

**Аналитическая записка
по выполнению Программы реформирования
электроэнергетической отрасли Российской Федерации
в соответствии с принятыми законодательными актами
на основании проведенных проверок финансово-хозяйственной
деятельности и хода реформирования региональных энергетических
акционерных обществ (ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”,
ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”)**

Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 426 были утверждены “Основные положения структурной реформы в сферах естественных монополий”, тем самым была признана необходимость реструктуризации естественных монополий и определены меры, необходимые для ее осуществления.

Однако, несмотря на вступление названного документа в силу, реальных изменений в энергетике ни на практике, ни в правовом регулировании не последовало. Не произошло отделение конкурентных видов деятельности от монопольных. РАО “ЕЭС России” по-прежнему охватывает как монопольные (передача электроэнергии), так и конкурентные (производство, сбыт) сферы деятельности. Идея создания конкурентного оптового рынка на основе свободного ценообразования осталась нереализованной.

11 июля 2001 года постановлением Правительства Российской Федерации № 526 были приняты “Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации”. В данном документе описана модель российского рынка электроэнергетики, которая должна быть реализована в результате проведения реформы. Определены цели, задачи, принципы реформирования, указаны ключевые шаги реализации реформы в ходе подготовительных работ по созданию конкурентного рынка электроэнергии, функционированию субъектов рынка электроэнергии и организации его работы, ценообразованию на рынке электроэнергии, а также обеспечению надежности работы отрасли в переходный период.

Таким образом, указанным документом был дан старт масштабной структурной реформе российской электроэнергетики.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р был утвержден “План мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики”.

28 февраля 2002 года Правительством Российской Федерации были одобрены законопроекты о реформировании электроэнергетики.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 были созданы: ОАО Федеральная сетевая компания, управляющая единой национальной (общероссийской) электрической сетью, - ОАО “ФСК ЕЭС” - 21 июля 2002 года (распоряжение РАО “ЕЭС России” от 18 июня 2002 года № 42-р) и ОАО “Системный оператор, осуществляющий диспетчерское управление единой электрической сетью России” - ОАО “СО-ЦДУ ЕЭС” - 17 июня 2002 года (распоряжение РАО “ЕЭС России” от 13 июня 2002 года № 39-р). Указанные компании созданы в виде 100-процентных дочерних обществ РАО “ЕЭС России”.

Уставный капитал ОАО “ФСК ЕЭС” (далее - ФСК) составляет 127 млрд. руб. В состав ФСК передаются магистральные линии электропередачи и сетевое оборудование, необходимое для их эксплуатации, принадлежащие РАО “ЕЭС России”. Передаче в ФСК

подлежат и магистральные сети АО-энерго, относящиеся согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 881 к единой национальной (общероссийской) электрической сети.

Уставный капитал ОАО “СО-ЦДУ ЕЭС” (далее - СО-ЦДУ ЕЭС) составляет 992,8 млн. руб. В состав СО-ЦДУ ЕЭС передаются: Центральное диспетчерское управление ЕЭС (ЦДУ), объединенные диспетчерские управления (ОДУ), региональные диспетчерские управления (РДУ), входящие в настоящее время в АО-энерго. С 21 июля 2001 года диспетчерское управление РАО “ЕЭС России” передано СО-ЦДУ ЕЭС.

Одним из важнейших аспектов реформирования электроэнергетики является преобразование АО-энерго.

Базовый вариант предусматривал реорганизацию АО-энерго путем выделения акционерных обществ с пропорциональным распределением акций вновь создаваемых компаний между акционерами АО-энерго. Предполагалось, что до реорганизации из АО-энерго будут выделены магистральные сети, подлежащие передаче в Федеральную сетевую компанию. На базе аппарата управления АО-энерго будет создана управляющая компания, исполняющая функции исполнительного органа созданных субъектов.

В РАО “ЕЭС России” издан приказ от 10 апреля 2002 года № 200 “О задачах по реализации проектов реформирования АО-энерго в 2002 году”. В приказе устанавливаются следующие требования к проектам реформирования энергосистем - дочерних и зависимых обществ РАО “ЕЭС России”:

1. Генерирующие активы должны быть выделены из АО-энерго. Электростанции АО-энерго, которые должны войти в генерирующие компании оптового рынка, станут отдельными юридическими лицами.

2. Сетевые активы АО-энерго распределяются следующим образом:

- распределительные сети передаются региональной сетевой компании (за ней в переходный период сохраняется функция гарантирующего поставщика);
- магистральные сети сосредотачиваются в межрегиональные магистральные сетевые компании (в дальнейшем передаются в ФСК).

3. Создаваемые сбытовые компании являются прообразом будущих независимых сбытовых компаний.

4. Все имущество АО-энерго, необходимое для функционирования региональных диспетчерских управлений, передается Системному оператору по договорам купли-продажи или долгосрочным договорам аренды.

5. Все генерирующие, сетевые и сбытовые компании, создаваемые в процессе реорганизации АО-энерго, могут управляться одной управляющей компанией.

Проверка РАО “ЕЭС России” и его дочерних обществ (ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго”) в части выполнения Программы реформирования электроэнергетики Российской Федерации в соответствии с принятыми законодательными актами показала следующее.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 определено, что в 2001-2002 годах в рамках первой фазы первого этапа реформирования, носящей в основном подготовительный характер, необходимо осуществить меры по финансовому оздоровлению организаций отрасли, в частности, по снижению издержек, реструктуризации кредиторской и дебиторской задолженности, сформировать систему раздельного учета затрат по видам деятельности, создать механизм, обеспечивающий равный доступ к сетевой инфраструктуре.

В ходе второй фазы, заканчивающейся в июле 2004 года, должно завершиться реформирование акционерных обществ энергетики и электрификации, объединение ре-

формированных акционерных обществ электроэнергетики и электрификации по видам деятельности, а также реформирование РАО “ЕЭС России” путем создания независимых обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащих государству.

В нарушение указанного постановления Правительства Российской Федерации, которым установлен срок исполнения мероприятий первой фазы первого этапа реформирования в январе 2003 года, РАО “ЕЭС России” своим приказом от 17 октября 2001 года № 563 определило досрочное завершение подготовительного этапа преобразований АО-энерго и АО-электростанций и обязало акционерные общества энергетики приступить к реформе путем реализации проектов по реформированию отдельных АО-энерго или их групп, предусматривающих учреждение дочерних компаний, слияние, поглощение и разделение компаний, а также иные действия, связанные с изменением структуры собственности. Одновременно указанным документом РАО “ЕЭС России” был образован Проектный комитет по вопросам реформирования АО-энерго, в который до 15 ноября 2001 года департаменты РАО “ЕЭС России” должны внести предложения по формированию методических рекомендаций для АО-энерго по подготовке заявок по их реформированию.

Разделом III “Нормативное правовое обеспечение реформирования электроэнергетики Российской Федерации и системы государственного регулирования”, содержащимся в Основных направлениях реформирования электроэнергетики Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526, установлено, что реформа электроэнергетики может основываться только на прочной нормативной правовой базе, формирование которой должно иметь опережающий характер и осуществляться при непосредственном участии и контроле государства.

Проекты реформирования ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго” и ОАО “Ивэнерго” разрабатывались со ссылкой на соответствие постановлению Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 и распоряжению Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р, фактически разработка указанных документов основывалась на приказе РАО “ЕЭС России” от 17 октября 2001 года № 563, а также на иных внутренних нормативных актах РАО “ЕЭС России”, утвержденных приказами, протоколами и решениями совета директоров РАО “ЕЭС России”.

В ходе проведения проверок установлено, что распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 1040-р “О плане первоочередных мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации” в 2001 году практически не выполнялось.

Из 20 мероприятий, предусмотренных к исполнению в 2001 году, выполнено только 7. В связи с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2002 года № 471-р утверждена новая редакция “Плана мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации”, и сроки реализации мероприятий перенесены на 2002 год. Необходимо отметить, что приоритетность законодательного обеспечения реформирования естественных монополий была закреплена также распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р.

В течение 2001-2002 годов ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго” активно выполнялись мероприятия подготовительного этапа преобразований, в том числе:

- выполнена большая работа по технической инвентаризации, паспортизации и оформлению в учреждениях юстиции прав собственности на объекты недвижимости энергосистемы;

- выполнена и продолжается работа по оформлению правоустанавливающих документов на землю под объектами энергосистемы;
- введена система раздельного учета по видам деятельности на предприятиях энергосистемы;
- проводятся мероприятия по прекращению участия в неэффективных непрофильных видах деятельности путем продажи, передачи, ликвидации объектов таких видов деятельности и т. д.

Советом директоров РАО “ЕЭС России” одобрена технология укрупнения и порядок образования межрегиональных сетевых компаний на базе магистральных сетей АО-энерго.

В соответствии с приказом РАО “ЕЭС России” от 5 апреля 2002 года № 200 “О задачах по реализации проектов реформирования АО-энерго в 2002 году” реформирование электросетевого комплекса проверяемых обществ сопровождается передачей магистральных сетей (в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 881 “О критериях отнесения магистральных линий электропередачи и объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети”) в Межрегиональную магистральную сетевую компанию (ММСК) в обмен на акции ММСК.

Во исполнение приказа РАО “ЕЭС России” № 260 от 13 мая 2002 года для обеспечения и укрепления оперативно-технического управления в составе ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Ивэнерго” обособлены РДУ (региональные диспетчерские управления) как структурные подразделения аппаратов управления обществ.

Советом директоров РАО “ЕЭС России” (протокол № 128 от 27 сентября 2002 года) принято решение о реформировании сервисных и ремонтных подразделений АО-энерго опережающими темпами по отношению к реорганизации АО-энерго в целях повышения эффективности использования средств на ремонтные работы и техпервооружение и развитие конкурентных рыночных отношений в сфере ремонтов. В качестве способа обособления ремонтных и сервисных подразделений АО-энерго принято решение об учреждении новых юридических лиц - 100-процентных дочерних акционерных обществ АО-энерго.

Проекты реформирования ремонтных видов деятельности ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”, разработанные во исполнение упомянутого решения совета директоров РАО “ЕЭС России”, прошли рассмотрение рабочей группой по реформированию ремонтных видов деятельности РАО “ЕЭС России” и одобрены проектной группой.

Таким образом, на момент проведения проверок в результате проведенных мероприятий общества были полностью готовы приступить к реализации проекта реформирования по схеме выделения генерирующей, теплосетевой, сбытовой и управляющей компаний. При этом необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что, если в дореформенный период программы технического перевооружения, реконструкции и развития выполнялись за счет собственных источников (амортизация, прибыль), то в дальнейшем предполагается привлечение для этих целей стратегических инвесторов и, прежде всего, в генерирующие компании. Однако следует отметить, что электроэнергетическая отрасль в настоящее время характеризуется инвестиционной непривлекательностью. Проверки показали полное отсутствие в обществах работы по привлечению инвесторов. Ни одной из проверенных энергосистем не были заключены соглашения о намерениях с потенциальными инвесторами.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что правовая разработка реформы и управление ею производится самими реформируемыми структурами без должного активного участия в этом процессе государства, и осуществляется в первую очередь в соответствии с интересами руководства реформируемых структур без учета интересов экономики страны в целом, что может привести к негативным социально-экономическим последствиям.

Учитывая важность выполнения комплекса мер по реформированию электроэнергетики Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации были направлены письма в адрес 38 губернаторов (глав администраций) субъектов Российской Федерации с предложением изложить свое мнение по основным направлениям реформирования электроэнергетики Российской Федерации. Получены ответы из 32 регионов России.

Анализ полученных ответов позволил выделить основные проблемы, волнующие регионы

1. Реформирование сектора электроэнергетики, создание конкурентного рынка, организация инвестиционной привлекательности сопряжены с изменением принципов взаимодействия в первую очередь между промышленными потребителями и производителями электроэнергии. Более всего могут подвергнуться риску те отрасли, у которых доля затрат на приобретение электроэнергии в конечной цене продукции максимальна. К ним относятся: предприятия нефтеперерабатывающей промышленности, угольная промышленность, черная металлургия, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность и др.

Меньшим рискам, сопряженным с реформой сектора электроэнергетики, будут подвержены предприятия легкой и пищевой промышленности.

В итоге реформа электроэнергетики (при условии создания действительно единого на территории всей страны конкурентного оптового рынка электроэнергии) в переходный период с большей вероятностью негативно отразится на базовых отраслях промышленности. Реформа электроэнергетики обернется существенными издержками, связанными как с серьезным ухудшением финансового положения ряда отраслей, вносящих существенный вклад в сегодняшний экономический рост, так и с устранением перекрестного субсидирования.

2. Создание Федеральной сетевой компании и Системного оператора в форме дочерних обществ РАО «ЕЭС России» усиливает монопольное положение РАО «ЕЭС России» на федеральном оптовом рынке электроэнергии, создает конфликт интересов на оптовом рынке с независимыми производителями электроэнергии (АЭС и др.) и фактически устраняет государство от управления этими монопольными видами деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

3. Государством практически бесплатно передается имущество (активы) ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС - объекты электрических сетей, отнесенных к единой национальной (общероссийской) электрической сети, и активы Центрального диспетчерского управления, диспетчерских управлений объединенных энергосистем и их региональных диспетчерских управлений, уставные капиталы которых определены в 128 млрд. рублей.

4. На переходный период реформирования электроэнергетики у государства остаются только опосредованные рычаги влияния (через совет директоров РАО «ЕЭС России») на деятельность ключевых инфраструктурных звеньев электроэнергетики, так как уже созданные ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС полностью подконтрольны только РАО «ЕЭС России» (в связи с тем, что 49 % акций указанных компаний останутся в собственности РАО «ЕЭС России»), что неизбежно приведет к нарушению прав независимых производителей электроэнергии, а также крупных потребителей электроэнергии, попадающих под

контроль РАО “ЕЭС России”, которое само будет через ФСК и СО-ЦДУ ЕЭС определять, какая энергия, по каким сетям и, следовательно, по какой цене пойдет к данному потребителю.

5. Высокая степень износа основных производственных фондов и растущая потребность в инвестициях, необходимых для обновления основных фондов энергосистем, может привести к скачку цен (тарифов), что отразится на отечественных товаропроизводителях и экономике страны в целом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 установлено, что реформа электроэнергетики может основываться только на прочной нормативной правовой базе, формирование которой должно иметь опережающий характер и осуществляться при непосредственном участии и контроле государства. Однако, несмотря на то, что в 2001-2002 годах не было принято в полном объеме ни одного законодательного акта по реорганизации крупнейшей энергокомпании мира, РАО “ЕЭС России” начато форсированное реформирование отрасли, что создает неоправданно высокие риски в энергообеспечении потребителей Российской Федерации.

Таким образом, РАО “ЕЭС России” в 2001-2002 годах своими действиями систематически нарушало указанное постановление Правительства Российской Федерации.

Поспешное проведение реформирования электроэнергетики без всестороннего обсуждения и принятия необходимых нормативных и правовых актов было преждевременно.

9 октября 2002 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации рассмотрены и приняты в первом чтении шесть законопроектов:

- “Об электроэнергетике” - главный концептуальный документ, закрепляющий основные параметры реорганизации РАО “ЕЭС России” и региональных АО-энерго. Он закладывает правовые основы экономических и производственных отношений в электроэнергетике, в том числе в части определения полномочий органов государственной власти по регулированию этих отношений;

- “О введении в действие Федерального закона “Об электроэнергетике” - устанавливает некоторые сроки и регламентирует деятельность отрасли в переходный период;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов” - устанавливает на переходный период до 2005 года государственное регулирование тарифов;

- “О внесении поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации” - поправки в статью “Энергоснабжение”, которые в значительной степени будут влиять на деятельность бытовых компаний;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “Об энергосбережении”;

- “О внесении поправок в Федеральный закон “О конкуренции и антимонопольной политике”.

Указанные законопроекты не решали обозначенных проблем и нуждались в существенной доработке. Таким образом, правовой вакуум в реформировании электроэнергетики продолжал сохраняться.

С целью оценить стартовое состояние энергетической отрасли перед началом структурных преобразований в ней, Счетной палатой в 2001-2003 годах проводился ряд проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий энергетической отрасли, входящих в единую энергетическую систему Российской Федерации, а также региональных энергетических комиссий соответствующих регионов и областей. В частности, были проверены ОАО “Красноярскэнерго”, ОАО “Ростовэнерго”, ОАО “Владимирэнерго”, ОАО “Свердловскэнерго”, ОАО “Ивэнерго”, ОАО “Белгородэнерго” и др., а также региональные энергетические комиссии соответствующих регионов.

Проведенные проверки выявили критическое техническое состояние значительной части основных фондов энергокомпаний. Идет быстрый процесс старения оборудования, и в ближайшие годы потребуются вывод из баланса большого объема генерирующих мощностей.

Около 25 % мощности энергоблоков и более 40 % неблочного оборудования ТЭС ЕЭС России находятся за пределами физической и экономической целесообразности их эксплуатации. Срок службы блочного оборудования составляет 70 %, а неблочного – более 80 % от нормативного. Мощности ТЭС, достигшие предельных наработок, составляют 35 млн. кВт.

Тяжелое положение и в электрических сетях. В среднем протяженность ЛЭП, находящихся в неудовлетворительном и непригодном состоянии, в 2 раза превышает протяженность ЛЭП, подвергаемых реконструкции, техническому перевооружению и капитальному ремонту, а по электрическим сетям энергозоны восточной части страны – более чем в 5 раз. Причем ежегодный прирост ЛЭП, находящихся в неудовлетворительном и непригодном состоянии, составляет 1-2 %. Между тем, статистика показывает, примерно 90 % общего количества нарушений в работе энергосистем происходит в электрических сетях, что связано, прежде всего, со старением сетевого оборудования. В частности, тревогу вызывают состояния вводов 110-220 кВ (износ составляет примерно 70 %), а также устаревшие устройства релейной защиты и автоматики (РЗА).

Несвоевременная замена мощностей электростанций и котельных создает реальную угрозу энергетической безопасности регионов страны и может привести к технологическим авариям с тяжелыми социально-экономическими последствиями, особенно в осенне-зимний период.

Постоянно растет объем полностью амортизированных основных фондов (25 % машин и оборудования ТЭС). В масштабах отрасли понадобится не менее 25 лет, чтобы это оборудование было введено в эксплуатацию при современных темпах его выбытия.

Поддержание изношенных основных фондов электроэнергетики в эксплуатационном состоянии требует все возрастающих затрат на ремонты, приближающихся к стоимости вновь вводимых основных фондов. Удельные затраты на ремонты в электроэнергетике почти в 2 раза выше, чем в смежных отраслях.

Еще в 70-х годах было определено, что широкомасштабный ввод мощностей на ТЭС и ГЭС, имевший место в конце 50-х - начале 60-х годов, неизбежно потребует значительного увеличения объемов работ по техническому перевооружению в 90-х годах. Однако проверки показали, что эти работы в последние годы сведены к минимуму.

Рост затрат на ремонты обусловлен ростом стоимости материалов и запасных частей без увеличения объемов ремонтных работ. Затраченные средства направляются на выполнение минимально необходимой ремонтной программы для поддержания оборудования в работоспособном состоянии. Выделенные средства на ремонты основных фондов концентрируются на наиболее важных объектах и агрегатах.

Основными источниками финансирования капитальных вложений в строительство и реконструкции энергосистем являются амортизация и прибыль.

Однако проверки показали, что при увеличении количества физически изношенного и устаревшего оборудования, нехватке средств на реконструкцию и техническое перевооружение энергосистем, значительная часть прибыли обществ, получаемая от реализации продукции, расходуется на финансирование непрофильных объектов и программ, тем самым из хозяйственного оборота предприятий отвлекаются финансовые средства, которые могли быть использованы для улучшения производственного потенциала энергосистем.

Выявлены факты необоснованного отвлечения денежных средств из оборота предприятий на финансирование строительства непрофильных объектов. ОАО «Красноярскэнерго» на финансирование внереализационных расходов израсходовало в 2002 году 816,4 млн. рублей при утвержденной советом директоров Общества сумме указанных расходов в размере 229,2 млн. рублей. При этом на финансирование капитального строительства и реконструкцию средства из фонда накопления не выделялись. ОАО «Ростовэнерго» израсходовало на финансирование внереализационных расходов 280,9 млн. рублей, или 83 % от всего объема прибыли Общества, и лишь 17 % прибыли направлено на финансирование капитального строительства и реконструкцию основных фондов.

Финансирование энергосистемами указанных расходов из фонда потребления практически ничем не регламентировано и не ограничено. Акционеры обществ вынуждены утверждать уже фактически произведенные расходы из прибыли, отнесенные к внереализационным, и лишь малая часть прибыли (чистая) подлежит распределению на собрании акционеров. Данная ситуация приводит к бесконтрольному расходованию прибыли энергосистемами, в том числе на непрофильную деятельность.

Особое внимание необходимо обратить на значительный рост амортизационных отчислений в структуре себестоимости, связанный с переоценкой основных фондов. На основании приказа РАО «ЕЭС России» от 30 октября 2001 года № 603 энергосистемы и станции федерального уровня приступили к переоценке основных фондов. Так, по ОАО «Владимирэнерго» рост амортизационных отчислений в связи с проведенной переоценкой составил 224 %, по ОАО «Ростовэнерго» - 50 %, ОАО «Красноярскэнерго» - 209 процентов.

Анализ показал, что переоценка основных фондов дочерними предприятиями РАО «ЕЭС России» приводит к росту среднего тарифа по энергосистемам субъектов Российской Федерации от 70 до 220 процентов. Особенно негативно это скажется на энергоемких и энергозависимых производствах (металлургический комплекс, железнодорожный транспорт, газовая отрасль, коммунальное хозяйство). Кроме того, столь значительный рост тарифов на электроэнергию может привести к сокращению платежеспособного спроса в отрасли и, как следствие, к новому витку кризиса неплатежей.

Несмотря на значительный рост амортизационных отчислений, полученный в результате переоценки, и достаточный объем средств, заложенных для этих целей в тариф для потребителя, программы капитальных ремонтов и технического перевооружения АО-энерго не выполняются, что ставит под сомнение целевое использование указанных средств. Например, в ОАО «Владимирэнерго» выполнение программы капитальных ремонтов при росте амортизационных отчислений на 224 % составило в 2001 году - 78,9 %, в 2002 году - 80 %, в ОАО «Красноярскэнерго» эти показатели при росте амортизации на 209 % составили 63,7 % и 39 %, соответственно.

Таким образом, вопрос переоценки основных фондов дочерними и зависимыми предприятиями РАО «ЕЭС России» необходимо взять под жесткий контроль государства и поручить ФЭК России и РЭК на местах провести экспертный анализ инвестиционных программ дочерних и зависимых предприятий РАО «ЕЭС России», проводимых за счет средств амортизации, полученных от переоценки основных фондов.

РАО «ЕЭС России», чьими дочерними компаниями являются проверяемые энергосистемы, несмотря на своевременное перечисление последними денежных средств в виде абонентной платы на счета РАО «ЕЭС России», не принимало участия в формировании источников финансирования капитальных вложений (строительства и реконструкции).

Вопрос об инвестиционной составляющей в структуре абонентной платы РАО «ЕЭС России» заслуживает особого внимания.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 390 ФЭК России, по согласованию с Минэкономки России и Минтопэнерго России, утверждает перечень объектов капитального строительства в электроэнергетике и определяет обоснованную величину инвестиционных средств, включаемых в абонентную плату РАО “ЕЭС России”, формируя их за счет прибыли после уплаты всех платежей в бюджет и внебюджетные фонды.

Отношения, связанные с инвестиционной деятельностью, осуществляемой в форме капитальных вложений, регулируются Федеральным законом “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений”.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 вышеуказанного закона РАО “ЕЭС России” и АО-энерго вправе заключить двусторонний договор на оказание услуг по капитальному строительству объектов электроэнергетики, который должен содержать обязательства сторон: АО-энерго, как инвестор, передает РАО “ЕЭС России” инвестиционные средства, после чего РАО “ЕЭС России”, как подрядчик, выполняет услугу для АО-энерго по строительству объектов электроэнергетики. В соответствии с частью 2 пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Из статьи 1 Федерального закона от 26 февраля 1999 года № 39-ФЗ следует, что “инвестиционная деятельность - это вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта”.

Предложенная РАО “ЕЭС России” форма договора не содержит обязательств по строительству объектов электроэнергетики, использование которых может принести прибыль АО-энерго или дать другой положительный эффект для ее потребителей, более того, она содержит явные преференции в пользу РАО “ЕЭС России”. При просрочке оплаты более чем на 45 дней, РАО “ЕЭС России” имеет право вводить безакцептную форму расчетов. В случае несвоевременной оплаты АО-энерго оплачивает РАО “ЕЭС России” проценты из расчета двойной ставки рефинансирования ЦБ России за каждый день просрочки платежа, начиная с 1 числа месяца, следующего за расчетным.

Несмотря на то, что Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 426 “Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий” “принудительная” процедура взимания инвестиционной составляющей путем ее включения в тариф для конечных потребителей определена как неэффективная, порядок ее утверждения со стороны ФЭК России и взимания со стороны РАО “ЕЭС России” сохраняется. Инвестиционная составляющая абонентной платы собирается с каждого кВтч, отпущенного потребителям Российской Федерации, и включается на основании решений ФЭК России в тарифы для конечных потребителей.

Таким образом, увеличение имущества коммерческой организации РАО “ЕЭС России” обеспечено за счет средств других коммерческих организаций, в том числе региональных энергосистем, и в конечном итоге за счет средств потребителей Российской Федерации без учета их интересов как инвесторов, что является нарушением статьи 8 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ “Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений”, предусматривающей, что отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на договорной основе и (или) в соответствии с государственным контрактом.

Анализ выполнения (освоения) капитальных вложений по Перечню важнейших строек и объектов в электроэнергетике показал, что РАО “ЕЭС России” проводит политику увеличения инвестиционных ресурсов в основном за счет тарифной составляющей и крайне низкого объема привлеченных средств. Отчеты о целевом использо-

вании средств, поступающих в виде инвестиционной составляющей абонентной платы на счета РАО “ЕЭС России”, в ФЭК России в установленном порядке не представляются. По имеющимся в ФЭК России отчетам отследить, за счет каких средств профинансированы указанные в них объекты строительства, не представляется возможным. Имеют место самовольные переброски РАО “ЕЭС России” инвестиционных средств с одного объекта строительства на другой без соответствующего согласования с Правительством Российской Федерации и ФЭК России. Средства, поступающие в виде абонентной платы на счета РАО “ЕЭС России”, в первую очередь направляются на финансирование эксплуатационных затрат и только после 100 % их покрытия остаток средств распределяется по объектам, финансируемым за счет инвестиционной составляющей.

Абонентная плата - это плата, взимаемая за услуги по организации функционирования и развитию Единой энергетической системы России, однако большая часть статей расходов, финансируемых РАО “ЕЭС России” из абонентной платы, не соответствует этому определению. В частности, это такие статьи расходов, как: “проценты по кредитам банков”, “дивиденды”, “реализация проекта содействия реформам”, “реорганизация РАО “ЕЭС России”, “ремонт здания, пострадавшего от пожара” (в 2001-2002 годах эта сумма оставалась неизменной - 21,8 млн. рублей), “перепланировка здания”.

Все это говорит о бесконтрольном использовании целевых инвестиционных средств со стороны руководства РАО “ЕЭС России”, поскольку ФЭК России, устанавливающая объем этих средств, не наделена правом контроля за их использованием и, следовательно, лишена возможности соблюдать баланс интересов потребителей и производителей энергии.

Средства инвестиционной составляющей абонентной платы РАО “ЕЭС России”, предназначенные для строительства генерирующих мощностей, включенные в тарифы на электроэнергию в виде обязательных платежей и оплаченные потребителями энергии, по сути дела, передаются в безвозмездное пользование РАО “ЕЭС России”, тем самым фактически обогащая частных акционеров, в том числе иностранных.

Основная цель, ради которой государство пошло на реформирование электроэнергетической отрасли и фактически отказалось от управления ею - привлечение инвестиций. Однако уже имеющийся на сегодняшний день в отрасли инвестиционный ресурс используется крайне неэффективно. В связи с этим решение проблемы привлечения инвестиций за счет реструктуризации отрасли представляется сомнительным. Отсутствие гарантии целевого и эффективного использования средств, полученных, в том числе и от продажи объектов энергетики, приведет к деградации энергетической отрасли. Кроме того, необходимо обратить внимание на тот факт, что помимо таких сомнительных источников инвестирования, как распродажа объектов энергетики и механическое повышение тарифов, существуют наиболее реальные и приемлемые источники инвестирования, а именно:

- снижение транзитных акционных издержек;
- сокращение потерь в сетях, которые выросли за период с 2000 по 2003 год с 8 до 13 процентов;
- развитие энергосбережения у потребителей;
- оптимизация загрузки электростанций.

В целях повышения эффективности инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий и обеспечения государственного контроля за использованием инвестиционных средств необходимо:

- обеспечить контроль за формированием и реализацией инвестиционных средств, а также доступ к их использованию на конкурсной основе;

- инвестиционные средства, включаемые в структуру государственных регулируемых цен (тарифов), должны носить целевой характер и предназначаться исключительно для финансирования инвестиционных программ и проектов в энергетической отрасли;
- аккумуляцию финансовых средств осуществлять на специальных бюджетных счетах в согласованном с Минфином России и Центральным банком Российской Федерации уполномоченном банке определенным техническим порядком, который должен быть разработан и утвержден Минфином России, Минэнерго России и ФЭК России;
- предоставлять финансовые средства на развитие генерирующих мощностей РАО "ЕЭС России" на возвратной основе или на условиях увеличения доли государства в акционерном капитале компании;
- придать инвестиционным ресурсам статус инвестиционного сбора для развития электроэнергетики и энергосбережения.

Важнейшей проблемой, выявленной в ходе проверок финансово-хозяйственной деятельности энергосистем и заслуживающей пристального внимания, является проблема роста их затрат на производство продукции. По рассматриваемым энергосистемам рост составил от 22 % до 42 % за год.

Анализ структуры себестоимости показал, что основную долю в структуре себестоимости занимают так называемые "внешние затраты" (топливо, покупная энергия, абонентная плата), которые оказывают существенное влияние на рост себестоимости продукции. Например, по ОАО "Ростовэнерго" удельный вес "внешних затрат" составлял 68% в 2001 году и 65 % в 2002 году; по ОАО "Владимирэнерго" - 75,3% и 67,9%, соответственно. Увеличение наблюдалось по всем статьям затрат, но различными темпами.

Значительная доля в структуре затрат приходится на топливную составляющую. Доля газа в выработке электроэнергии составляет в среднем около 57 процентов. В связи с этим реформирование энергетической отрасли в отрыве от газовой может привести, во-первых, к продолжению тенденции сокращения поставок необходимого для производства электроэнергии объема газа и, во-вторых, к увеличению объемов так называемого "сверхлимитного" объема газа по завышенным ценам, не регулируемым ФЭК России.

Несмотря на то, что рост себестоимости продукции обусловлен объективными экономическими причинами и в большей мере зависит от внешних факторов, на которые энергосистемы не могут оказывать влияния, тем не менее у обществ есть резервы для продолжения работы по экономии как собственных затрат, так и "внешних", в частности, по топливной составляющей, по сокращению затрат на оплату труда за счет сокращения управленческого персонала.

Необходимо отметить улучшение финансовых показателей по энергосистемам в части сбыта продукции и расчетов с кредиторами. За счет высокого уровня реализации и большого объема средств, поступающих от потребителей, обществ удалось сократить кредиторскую задолженность, реструктуризировать значительную ее часть и полностью погасить долги в бюджеты всех уровней. В то же время процесс взыскания с потребителей накопившейся задолженности сопровождается списанием большого объема безнадёжной дебиторской задолженности, что отрицательно влияет на финансовые результаты энергосистем.

Кроме того, в процессе проведения проверок выявлено необоснованное списание на финансовые результаты кредиторской задолженности предприятий. В частности, выявлено необоснованное списание средств бюджетных кредитов, выделенных на возвратной основе предприятиям энергетического комплекса в соответствии со статьей 3 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" и статьей 36 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год". По ОАО "Красноярскэнерго" объем

указанных средств с учетом процентов за пользование чужими деньгами и штрафных санкций составил 299,0 млн. рублей, по ОАО “Ростовэнерго” - 32,5 млн. рублей, по ОАО “Владимирэнерго” - 107,3 млн. рублей

Предоставленные в 1996 и 1997 годах предприятиям энергетической отрасли средства федерального бюджета являлись государственными активами Российской Федерации, срок давности на них не распространяется, указанные средства приравниваются к платежам в бюджет и списанию не подлежат.

В соответствии с представлениями, направленными Счетной палатой в адрес энергосистем, при проверках которых было выявлено указанное нарушение, бюджетные средства были восстановлены на балансах энергосистем, и начаты конструктивные переговоры с уполномоченными органами власти по урегулированию данного вопроса.

Необходимо отметить неудовлетворительную работу по указанному вопросу Минфина России и ОАО “Российский банк развития”, которым в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” предоставлено право требования от имени Российской Федерации возврата бюджетных кредитов.

По информации, представленной Счетной палате ОАО “Российский банк развития” и Минэнерго России, общая сумма ущерба, нанесенного федеральному бюджету в случае невозврата указанных бюджетных средств, может составить без учета процентов и штрафных санкций 1372,2 млн. рублей.

Проведенный в ходе проверок анализ финансовой деятельности обществ позволяет сделать вывод о неустойчивом финансовом положении большинства рассмотренных энергосистем. В 2002 году за счет опережающих темпов роста себестоимости продукции над темпами роста выручки от реализации, а также за счет роста расходов, производимых предприятиями из прибыли от реализации, финансовая ситуация в ряде энергосистем еще более усугубилась. Так, по ОАО “Красноярскэнерго” в 2002 году получен убыток в сумме 294,2 млн. рублей, по ОАО “Владимирэнерго” - 150,4 млн. рублей.

Таким образом, не выполнено одно из основных условий, оговоренных в постановлении Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 и позволяющих приступить к началу реформирования энергосистем, а именно: не закончен этап финансового оздоровления обществ электроэнергетики. В этой связи возможность создания на базе убыточных предприятий инвестиционно привлекательных обществ с высокой финансовой устойчивостью представляется сомнительной.

Анализ расчетов с поставщиками электроэнергии на ФОРЭМ показал, что имеет место завышение плановых заданий оперативной комиссией РАО “ЕЭС России” по расчетам с поставщиками энергии на ФОРЭМ. Это приводит к необоснованному отвлечению финансовых средств из хозяйственного оборота предприятий-покупателей электроэнергии на авансирование поставщиков электрической энергии и к необходимости привлечения кредитных ресурсов для своевременных расчетов по завышенным счетам-требованиям, выставляемым ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”. Практика расчетов с поставщиками энергии через расчетные счета ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”, определенная приказом РАО “ЕЭС России” от 6 октября 1999 года № 374 в нарушение условий договоров на ФОРЭМ, приводит к аккумуляции финансовых средств на указанных счетах и несвоевременному перечислению их поставщикам энергии на ФОРЭМ.

Таким образом, несовершенство системы расчетов на ФОРЭМ приводит к невыполнению условий договоров, заключенных на ФОРЭМ, авансированию одних поставщиков электроэнергии за счет других, что является нарушением основных принципов функционирования и развития федерального (общероссийского) оптового рынка

электрической энергии (мощности), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 793.

Особое внимание при проведении проверок уделялось анализу экономической обоснованности установления тарифов на электроэнергию и теплоэнергию региональными энергетическими комиссиями. В тарифе на электроэнергию фокусируются противоречивые интересы поставщиков, потребителей, властей региона. Конфликты интересов зачастую возникают из-за отсутствия эффективного взаимодействия энергоснабжающей организации и потребителей при разработке тарифов. В мировой практике в качестве основного принципа государственного регулирования принят коллегиальный подход, предполагающий публичность, прозрачность информации и всем понятную обоснованность решений.

Анализ тарифной политики в отрасли электроэнергетики показал, что ФЭК России практически не участвует в процессе тарифного регулирования в субъектах Российской Федерации, данными полномочиями наделены РЭК, осуществляющие свою деятельность по данному вопросу независимо от ФЭК России, что приводит к частичной зависимости процесса тарифного регулирования от экономической и политической ситуации в регионах. При этом ФЭК России предоставлено право осуществления функций арбитража и контроля.

Основные полномочия РЭК заключаются в установлении экономически обоснованных тарифов на электроэнергию и теплоэнергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Следует обратить внимание на общие недостатки деятельности РЭК:

- непрофессиональную основу деятельности многих комиссий;
- зависимость от администрации субъекта Российской Федерации;
- узкую трактовку своих функций, сводящуюся, по существу, только к регулированию тарифов;
- отсутствие в структуре комиссии эффективных аналитических подразделений, адекватных сложности решаемых задач.

Уровень тарифов на энергию по региону зависит от структуры генерирующих мощностей (доли выработки энергии на ТЭС, ГЭС), а также от доли покупной энергии с ФОРЭМ, структуры потребляемого топлива и цен на него, организационной структуры энергосистемы (величины цеховых и общесистемных затрат), уровня технологических и коммерческих потерь при передаче электроэнергии и ряда других факторов.

Особое внимание при проведении проверок уделялось соблюдению процедуры согласования тарифов в соответствии с порядком, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 121 и от 2 апреля 2002 года № 226. Несоблюдение указанной процедуры согласования тарифов приводит к необоснованному росту тарифов на электроэнергию.

В ходе проведения проверок установлены факты нарушения порядка утверждения тарифов, определенных указанными постановлениями Правительства Российской Федерации, в таких энергосистемах как ОАО «Свердловэнерго», ОАО «Красноярскэнерго», ОАО «Ростовэнерго», ОАО «Владимирэнерго». Имели место случаи принятия решений РЭК о пересмотре тарифов для отдельных групп потребителей без наличия обосновывающих документов, подтверждающих экономическую правомерность указанных решений.

Анализ структуры тарифов в разрезе потребителей показал, что в проверяемом периоде сохранялась неудовлетворительная структура тарифов на энергию по группам потребителей.

Во всех проверяемых регионах не выполняются указы Президента Российской Федерации от 17 октября 1996 года № 1451 “О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности” (пункт 3), от 28 апреля 1997 года № 425 “О реформе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации”; постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 389 “О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий”, от 10 сентября 1999 года № 1037 “О программе мер по поэтапной отмене льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию для организаций агропромышленного комплекса на период до 31 декабря 2000 года” в части устранения перекрестного субсидирования одних групп потребителей за счет других.

Сохранение перекрестного субсидирования в энергетической отрасли нарушает баланс экономических интересов между промышленностью, энергосистемами и льготными группами потребителей.

Наряду с существующей проблемой ликвидация перекрестного субсидирования в отрасли электроэнергетики в последнее время в регионах остро встал вопрос о возможности самостоятельного выхода крупных промышленных потребителей электроэнергии на федеральный оптовый рынок электрической энергии. Указанные проблемы имеют тесную взаимосвязь. Перекрестное субсидирование населения и бюджетозависимых предприятий осуществляется в основном за счет энергоснабжения крупных промышленных потребителей. Таким образом, выход указанных потребителей на ФОРЭМ без предварительного поэтапного прекращения процесса перекрестного субсидирования приведет к резкому, более чем в два раза, увеличению уровня тарифов для населения и других бюджетозависимых потребителей. Для исключения данной ситуации целесообразно осуществлять поэтапный вывод на ФОРЭМ крупных потребителей электроэнергии одновременно с реализацией процесса ликвидации перекрестного субсидирования.

Сохраняется субсидирование потребителей теплоэнергии за счет потребителей электроэнергии. В тарифе на электроэнергию региональными энергетическими комиссиями согласовывались завышенные суммы прибыли, направляемые на возмещение убытка по теплоэнергии, а также суммы на финансирование различных областных программ.

На основании вышеизложенного можно говорить о том, что российская энергетика нестабильна, и ее развитие сдерживается, прежде всего, критическим износом основных фондов, низким технико-экономическим уровнем систем электроснабжения и теплоэнергетического снабжения, серьезными проблемами в топливоснабжении электростанций. Это происходит на фоне нестабильного финансового положения региональных энергокомпаний, дезорганизации инвестиционных процессов и неэффективного регулирования цен на электроэнергию и теплоэнергию. В результате электроэнергетика может оказаться неспособной обеспечить необходимые темпы экономического роста и технического перевооружения промышленности, которое должно осуществляться преимущественно на основе повышения уровня электрификации, т. е. внедрения прогрессивных, как правило, энергоемких технологий. Более того, часто возникающие нарушения в энергоснабжении народного хозяйства представляют непосредственную угрозу для нормальной жизнедеятельности общества.

В такой ситуации необходимы антикризисные меры, предполагающие участие государства в управлении отраслью, а именно:

- отделение естественно монопольных видов деятельности от конкурентных;
- обеспечение полной организационной и финансовой прозрачности деятельности предприятий электроэнергетики;

- создание условий для установления тарифов на электрическую и тепловую энергию через конкурентное ценообразование, обеспечивающее полную компенсацию обоснованных затрат, постепенное доведение цен и тарифов до уровня самофинансирования, уменьшение перекрестного субсидирования;

- развитие единой федеральной сетевой инфраструктуры;
- формирование технологической инфраструктуры рынка электроэнергии;
- обеспечение условий для недискриминационного доступа независимых производителей на рынок электроэнергии.

В апреле 2003 года вступил в силу пакет законодательных актов о реформировании электроэнергетики, включающий в себя федеральные 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 Федеральный закон “Об энергосбережении”;
- “О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации”.

Данными документами законодательно определено следующее:

- гарантии надежного обеспечения потребителей электроэнергией, гарантии прав акционеров и интересов государства;
- процесс создания рынка электроэнергии со свободным ценообразованием;
- процесс создания новой структуры отрасли: создание инфраструктуры и участников рынка;
- система государственного регулирования рынка электроэнергии;
- разделение потенциально-конкурентных и естественно монопольных видов деятельности.

Однако, проведенный анализ процессов, происходящих в электроэнергетике, позволяет сделать вывод о наличии существенных недоработок в действующем законодательстве, регулирующем процесс реформирования, а именно:

1. В 2002 году остался невыполненным план мероприятий по реформированию электроэнергетики (утвержденный в новой редакции распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2002 года № 471-р), которым было предусмотрено принятие ряда нормативных актов, регулирующих процесс реформирования. Из 15 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2002 году, выполнено лишь 6, и срок их выполнения датируется 2003 годом.

В 2003 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 года № 865-р утвержден новый план мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2003-2005 годы, однако и он не выполняется. Из 25 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2003 году, выполнено около десяти мероприятий.

Учитывая тот факт, что указанные планы на 90 % состоят из мероприятий, предусматривающих принятие нормативных и правовых актов, призванных регулировать процесс реформирования электроэнергетики, можно сделать вывод, что правовая разработка реформы значительно отстает от практических действий, предпринимаемых в этом направлении руководством РАО “ЕЭС России”.

2. Самоустранение государства от правовой разработки реформы, отсутствие в законодательстве детальной проработки механизмов ее осуществления приводит к тому, что разделение АО-энерго на генерирующие проводящие и распределяющие компании осуществляется без конкретного законодательно закрепленного описания как должны распределяться между этими компаниями финансовые потоки, где будет концентрироваться прибыль, и как она будет расходоваться на нужды вновь созданных субъектов энергетического комплекса.

9 апреля 2003 года подписан приказ РАО “ЕЭС России” “О начале реализации пилотных проектов реформирования региональных энергокомпаний”. Однако в ходе разделения обществ велика вероятность завышения или занижения стоимости активов, неравномерного распределения долгов реформируемых обществ. Кредиторская задолженность по итогам реформирования может остаться у управляющей компании, а наиболее ликвидные активы выведены “очищенными” во вновь создаваемые дочерние общества.

В соответствии с Федеральным законом “Об акционерных обществах” кредиторы Общества в течение 30 дней с даты направления им уведомлений или в течение 30 дней с даты опубликования сообщения о решении Общества реорганизоваться вправе потребовать досрочного прекращения или исполнения соответствующих обязательств Общества и возмещения им убытков. Следствием использования этого права могут стать массовые обращения кредиторов в судебные органы о взыскании имеющейся задолженности и последующее инициирование процедуры банкротства обществ электроэнергетики. В этой связи необходимо до начала реорганизации предприятий электроэнергетики урегулировать все вопросы, связанные с кредиторской задолженностью. В качестве одного из возможных вариантов решения этой проблемы может стать работа по заключению соглашений с потенциальными кредиторами. Особое внимание необходимо обратить на задолженность обществ энергетики перед федеральным бюджетом, которая до настоящего времени не урегулирована.

3. Федеральным законом Российской Федерации от 26 марта 2003 года № 36-ФЗ “Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период” (статья 8) закреплена модель, по которой 52 % акций организации по управлению Единой национальной энергетической сетью и Системного оператора принадлежат государству (аналогичные положения содержатся в пункте 2 статьи 8 и пункте 3 статьи 12 Федерального закона Российской Федерации от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ “Об электроэнергетике”). Однако в указанных документах отсутствует законодательно проработанный механизм передачи пакета акций от РАО “ЕЭС России” государству, что обуславливает риск полного отстранения государства от процесса управления ЕЭС России. Другой немаловажный фактор ущемления интересов государства - это отстранение его от управления компаниями, создаваемыми на базе АО-энерго, в частности, генерирующими компаниями. До настоящего времени обеспечение интересов государства в АО-энерго осуществлялось через его представителей в РАО “ЕЭС России”, обязанных обеспечивать необходимый уровень государственного контроля. В реформированных же структурах, которые могут стать в ходе приватизации частными, государственный контроль будет полностью утрачен. Однако все проблемы сосредоточены в основном именно в генерирующих мощностях, и в случае возникновения критических ситуаций может оказаться, что ответственность за возникновение данной ситуации нести некому, так как собственник генерирующей компании может являться нерезидентом и находиться за пределами Российской Федерации.

Закрепление законодательно положений об образовании коммерческих генерирующих компаний без контрольного пакета акций в них государства приводит к утрате государственного контроля над федеральными энергетическими системами и тем самым

к нарушению статьи 71 Гражданского кодекса Российской Федерации, которой определено, что эти системы находятся в ведении Российской Федерации.

Таким образом, государственные полномочия законодательно сужены до организации процесса передачи электроэнергии и оперативно-диспетчерского управления.

4. Российская энергетика имеет 30 % (по балансовым оценкам) избыток мощностей. Производственное оборудование используется не на полную мощность. Приоритетом в этом отношении пользуются ГЭС во избежание холостых сбросов воды и затопления прилегающих к ним территорий. В условиях конкурентного рынка избыток мощностей должен вести к снижению тарифов, однако ради поддержания уровня тарифов руководством РАО “ЕЭС России” проводится политика ограничения доступа на ФОРЭМ прямых производителей дешевой электроэнергии и перекоса инвестиционных программ в пользу строительства новых мощностей в ущерб строительству сетей. В результате избыточные мощности остаются “запертыми”.

При сохранении такого положения в сетевом хозяйстве страны полноценный конкурентный рынок электроэнергии создать невозможно, так как в ряде случаев покупатель физически не сможет получить приобретенный им товар.

5. На данном этапе потребитель вынужден одновременно заключать три договора - на поставку энергии, на оказание услуг по передаче энергии, на оказание услуг по развитию ЕЭС, однако это не решает, а лишь усложняет процесс расчетов на ФОРЭМ. Введенные в действие законы по электроэнергетике не решили проблему договорных отношений на оптовом рынке. Остался не проработанным механизм расчетов. В соответствии со статьей 38 Федерального закона “Об электроэнергетике” за надежность энергообеспечения перед потребителями отвечают все субъекты электроэнергетики, в том числе производитель, ФСК, несколько региональных сетевых компаний, системный оператор, нижестоящие диспетчерские звенья, сбытовые компании (в том числе имеющие статус гарантирующих поставщиков). В пункте 1 указанной статьи сказано, что сетевые компании и сбытовые звенья отвечают перед потребителем в пределах своих полномочий. Однако у мелкого потребителя нет возможности заключения договоров со всеми звеньями цепочки энергоснабжения; кроме того, такое множество ответственных лиц ведет к полной безответственности за надежность энергообеспечения. По-прежнему возможно нарушение сетевой компанией или сетевым оператором своих обязательств, что даже при наличии договора с генерирующей компанией может стать причиной неполучения энергии потребителем. Необходимо законодательно закрепить ответственность за надежность энергоснабжения за одним юридическим лицом (например, сбытовой компанией), которое в случае нарушения договора энергоснабжения одним из его контрагентов (генерирующей, сетевой компаниями и др.) вправе выставлять им регрессивные требования.

Учитывая имеющийся недостаточно высокий уровень договорных отношений, базирующийся на спорной правовой основе, необходимо отметить неоправданно высокий риск нарушения технологического единства функционирования энергетической системы России.

6. Создание свободного рынка электроэнергии невозможно до прекращения управления РАО “ЕЭС России” генерирующими компаниями и АО-энерго, а также при его доминирующем участии в некоммерческом партнерстве “Администратор торговой сети”. До момента передачи акций основных инфраструктурных элементов государству доминирующее положение РАО “ЕЭС России” на рынке электроэнергии останется неизменным. Структура акционерного капитала вновь создаваемых юридических лиц напрямую зависит от состава акционеров на момент реформирования. РАО “ЕЭС России” является основным акционером подавляющего большинства АО-энерго. Таким

образом, предложенный вариант реформирования АО-энерго не обеспечивает демонополизации энергетики.

7. Наиболее существенной и важной проблемой реформирования является рост тарифов. Утвержденные Комиссией по реформированию проекты реструктуризации АО-энерго, подготовленные РАО “ЕЭС России”, предусматривают значительный рост тарифов для населения в первый же год реформы. Рост обусловлен отменой перекрестного субсидирования, неконтролируемым ростом административных расходов, связанных с созданием вместо одной полугосударственной организации 5-6 частных, отсутствием механизма государственного установления сбытовых надбавок. В новой редакции Федерального закона “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации” предусмотрено, что при установлении для отдельных потребителей льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию не допускается повышение тарифов на электрическую и тепловую энергию для других потребителей. Однако не обозначен источник компенсации энергосбытовым организациям расходов, которые в настоящее время несут крупные промышленные предприятия. Возможное в этой связи увеличение тарифов для населения и организаций, финансируемых из бюджета, повлечет за собой крайне неблагоприятные социально-экономические последствия.

Кроме того, непосредственное влияние на тарифы оказывает размер платы за услуги вновь созданных 100 % дочерних предприятий РАО “ЕЭС России”, а именно ФСК, СО-ЦДУ и ЗАО “ЦДР ФОРЭМ”. ФЭК России своим постановлением от 18 октября 2003 года утвердила тарифы на 2004 год за услуги, оказываемые этими организациями. В результате общая стоимость этих услуг с учетом абонентной платы РАО “ЕЭС России” составила 92,46 руб./тыс. кВтч, в то время как абонентная плата “РАО “ЕЭС России”, взимаемая с 1 января 2003 года, составляла 51,85 руб./тыс. кВтч. Таким образом, рост только этой составляющей тарифа в 2004 году составит 78 процентов.

Формирование тарифов по “затратному” методу является простейшим и наиболее доступным способом пополнения оборотных средств для производителя и не стимулирует его к сокращению собственных издержек и поиску иных способов повышения инвестиционной привлекательности компаний.

Принятые законы по реформированию энергетики являются скорее рамочными и требуют принятия ряда подзаконных нормативных актов, детально прописывающих механизм реформирования.

Анализ хода процесса реформирования позволяет сделать вывод о существовании недоработок во всех существующих аспектах реформы. Отсутствие подзаконных актов делает невозможным осуществление основных идей реформирования, в то время как сохраняются основные проблемы, приведшие к необходимости реформирования: растущий износ основного оборудования, “затратный” метод формирования тарифов, перекрестное субсидирование, неурегулированность договорных отношений на ФОРЭМ и др.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН