

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ РЫНОК

Общее состояние российского энергетического рынка и его основные «игроки»

*Варламова А.Н.**

Несмотря на существующие проблемы, Россия по-прежнему остается ведущей энергетической страной. В настоящее время ТЭК определяющим образом влияет на состояние и перспективы развития национальной экономики, обеспечивая около 1/4 производства валового внутреннего продукта, 1/3 объема промышленного производства и доходов консолидированного бюджета России, примерно половину доходов федерального бюджета, экспорта и валютных поступлений.¹

В настоящее время преодолена тенденция спада и начался рост добычи газа, нефти и угля, производства электроэнергии, объема и глубины переработки нефти. Структуры ТЭК в результате проведенных преобразований, приватизации в значительной мере приспособились к рыночным механизмам. Проходит реформа электроэнергетики.

Однако на протяжении последних лет в экономике страны проявляются негативные явления – веерные отключения, перебои с топливоснабжением, рост цен.

Для того чтобы ликвидировать эти проблемы, необходимо решить двойную задачу – с одной стороны, повысить рост производства энергоресурсов, а с другой – существенно повысить эффективность их использования.

Основными факторами, сдерживающими развитие ТЭК, являются следующие.

* Варламова Алла Николаевна – к.ю.н., преподаватель кафедры коммерческого права и основ правоведения юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Утв. распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003г. №1234-Р, глава 2.

1. Высокая степень износа основных фондов; ввод в действие новых производственных мощностей во всех отраслях ТЭК сократился за девяностые годы по разным оценкам от 2 до 6 раз; наблюдается высокая аварийность оборудования. К примеру, рассмотрим структуру генерирующих мощностей по срокам эксплуатации применительно к электроэнергетике: свыше 30 лет – 38%, 20-30 лет – 28%, 10-20 лет – 26%, 1-10 лет – 7,5%, менее 1 года – 0,5%.² В газовой отрасли: износ основных производственных фондов составляет 56%.³ Если взять угольную отрасль, то к началу преобразований более половины действующих шахт имели возраст, превышающий 40 лет, и длительное время не реконструировались. Только 35% добываемого угля подвергалось обогащению.

2. Дефицит инвестиционных ресурсов.⁴

95% инвестиций приходится на нефтяную отрасль. В газовой промышленности и в электроэнергетике не создано условий для значительных инвестиций. Вместе с тем инвестиции необходимы. Техническая пропускная способность газотранспортной системы ограничена, газотранспортная система потребует расширения в будущем для обеспечения выдачи газа из новых месторождений (месторождений Обской и Тазовской губ, шельфа полуострова Ямал), а также месторождений, разрабатываемых независимыми производителями газа (логика развития газотранспортной системы в рамках «Газпрома» не предполагала специального строительства магистральной инфраструктуры, необходимой для выдачи в систему газа, добываемого независимыми от ОАО «Газпром» производителями).

3. *Отсутствие рыночных отношений, конкуренции* в электроэнергетике, газовой отрасли; необеспеченность прозрачной деятельности естественных монополистов, отсутствие недискриминационного доступа к услугам естественных монополистов («доступ к трубе»). Для решения этой проблемы необходимы прежде всего структурные изменения, реформирование естественных монополий; продуманные и взаимосвязанные меры ценового, налогового, антимонопольного, таможенного регулирования; формирование цивилизованных правил и институтов торговли энергетическими ресурсами.

4. Отсутствие развитого законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК.

² Материалы парламентских слушаний по реформированию электроэнергетики 2001 г.

³ Концепция реформирования газовой отрасли (подготовлена Минэкономразвития)

⁴ Энергетическая стратегия, глава 2.

5. Отсутствие конкуренции между энергоресурсами, чрезмерная ориентация на газ и снижение доли угля. Повышение доли нефти и газа в структуре российского экспорта, недостаточное использование потенциала экспорта электроэнергии. Основной потребитель газа – электроэнергетика (около 40% внутреннего газопотребления). Спрос на газ со стороны электроэнергетических компаний постоянно растет, в первую очередь в результате действия экономических факторов (низкие цены), а также из-за неэффективной системы расхода газа на топливные цели. Расточительная модель потребления газа характерна и для других групп потребителей – металлургической промышленности, коммунально-бытового сектора.

6. Несоответствие производственного потенциала ТЭК мировому научно-техническому уровню. К примеру, доля продукции нефтепереработки, получаемой по технологиям, повышающим качество продукции, низка. Энергетическое оборудование, используемое в газовой и электроэнергетических отраслях, неэкономично.

Большой проблемой остается несовершенство сложившейся системы недропользования, недостаточная эффективность управления государственным фондом недр. Несовершенство системы государственного управления и контроля в области использования и воспроизводства стратегических видов сырья приводит к форсированной отработке лучших по качеству запасов, низким темпам ввода новых месторождений, нарушениям проектов разработки осваиваемых месторождений.

В соответствии с утвержденной Энергетической стратегией России на период до 2020 г. необходимо:

- совершенствование управления развитием минерально-сырьевой базы ТЭК на основе средне- и долгосрочных программ изучения недр с учетом прогнозируемых уровней потребления полезных ископаемых;
- совершенствование законодательства о недропользовании;
- обеспечение полного извлечения углеводородного сырья, использование новой технологии, повышающей конечную нефтеотдачу пластов;
- применение санкций к недропользователям, нарушающим условия пользования недрами, в том числе за умышленную консервацию месторождений полезных ископаемых, за неэффективное использование минерально-сырьевых ресурсов. К примеру, в настоящее время ОАО «Газпром» и зависимые от него общества владеют лицензиями

на разработку 157 месторождений, в которых сосредоточено 57% запасов газа; при этом реально разрабатывается только 80 объектов;

– разработка и реализация программ предоставления в пользование участков недр и расширение проведения открытых аукционов на право пользования недрами.

Влияние на ситуацию в ТЭК, без сомнения, оказывают и изменения, связанные со сменой собственников в энергетике, – реформа энергетики, приобретение «Газпромом», а также предприятиями иных отраслей электроэнергетических активов (РАО «ЕЭС России», Мосэнерго, Красноярская ГЭС), приход «Газпрома» в нефтяную отрасль; укрупнения на нефтяном рынке.

Рассматривая ситуацию на рынке энергоресурсов, необходимо остановиться еще на одном моменте – распределении энергоресурсов на территории Российской Федерации.

Ресурсы нефти расположены в основном на суше, ресурсы газа распределены примерно поровну между сушей и шельфом. На долю двух федеральных округов – Уральского и Сибирского – приходится примерно 60% ресурсов нефти и 40% ресурсов газа. В соответствии с энергетической стратегией России до 2020 г. добыча нефти будет осуществляться и развиваться как в традиционных нефтедобывающих регионах, таких как Западная Сибирь, Поволжье, Северный Кавказ, так и в новых нефтегазовых провинциях: Тимано-Печорский район, Восточная Сибирь, Дальний Восток, Северо-Каспийская провинция.

Что касается газа, то его добыча будет осуществляться и развиваться как в традиционных газодобывающих районах, основным из которых является Западная Сибирь, так и в новых провинциях в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, на европейском севере (включая шельф арктических морей) и на полуострове Ямал.

В каждой отрасли свои проблемы, свои правила, свои основные «игроки».

Электроэнергетика

Начнем с рассмотрения такой отрасли, как *электроэнергетика*, в которой в настоящее время наиболее активно происходят преобразования. Какие субъекты рынка были до начала преобразований и, соответственно, как изменился состав игроков после начала преобразований?

Ситуация до реформирования (на примере оптового рынка электроэнергии).

1. Продавцы электроэнергии на оптовом рынке:

– РАО «ЕЭС России» (которому принадлежали электростанции федерального уровня и его дочерние (зависимые) общества);

– концерн «Росэнергоатом», который объединяет 8 АЭС;

– АО-энерго, не входящие в состав РАО «ЕЭС России».

2. Покупатели электроэнергии с оптового рынка:

– АО-энерго и крупные потребители электроэнергии.

3. Лица, оказывающие услуги:

– РАО «ЕЭС России» – организатор функционирования и развития оптового рынка. Систему договорных отношений формировало РАО, схему платежей, через которую осуществлялись расчеты, формировало РАО, сети также принадлежали РАО и зависимым от него структурам. Фактически функционирование электроэнергетического рынка определял один субъект – РАО «ЕЭС России». Такая ситуация, конечно, не способствовала ни развитию конкуренции, ни развитию самого электроэнергетического рынка, ни удовлетворению интересов потребителей, ни удовлетворению интересов иных поставщиков электроэнергии, ни инвестициям в эту отрасль.

– ОАО «ЦДУ ЕЭС России» (Центральное диспетчерское управление) – дочерняя структура РАО «ЕЭС России», то есть структура, также подконтрольная РАО «ЕЭС России». Данная организация обеспечивала оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике.

– Концерн «Росэнергоатом» – организатор участия атомных станций в работе оптового рынка электрической энергии.

*Как меняется ситуация с проведением реформ? Какие новые субъекты появляются?*⁵

1. В настоящее время за организацию реализации электроэнергии на оптовом рынке отвечает Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы» «АТС». Создана данная структура 23 ноября 2001 года Членами некоммерческого партнерства являются представители поставщиков и покупателей электроэнергии. Цель данной структуры – создание независимого органа, который будет отвечать за реализацию электроэнергии, за договорные отношения и расчеты на рынке.

Именно независимость данного органа от производителей и покупателей электроэнергии должна обеспечить реальное развитие рыночных отношений.

Достигнута ли реальная независимость данного органа?

⁵ См.: ФЗ РФ «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003г. №35-ФЗ.

С момента своего создания «АТС» совместно с иными структурами оптового рынка занимался в основном разработкой нормативной базы оптового рынка, в том числе разработкой Правил оптового рынка. Что касается реальной деятельности по заключению договоров и осуществлению расчетов, то эту функцию он осуществляет очень условно. С чем это связано?

До создания «АТС» функции по организации договорной работы лежали на департаменте РАО «ЕЭС России». Затем, немногим раньше создания «АТС», было создано отдельное юридическое лицо, но тоже «дочка» РАО, хотя не 100%-ная, которая до 2005 г. фактически решала все вопросы реализации электроэнергии на оптовом рынке – ЗАО «ЦДР ФОРЭМ». В настоящее время данная структура ликвидируется. Вместе с тем одновременно с ее ликвидацией возникает новая структура – ЗАО «Центр финансовых расчетов» (ЗАО «ЦФР»), в которую войдут сотрудники ликвидированного ЗАО «ЦДР ФОРЭМ».

2. Теперь что касается организаций, оказывающих услуги естественно монопольного характера – передача электроэнергии и диспетчеризация. До реформирования функции по передаче были у РАО «ЕЭС России», по диспетчеризации – у дочерней структуры РАО «ЕЭС России» (ЦДУ ЕЭС России). После начала реформирования была создана ОАО «Федеральная сетевая компания» – организация по управлению единой национальной электрической сетью. Достигнута ли цель создания данной организации, а именно: обеспечен ли недискриминационный доступ к услугам по передаче электроэнергии? Фактически нет. Данная компания – 100%-ная дочерняя структура РАО «ЕЭС России». То же самое касается и так называемого Системного оператора – организации, выполняющей функции диспетчеризации. 100% акций данной структуры принадлежат РАО «ЕЭС России».

3. Что касается реформирования АО-энерго. Происходит реструктуризация данной структуры, из АО-энерго выделяются организации, осуществляющие различные виды бизнеса – сетевую деятельность, генерацию, сбыт. На базе активов реорганизованных структур создаются крупные генерирующие компании – оптовые и территориальные генерирующие компании (ОГК, ТГК).

До конца 2006 г. должна быть завершена реструктуризация электроэнергетики, включая ликвидацию РАО «ЕЭС». Это означает, что акционеры РАО «ЕЭС России», видимо, станут акционерами вновь созданных компаний – ОГК, ТГК, распределительных и сбытовых ком-

паний. Схемы акций во вновь созданных компаниях до сих пор не решены. А вопросы эти принципиальны, от их решения зависит появление на электроэнергетическом рынке реальной конкуренции, уровень цен на электроэнергию, отсутствие сбоев в энергоснабжении потребителей.

Газовая отрасль⁶

Субъектами газового рынка являются: производители газа; газосбытовые организации; газораспределительные организации; операторы инфраструктуры; потребители газа.

Конкуренция на рынке газа практически отсутствует. Производителями газа в Российской Федерации являются ОАО «Газпром» и его дочерние и зависимые общества, независимые от ОАО «Газпром» производители газа.

Лицензии на разработку основной доли запасов газа имеют ОАО «Газпром» и его зависимые общества. Независимые от ОАО «Газпром» организации владеют лицензиями на разработку более 30% запасов газа (при этом их доля в текущей добыче значительно ниже – 7%), в т.ч. на нефтяные компании приходится 23%.

Одновременно с деятельностью по добыче газа ОАО «Газпром» является собственником и управляет инфраструктурой рынка. Компании принадлежит газотранспортная система, система диспетчерского управления потоками газа, система подземных хранилищ газа. Владение инфраструктурой («сетями») усиливает рыночную власть «Газпрома» и создает сложности независимым производителям газа при реализации проектов по развитию газодобычи и расширению присутствия на газовом рынке. Центральное производственно-диспетчерское управление (ЦПДУ), осуществляющее функции по управлению потоками газа в системе, не является юридическим лицом.

Несмотря на то, что действует положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром», в соответствии с которым провозглашено право доступа к свободной мощности любым потребителям, реально доступ во много зависит от доброй воли «Газпрома». Действующая нормативная база не обеспечивает действительно недискриминационного доступа «к трубе».

Важную роль в цепи поставок потребителям играет сектор газораспределения. В России насчитывалось более 320 организаций, эксплу-

⁶ О необходимости реформирования газовой отрасли и путях реформирования см.: Варламова А.Н. Правовые аспекты реформирования естественных монополий // Законодательство. №7. 2005. С. 50-55.

атирующих газопроводы среднего и низкого давления и обслуживающих средних и мелких, а также некоторых крупных производителей газа, не подключенных к магистральным газопроводам через систему газопроводов – отводов. В последние годы в связи с проведением корпоративных преобразований в системе дочерних и зависимых организаций РАО «Газпром» возросла зависимость газораспределительных организаций (ГРО) от ОАО «Газпром».

С принятием Правил поставки газа в РФ и развитием контрактных отношений между ООО «Межрегионгаз» и его аффилированными структурами и непосредственными потребителями газа роль ГРО сместилась от функций монопольных газоснабжающих организаций к функциям региональных компаний по транспорту газа. Реформирование ГРО происходит в рамках реформирования «Газпрома» (в соответствии с программой, разработанной самим «Газпромом»). 23 июля 2004 года Совет директоров ОАО «Газпрома» в целях консолидации активов «Газпрома» и его дочерних обществ в сфере газораспределения принял решение о создании ОАО «Межрегионгазхолдинг».

На втором этапе реформы предполагается повышение эффективности работы «Газпрома» как вертикально интегрированной компании, объединяющей все циклы: разведку, строительство, добычу, переработку, транспортировку, подземное хранение газа. Каждая «дочка» будет иметь одну функцию, не расплывать ресурсы на смежные, а иногда и непрофильные виды деятельности.

Вместе с тем это всего лишь преобразования самой компании. Что касается реформирования газовой отрасли государством, то до настоящего времени вопрос о реформировании «Газпрома» не решен.

Нефтяной комплекс

Нефтяной комплекс – это отрасль, в которой, без сомнения, некоторые важные для развития рыночных отношений вопросы были решены еще в начале приватизации предприятий данной отрасли. Добыча и продажа нефти сразу были отделены от «трубы». Была создана независимая организация по транспортировке нефти – ОАО «АК «Транснефть». В собственности государства находится 100% голосующих акций ОАО «АК «Транснефть», что делает данную структуру независимой от производителей нефти. Это гарантирует недискриминационный доступ производителей нефти к трубопроводному транспорту.

ОАО «АК «Транснефть» представляет в соответствующее министер-

ство сведения о пропускных возможностях системы магистральных нефтепроводов с приложением графиков остановок нефтепроводов для профилактических ремонтов, для учета этих обстоятельств при распределении прав доступа производителей к магистральным нефтепроводам и экспортным терминалам.

Основные «игроки» нефтяного рынка – холдинги, добывающие и реализующие нефть и нефтепродукты.

В настоящее время в нефтяной отрасли происходят серьезные изменения. Прежде всего это, конечно, утрата «ЮКОСом» лидирующих позиций и приобретение «Роснефтью» крупнейшего актива «ЮКОСА» – «Юганскнефтегаза». Возможно дальнейшее приобретение государством нефтяных активов.

Большое влияние на ситуацию на рынке оказывает и процесс укрупнения компаний. Прежде всего это сделка ТНК – ВР и фактическое поглощение «Славнефти» (ТНК и «Сибнефть»). Сюда же можно отнести неудавшуюся попытку объединения «ЮКОСа» и «Сибнефти». «ЮКОС» и «Сибнефть» до настоящего момента не могут полностью расстаться. Напомню в двух словах о данной сделке. Нефтяные компании «ЮКОС» и «Сибнефть» заявили о слиянии и создании компании «ЮкосСибнефть». Компания должна была стать одной из крупнейших мировых нефтяных компаний. Осенью 2003 г. сделка фактически была завершена. Надо отметить, что при проведении данной сделки – как все понимают, очень крупной – предписания антимонопольного органа были проработаны достаточно слабо для сделки такого рода. Тот новый закон о конкуренции, над которым сейчас идет серьезная работа, в числе задач, которые он должен решить, имеет следующую задачу. Он должен дать возможность антимонопольному органу сосредоточиться на рассмотрении наиболее крупных сделок, так как до настоящего момента большое количество мелких сделок мешало ему сосредоточиться на рассмотрении наиболее принципиальных реорганизационных процедур.

И последний вопрос, на котором хочется остановиться. До сих пор трубопроводному транспорту нефти и газа ни законодатели, ни правоведы не уделяли должного внимания. Закон «О магистральном трубопроводном транспорте» обсуждается уже несколько лет. Законодатель не может определиться с особенностями этого вида транспортной деятельности. Вопрос, на мой взгляд, очень важный, проблемных моментов, с ним связанных, в том числе чисто юридических, масса.

Угольная отрасль

Угольные реформы начались с 1993 г. под руководством Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов и государственного предприятия «Росуголь». 14 июля 1995 года. МВК утвердила «Основные направления реструктуризации угольной промышленности».

В 1989-1991 гг., когда осознанная реструктуризация угольной промышленности еще не началась, шахты и разрезы были акционированы, получили самостоятельный юридический статус и стали субъектами угольного рынка. Прежние производственные объединения были преобразованы в «мягкие» холдинги, не имеющие эффективного влияния на шахты и разрезы. К 1996 г. стало ясно, что шахты и разрезы должны быть производственными звеньями сильных субъектов рынка – конкурентоспособных угольных компаний, созданных на базе прежних производственных объединений. Была проведена работа по формированию таких компаний. Если в 1993 г. вся добыча угля обеспечивалась 262 самостоятельными шахтами, то в 1998 г. 74% угля добывалось 30 региональными угольными компаниями. Уже к этому времени многие компании были полностью и частично приватизированы (в 1999 г. 28,1% угля добывали частные компании). Одновременно шло закрытие убыточных шахт – в 1994-1999 гг. прекратили работы по добыче угля 150 шахт и 3 разреза.

Надо отметить, что с начала проведения реформ четкого сформировались два подхода к реструктуризации угольной отрасли.

Первое направление продвигалось командой, ядро которой составляли руководители компании «Росуголь», созданной в начале 1993 г. на базе Минуглепрома СССР вместо просуществовавшей немногим более года корпорации «Уголь России». Целью «Росугля» было увеличение объема государственных ресурсов, обеспечение государственных рычагов управления.

Второе направление развивалось командой Минэкономики. Во главу угла ставились создание конкурентной среды и приватизация угольных компаний, нацеленность на полный отказ от угольных дотаций, создание крупных конкурирующих частных компаний.

В конце 1997 г. компания «Росуголь» перестала существовать, но это не значит, что удалось полностью определиться со стратегией реформирования угольной отрасли – функции штаба по реформирова-

нию были возложены на Минтопэнерго с одновременным сосредоточением в нем представителей двух команд.

Фактически реформирование угольной промышленности проходило очень тяжело, не очень последовательно, не всегда в рамках одной концепции.

В настоящее время уже практически завершена приватизация угольной промышленности, известны основные «игроки».

Компания № 1 – Сибирская угольно-энергетическая компания (СУЭК). На ее долю приходится 36% общероссийской добычи энергетического угля. Не так давно ФАС выдала СУЭК разрешение на покупку акций и долей 50 угольных и вспомогательных предприятий. На баланс СУЭК разрешено перевести до 100% акций восьми шахт, ранее входивших в «Кузбассуголь». Помимо угольных СУЭК разрешено купить 46% акций «Хабаровскэнерго», по 47% – «Кузбассэнерго», «Дальэнерго», «Бурятэнерго» и «Амурэнерго», по 45% – «Читаэнерго» и «Алтайэнерго» и 48% – «Осмкэнерго». Положение СУЭК признано доминирующим более чем в 5 регионах России.

Если в Красноярском крае практически полная монополизация, то в Кемерово – 11 самостоятельных субъектов. Имеют они разных владельцев – «Кузбассразрезуголь» принадлежит Уральской горно-металлургической компании, «Южкузбассуголь» – ЕвразХолдингу, Южный Кузбасс – стальной группе «Мечел».

В ОАО УК «Кузбассразрезуголь» входят 12 кузбасских разрезов, среди которых крупнейший в России – Бачатский – с объемом добычи 8 млн т угля в год.

Не так давно состоялся аукцион по продаже 25% акций «Якутскугля». За последний неприватизированный крупный угольный актив готовы бороться все крупнейшие сталелитейные компании, а также «Базовый элемент», «Русинкор» и др. Выиграла стальная группа «Мечел». Цена покупки – 411 млн. долл.

Несмотря на то, что приватизация в угольной промышленности прошла, проблемы остаются. Связаны они с тем, как приватизация проходила.

Пример проблемной приватизации. В начале 1999 г. администрация Красноярского края и Иркутской области по примеру Кемеровской области заключили соглашение с Правительством РФ о перераспределении полномочий по управлению федеральными пакетами акций угольных компаний в свою пользу. Это привело к задержке приватиза-

ции в угольной промышленности. В 1999 г. в этом крае не было продано ни одной компании. Согласование с администрацией Красноярского края инвестиционных и социальных условий коммерческого конкурса по продаже федерального пакета акций ОАО «Красноярскуголь» тянулось в течение 1999 г. Только в феврале 2000 г. конкурс по продаже акций ОАО «Красноярскуголь» наконец состоялся. Однако условия продажи, выработанные в результате компромисса между Центром и краевой администрацией и опубликованные в газете «Реформа» 16 декабря 1999 года, являлись дискриминационными для потенциальных покупателей и практически гарантировали участие и победу определенной компании.

И вот уже в настоящее время Счетная палата выявляет нарушения при проведении приватизации – в частности, при приватизации «Красугля», угольной компании «Южный Кузбасс».