кризис. Уже тогда специалисты прогнозировали возможность крупных аварий. Положение усугублялось тем, что в те годы фактически отсутствовала платежная дисциплина, были рас пространены неплатежи.

Все это вызвало необходимость преобразований в электроэнергетике, которые создали бы стимулы для повышения эффективности энергокомпаний и позволили существенно увеличить объем инвестиций в отрасли. В противном случае, при дальнейшем расширении внешнеэкономического сотрудничества, российские предприятия проиграли бы экономическое соревнование не только на зарубежных рынках, но и на внутреннем рынке страны.

Два лагеря

Это понимали все, но для изменения ситуации нужна была четкая программа действий, и тогда разработкой концепции реформирования занимались фактически все высокие чины государства, а 2000 г. стал годом полемики по поводу, каким путем пойти. В декабре дискуссии перенесли в Госсовет. Распоряжением президента создается рабочая группа президиума Госсовета по вопросам реформирования электроэнергетики, которую возглавил томский губернатор Виктор Кресс. На ее рассмотрение в то время было представлено девять основных концепций реформ РАО «ЕЭС». До «финиша» добрались только две: Министерства экономического развития и концепция менеджмента РАО «ЕЭС России».

«План Грефа» первоначально был рассчитан на 8 – 10 лет и предполагал три этапа. Согласно ему электростанции федерального значения должны быть консолидированы в десять крупных генерирующих компаний, региональные энергосистемы превратятся в холдинги, объединяющие три полностью контролируемые предприятия по выработке, передаче и распределению энергии. Кроме того, для контроля над всеми высоковольтными линиями электропередачи предполагалось создать единую сетевую компанию, на 100 % принадлежащую РАО «ЕЭС России». Для этого в законодательство нужно было внести необходимые изменения, позволяющие для обеспечения конкуренции на оптовом рынке выработать единый порядок установления тарифов, а также устанавливать тарифы на передачу энергии. Разделение энергетики по варианту Минэкономразвития исключало возможность создания вертикально интегрированных компаний, поскольку магистральные сети передавались бы в распоряжение Федеральной сетевой компании.

Реформа, по замыслу сторонников Анатолия Чубайса, поделена на четыре этапа, основной ее целью стало создание жизнеспособных энергетических компаний, которые могут не только обеспечивать потребности страны в электроэнергии, но и развиваться. Предполагалось образовать Федеральную сетевую компанию, в собственности которой должны быть переданы магистральные сети, за исключением тех, что находятся в собственности АО-энерго.

В итоге многочисленных баталий победила «золотая середина». «Я рад, что несмотря на то, что в приговоре этого суда было задействовано много поваров, качество супа не ухудшилось», – так Анатолий Чубайс тогда отзывался о процессе переговоров.

Вскоре президенту и правительству был представлен доклад о единой государственной концепции реформирования электроэнергетики. И вот 11 июля 2001 г. появилось постановление правительства «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации», что стало точкой отсчета начала энергетической реформы. Хотя практически это было не так, вопрос о реформе снова отложился более чем на год. В течение этого времени продолжалась подготовительная фаза реформы, в ходе которой осуществлялись разработка и согласование новой законодательной базы электроэнергетики, уточнение и конкретизация направлений реформы.

Лед тронулся

Практическая фаза началась в 2003 г., когда весной вступил в силу пакет законопроектов, ставших законодательной основой преобразований в отрасли. Так, была разработана концепция стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003 – 2008 гг. «5+5», конкретизировавшая схемы и методы проведения реформы. В июне 2003 г. правительство утвердило «План мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2003 – 2005 гг.».

И началась реструктуризация отрасли. Формируемые в ходе реформы компании представляют собой предприятия, специализированные на определенных видах деятельности (генерация, передача электроэнергии и другие) и контролируемые соответствующие профильные активы. По масштабу профильной деятельности создаваемые компании превосходят прежние монополии регионального уровня: новые компании объединяют профильные предприятия нескольких регионов либо являются общероссийскими.

Так, магистральные сети переходят под контроль Федеральной сетевой компании, распределительные сети предполагается интегрировать в межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК), функции и активы региональных диспетчерских управлений передаются общероссийскому Системному оператору.

Активы генерации также объединяются в межрегиональные компании, причем двух видов: генерирующие компании оптового рынка (оптовые генерирующие компании – ОГК) и территориальные генерирующие компании (ТГК). ОГК объединяют электростанции, специализированные на производстве почти исключительно электрической энергии. В ТГК входят главным образом теплоэлектростанции (ТЭЦ), которые производят как электрическую, так и тепловую энергию. Шесть из семи ОГК формируются на базе тепловых электростанций, а одна, Гидро-ОГК, – на основе гидрогенерирующих активов. Тепловые ОГК построены по экстерриториальному принципу, в то время как ТГК объединяют станции соседних регионов.

В 2004 г. начатые преобразования были продолжены одновременно с реализацией других направлений реформы электроэнергетики, в частности, продолжилась формирование новой нормативно-правовой базы отрасли. 19 января было принято постановление Правительства РФ № 19, утвердившее «Правила согласования инвестиционных программ субъектов естественных монополий в электроэнергетике». В сфере регулирования тарифов постановлением правительства от 26 февраля 2004 г. № 109 были закреплены новые правила ценообразования на электрическую и тепловую энергию. Была ликвидирована правительственная Комиссия по реформированию электроэнергетики, началось формирование межведомственной комиссии, в сферу деятельности которой включены функции прежнего ведомства.

В последние месяцы 2004 г. созданы (прошли государственную регистрацию) первые три ОГК и две ТГК. В тот же период совет директоров РАО «ЕЭС России» принял решение об учреждении четырех МРСК. В 2004 г. также была практически сформирована новая вертикаль оперативно-диспетчерского управления: функции региональных диспетчерских управлений были переданы (за некоторым исключением) от АО-энерго Системному оператору.

Однако в целом реформирование отставало от плана. Потеря темпа была связана прежде всего с изменением политических настроений в стране, а также необходимостью переосмысления и некоторой корректировки промежуточных результатов либерализации. Сохранялась и неопределенность по основным вопросам преобразований – как приватизировать ОГК и ТГК,

как обеспечивать социальные группы потребителей доступной по цене электроэнергией, как поддерживать жизнеспособность нерентабельных мощностей и вновь создаваемых компаний, которые будут заниматься сбытом электроэнергии, как привлекать инвестиции. Так, первоначально по плану реформаторов ОГК должны были быть проданы на открытом аукционе частным инвесторам. Обсуждалось три варианта механизма оплаты ОГК: акциями энергохолдинга, деньгами, а также (компромиссный вариант, предложенный МЭРТ) деньгами и акциями на так называемых спеденжных аукционах. Однако правительство неоднократно откладывало принятие ключевого для энергореформы решения.

Между тем изношенность основных фондов в электроэнергетике достигла 60 – 65 %, в том числе в распределительных сетях – свыше 75 %, а 15 % мощностей полностью выработали свой ресурс. Тогда, в 2004 г., по оценкам РАО «ЕЭС России», дефицит электрической мощности в 2008 г. в основном в европейской части страны составит около 4 млн кВт.

Не было бы счастья...

Рутинный ход событий нарушила энергетическая авария 25 мая 2005 г. В тот день пожар на трансформаторе на подстанции «Чагино» стал причиной каскадного отключения объектов московского энергоузла. Вслед за Москвой от веерного отключения электричества пострадали Тульская и Калужская области. Убытки от пожара московская прокуратура оценила в сумму около 2 млрд руб. На специально созванном по этому поводу совещании в Кремле, на которое были приглашены председатель правления РАО «ЕЭС России» Анатолий Чубайс и мэр Москвы Юрий Лужков, Владимир Путин заявил, что связывает произошедшую энергоаварию с непрофессионализмом управленцев энергохолдинга. Он призвал проверить, правильно ли расходует его прибыль, обвинил руководство «Мосэнерго», предложившее повышение энерготарифов, в шантаж и намекнул на его возможные корыстные интересы. После этого возмущавший тогда старичную энергосистему Аркадий Евстафьев подал заявление об отставке.

Майский энергетический кризис в Москве существенно изменил представление об энергетике и у главы энергохолдинга Анатолия Чубайса. Он признал, что менеджмент РАО «ЕЭС» ошибался, когда считал своими главными задачами реформу энергетики и оптимизацию финансов АО-энерго. «Мы ошибались – и сам факт аварии это показал», – отмечал он. В результате холдинг пересмотрел свои приоритеты, и во главе угла стала задача обеспечения надежности энергосистемы. В итоге правление РАО «ЕЭС» утвердило программу действий по достижению новой цели, главным элементом которой стала разработка комплексного плана развития единой энергосистемы страны до 2030 г. Позже была утверждена и инвестиционная программа, рассчитанная на 2006 – 2010 гг., предусматривающая ввод в стране новых энергоблоков общей мощностью 20,9 тыс МВт. Финансирование строительства генерирующих и сетевых объектов оценивалось тогда в 2 трлн руб.

Собственно, главной победой реформаторов в 2006 г. можно считать решение вопроса привлечения инвестиций. «Инвестиции сегодня – самое главное, ради этого мы и проводили реформу, – заявил в апреле Анатолий Чубайс. – И сегодня мы предлагаем механизмы привлечения частных инвестиций в конкурентный сектор энергетики, тот, который создан благодаря реформе, в сектор генерации. Вместе с этим мы говорим, что сформируется сектор, который будет под контролем государства. Это, прежде всего, высоковольтные сети, и здесь нужны государственные инвестиции, соответствующий запрос мы направили правительству. То есть суть реформы – государственный и конкурентный секторы, отдельные друг от друга, – практически уже завершена. Мы создали 21 генерирующую компанию, мы консолидировали сетевую вертикаль и готовы к тому, чтобы запустить инвестиционный механизм. Я считаю, что в ближайшие три года, опираясь на результаты реформы, мы должны утроить объем инвестиций. С нынешних 5 млрд долл. в год мы должны подняться на цифру 15 млрд долл. в год».

7 июня 2006 г. прошло заседание Правительства РФ, посвященное рассмотрению перспектив развития отечественной электроэнергетики. На правительственном заседании глава Минпромэнерго Виктор Христенко заявил, что привлечение инвестиций тепловыми генкомпаниями возможно путем размещения акций на площадках или прямой продажи части активов стратегическим инвесторам. «Эти два варианта могут совмещаться», – объяснил он, отметив, что по каждой из генерирующих компаний решения будут приниматься отдельно. По прогнозу министра, проведение доэмиссии не приведет к утрате контроля РАО «ЕЭС» над генкомпаниями, но в дальнейшем доля энергохолдинга может снизиться до уровня блокаета. По словам Христенко, в ближней перспективе могут провести доэмиссии ОГК-3, ОГК-5, ТГК-3 и ТГК-5. Ориентировочный объем размещения дополнительного выпуска акций ОГК-3 может составить 11,8 млрд руб., ОГК-5 – 13,9 млрд руб., ТГК-3 – 40,7 млрд руб., ТГК-5 – 57 млрд руб.

С 1 сентября 2006 г. вступили в силу новые правила работы оптового и розничных рынков электроэнергии. На оптовом рынке электроэнергии осуществлен переход к регулируемым договорам между покупателями и генерирующими компаниями, ликвидирован сектор свободной торговли (ССТ), запущен спотовый рынок – «рынок на сутки вперед». А к 2011 г. предусматривается постепенная замена регулируемых договоров на свободные договоры. Правила функционирования розничных рынков предполагают постепенную либерализацию розничных рынков электроэнергии параллельно с либерализацией оптового рынка при сохранении обеспечения населения электроэнергией по регулируемым тарифам.

Процесс пошел

Первой «ласточкой», сумевшей привлечь средства частных инвесторов, стала ОГК-5. Совет директоров РАО «ЕЭС России» 28 июля 2006 г. одобрил доэмиссию генкомпания на 5,1 млрд акций. В итоге в ноябре ОГК-5 привлекла около 12 млрд руб. (459 млн долл. США), а доля энергохолдинга снизилась с 87,7 % до 75 %.

Одновременно шла подготовка к ликвидации холдинга. Тот же июльский совет директоров утвердил форму первого этапа реорганизации и 22 сентября принял решение о созыве общего собрания акционеров, которое состоялось 6 декабря. Держатели ценных бумаг одобрили планы менеджмента по первому этапу реструктуризации компании, согласно которому из нее будут выделены ОГК-5 и ТГК-5. Акционеры РАО «ЕЭС», владеющие акциями общества на конец операционного дня завершения первого этапа реорганизации, получат в дополнение к ним на лицевые счета, открытые регистраторами ОГК-5 и ТГК-5, акции обособляемых компаний. При этом число акций РАО «ЕЭС», принадлежащее им, останется неизменным.

Весь последующий год прошел под знаком продаж. Вслед за ОГК-5, стратегического партнера обрели ОГК-3 в лице «Норильского никеля», «Мосэнерго», в котором, как и ожидалось, весь объем выкупил «Газпром». Тогда же в генерации появился и первый иностранный инвестор (не считая финского Fortum) – доэмиссию ОГК-4 выкупил по рекордно высокой цене – 750 долл. за 1 кВт установленной мощности немецкий концерн E.ON. Кроме того, состоялась продажа ОГК-2 (купил «Газпром»), ОГК-6 («Газпром»), ТГК-1 («Газпром»), ТГК-5 (КЭС-Холдинг), ТГК-8 (ЛУКОЙЛ), ТГК-12 (СУЭК). Объем привлеченных средств составил 322,66 млрд руб. Кроме того, в этих компаниях также были проданы и пакеты акций, приходящихся на долю государства, – объем привлеченных средств составил 289,13 млрд руб. В общей сложности за счет размещения дополнительных акций и продажи «госдолей» в 2007 г. было привлечено 611,79 млрд руб. Приватизация генерации продолжилась и в текущем году. К маю непроданными остались лишь ОГК-1, ТГК-4, ТГК-11 и ТГК-14.

2007 г. стал также годом окончания первого этапа реорганизации РАО «ЕЭС». Как и планировалось, в сентябре из энергохолдинга выделены ОГК-5 и ТГК-5. А 26 октября акционеры на внеочередном собрании одобрили второй этап. Схема завершающей реорганизации РАО «ЕЭС России» предполагает завершение структурных преобразований, обособление всех компаний целевой структуры отрасли. По итогам реорганизации акционеры энергохолдинга получат акции выделенных компаний, а энергохолдинг прекратит свое существование. Владельцы депозитарных расписок в процессе реорганизации смогут получить либо GDR на акции выделяемых компаний целевой структуры, либо сами акции этих компаний, либо деньги от их продажи – так называемый cash out. Завершение структурных преобразований намечено на 1 июля 2008 г.

Кроме того, в наследие новым собственникам энергохолдинг оставил и «потолстевшую» инвестиционную программу. К 2015 г. планируется возвести уже 103 ГВт мощности, что можно сравнить с пятью системами «Мосэнерго». Расходы на строительство оцениваются в размере 3,1 трлн руб. Стоит отметить, что все объекты нового строительства вошли в принятую правительством «Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 года».

Е. Е. Шестернина

**РБК daily специально для «Энергоэксперта»
Журнал «Энергоэксперт», № 3 – 2008
(Текст дан в авторской редакции)**

