

Вестник ЦЭМИ 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 2 Том . 2019

Реформа российской электроэнергетики глазами аналитиков. Часть 2: Создание отраслевого холдинга и его дезинтеграция

Хачатурян Нина Робертовна

*Научный сотрудник, Центральный экономико-математический институт РАН
Москва, Нахимовский проспект, 47*

Чернавский Сергей Яковлевич

*главный научный сотрудник, Центральный экономико-математический институт РАН
Москва, Нахимовский проспект, 47*

Аннотация

В статье (Хачатурян, 2019) анализировались ответы на два актуальных вопроса, которые обсуждались на общемосковском научном семинаре «Экономические проблемы энергетики и природопользования» в Московской школе экономики МГУ в период 2011-2019 гг.:

– Были ли дореформенные проблемы в российской электроэнергетике настолько трудными и неотложными, что отказ в 1992-1993 гг. от государственной плановой системы в пользу рыночной был целесообразен?

– Было ли реформирование российской электроэнергетики шоковым или постепенным?

В представленной статье обсуждаются еще три вопроса, освещаемые в докладах на семинаре:

– Следовало ли, переходя к рыночной электроэнергетике, создавать в 1992-1993 годах доминирующий холдинг РАО «ЕЭС России»?

– Насколько экономически обоснованными в 2001-2005 годах были меры по ликвидации РАО ЕЭС России, разделению вертикально интегрированных АО-энерго и укрупнению генерирующих компаний?

– Удалось ли создать конкурентные оптовые и розничные рынки электроэнергии?

Ключевые слова: электроэнергетика, реформирование, холдинг, естественная монополия, вертикальная интеграция, рыночная система

Дата публикации: 06.11.2019

Ссылка для цитирования:

Хачатурян Н. Р. , Чернавский С. Я. Реформа российской электроэнергетики глазами аналитиков. Часть 2: Создание отраслевого холдинга и его дезинтеграция // Вестник ЦЭМИ – 2019. – Выпуск 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://cemi.jes.su/S265838870007266-5-1> (дата обращения: 20.04.2024). DOI: 10.33276/S265838870007266-5

1 Введение

Освещению взглядов докладчиков, выступавших в 2011-2019 годах по проблемам реформирования электроэнергетики на семинаре по экономическим проблемам энергетики и природопользования в Московской школе экономики МГУ, руководимом В.М. Полтеровичем и С.Я. Чернавским, была посвящена статья (Хачатурян, 2019). В ней анализируются взгляды докладчиков на такие остающиеся до сих пор спорными вопросы:

– Были ли дореформенные проблемы в российской электроэнергетике настолько трудными и неотложными, что отказ в 1992-1993 гг. от государственной плановой системы в пользу рыночной был целесообразен?

– Было ли реформирование российской электроэнергетики шоковым или постепенным?

В данной статье рассматриваются следующий блок спорных вопросов:

– Следовало ли, переходя к рыночной электроэнергетике, создавать в 1992-1993 годах доминирующий холдинг РАО «ЕЭС России»?

– Насколько экономически обоснованными в 2001-2005 годах были меры по ликвидации РАО ЕЭС России, разделению вертикально интегрированных АО-энерго и укрупнению генерирующих компаний?

– Удалось ли создать конкурентные оптовые и розничные рынки электроэнергии?

1. Следовало ли, переходя к рыночной электроэнергетике, создавать в 1992-1993 годах доминирующий холдинг РАО «ЕЭС России»?

Отказавшись в 1992 г. от рассмотрения ТЭК России и его отраслей, как единого и неделимого целого¹, и решив трансформировать государственную электроэнергетику в рыночную, руководство страной столкнулось с необходимостью выбрать конкретную траекторию трансформации из множества возможных.

5 В 1992-1993 годах во всем мире уже доминировало представление о том, что, по крайней мере, оптовый и розничные рынки электроэнергии должны координироваться не органами регулирования, а рыночными механизмами.

6 Почему во многих странах изменилось отношение к производству и продаже электроэнергии? Ведь в течение нескольких десятилетий крупные электрические компании воспринимались как естественные монополии. Они имели статус (например, в США) общественно значимых регулируемых компаний (ОЗРК), и их ценовая и инвестиционная политика регулировалась энергетическими комиссиями с помощью специальных процедур (Чернавский, 2013). Тем более, что в нескольких теоретико-эмпирических исследованиях (см., например, (Nerlove, 1963)) была продемонстрирована² субаддитивность функции издержек производства электроэнергии, то есть наличие экономии издержек производства электроэнергии от масштаба ее производства, а, следовательно, и адекватность представления о производстве электроэнергии как естественной монополии. Однако (Christensen, Green, 1976) с помощью эконометрических измерений обнаружили, производители электроэнергии к 1973 г. утратили экономию издержек от масштаба производства электроэнергии. Появилось научное обоснование заменить государственное регулирование рыночным механизмом.

7 Концентрация рыночной власти и ее использование на этих рынках в интересах доминирующих участников рынков, в соответствии с экономической теорией, рассматривались как общественно неэффективные феномены. Сохранение вертикальной интеграции в компаниях, действующих на оптовом рынке электроэнергии, выпадало из этого мейнстрима.

8 А в России в 1992-1993 годах только приступали к изучению институтов (действующих в развитых странах), которые могли бы противостоять появлению в электроэнергетике феноменов рыночной власти.

9 Согласно докладу Г.П. Кутового (Кутовой, 2014), изучение было очень активным:

«весь управленческий актив отрасли³ был мобилизован на срочное изучение зарубежного опыта, информация о котором в то время была минимальной⁴. Многочисленные делегации наших отраслевых руководителей стали частыми гостями иностранных фирм, где обсуждались проблемы нашей энергетики и примерялся на себя зарубежный опыт. Обсуждение проблем развития отечественной электроэнергетики на зарубежных форумах стало традицией после 1990 года».

10 Западный опыт, по мнению Г.П. Кутового, показал, что наиболее эффективной последовательностью мер при реформировании была

«реструктуризация, приватизация и лишь затем выстраивание новой архитектуры торгово-экономических отношений».

11 Однако

«очередность реформ в нашей стране была изменена: правящей элитой была поставлена и реализована другая очередность решения вышеназванных

задач – на первое место поставлена задача провести срочную приватизацию государственного имущества во всех производственных сферах деятельности, создать новый активный класс собственников и, тем самым, закрепить победу капитала над тоталитарным социализмом, чтобы исключить вероятность возврата социализма» (Кутовой, 2014).

¹² Таким образом, согласно высказанной позиции, высшим приоритетом было создание новой экономической системы, основанной на негосударственной собственности, благодаря чему возврат к прежней политической системе был бы невозможен.

¹³ В докладе (Чернавский, 2012), однако, предлагается несколько другое объяснение, почему, несмотря на изучение опыта западных стран, была использована другая последовательность трансформационных мер. Докладчик указал на то, западная практика не давала эмпирического основания для реформирования страны с такой большой территорией, как Россия, с 70-летним господством в ней нерыночных институтов, с отсутствием в ней институтов гражданского общества. То есть в западной практике не было такой страны, которую можно было бы взять в качестве образца реформирования. Соответственно, не было и институтов, которые можно было, скопировав, перенести без особого риска в российскую практику. Не существовало не только эмпирических образцов для трансформации России, но и теории трансформации монополистического (в экономике и политике) государства в государство с рыночной системой.

¹⁴ Поэтому перед реформаторами было широкое неисследованное поле возможных теоретических и эмпирических траекторий реформирования. Их разнообразие было обусловлено комбинированием значений таких параметров отрасли, как:

- доля собственности в электроэнергетике, которую государство хотело бы сохранить за собой⁵;
- виды деятельности, которые государство намерено было передать частным собственникам, появляющимся в отрасли⁶;
- области использования рыночных или нерыночных механизмов координации деятельности отраслевых экономических агентов⁷;
- организационные формы, масштаб и уровень контроля государства над различными видами деятельности создаваемых отраслевых экономических агентов⁸.

¹⁵ В представленных докладах не приводятся аргументы, почему из важных вариантов были приняты одни решения, а не другие. Видимо, это объясняется тем, что у большинства докладчиков⁹ не было достаточной информации о том, под влиянием каких документов и доводов руководство страной принимало решения о трансформации электроэнергетики. Поэтому аналитикам, изучающим реформу электроэнергетики, приходилось раскрывать не реальные последовательности процесса: «от мотива – к решению», а генерировать гипотетические процессы: «от

уже принятого решения – к гипотезам о мотивах», выделяя те из них, которые лучше других соответствуют эмпирическим наблюдениям.

16 В частности, в докладе (Чернавский, 2016) говорится о том, что

«перевод в режим самофинансирования генерирующих и сетевых активов отрасли в условиях нарастания физического и морального износа увеличил риск недофинансирования отрасли». По мнению докладчика, руководство страной не могло не заметить этого риска. Почему же оно пошло на этот риск, переводя предприятия на самофинансирование? Докладчик объясняет это дефицитностью государственного бюджета, который, по мнению руководства страной, угрожал целостности страны. Переход от политики государственного финансирования капиталовложений в отрасль к их финансированию самими предприятиями в значительной мере стал рассматриваться руководством как вынужденная (безальтернативная) мера. Если бы государство продолжало финансировать новое строительство в отрасли и вывод из эксплуатации устаревших или неработоспособных активов, государству пришлось бы прибегнуть к новым займам на внешних финансовых рынках. А груз задолженности государственного бюджета и так уже был очень велик. Поэтому руководство страны решило подключить к финансированию электроэнергетики ресурсы негосударственных экономических агентов. Но, чтобы привлечь негосударственных инвесторов, пришлось пойти на масштабное разгосударствление собственности в отрасли.

17 Появление в отрасли частных собственников, которые будут стремиться к максимизации своей прибыли, создавало перспективу быстрого роста цен электроэнергии, что могло привести к замедлению развития экономики. К тому же ослабевал государственный контроль над отраслью. Поэтому, по мнению С.Я. Чернавского, руководство страной стремилось найти меры, которые противостояли бы этим угрозам. Из этого, согласно С.Я. Чернавскому, логически можно заключить, что руководство страной, сохранив принцип самофинансирования, должно было в самом начале реформирования ограничить масштаб разгосударствления. Какие формы приняли эти ограничения?

18 В (Чернавский, 2016) отмечается, что к началу реформы 1992-1993 гг. в электроэнергетике России сложилась весьма однородная структура организации отраслевых генерирующих и сетевых предприятий. Основной организационной формой было предприятие, обслуживающее потребности в электроэнергии и тепле в рамках административного региона (области, края, автономной республики). Эти предприятия после трансформации ПОЭЭ¹⁰ стали называться АО-энерго (например, Мосэнерго, Тулаэнерго и т.п.).

19 Функционирование АО-энерго в период существования СССР находилось под воздействием нескольких административных государственных органов, основные из которых: иерархическая система управления КПСС, Минэнерго и администрация соответствующего региона. Поскольку в конце августа 1991 г. после неудавшегося смещения Президента СССР аппарат КПСС был устранен от управления отраслью, АО-энерго к началу трансформации электроэнергетики оказались под воздействием, прежде всего, соответствующих региональных администраций. Влияние федеральной администрации резко снизилось.

20 Какие основные варианты трансформации могли рассматриваться и, вероятно, рассматривались при принятии решения о трансформации электроэнергетики в 1992-1993 годах?

21 Шоковый вариант – полный отказ от государственной собственности в электроэнергетике, чтобы создать конкурентный рынок электроэнергии, на котором действовали бы независимые экономические агенты. А также отказ от вертикальной интеграции с разделением АО-энерго на генерирующие, сетевые и сбытовые компании и передача координационных функций рыночным механизмам в секторах отрасли, где нет естественных монополий. Та структура отрасли, которая была бы создана в результате шоковой реформы, соответствовала бы наиболее развитой в мире организации работы электроэнергетики. Но была ли она эффективной?

22 В.М. Полтерович в докладе (Полтерович, 2016) шоковые реформы оценивает негативно:

«Переход из одного институционального состояния в другое не может произойти моментально. Шоковая терапия никогда не приводила к положительному результату. Введение новых правил и законов, введение новых институтов наталкивается на всевозможные ограничения: культурные, институциональные, технологические, ресурсные, политические и т.д. Для перехода из одного институционального состояния в другое необходимо построить траекторию, которая будет включать в себя цепочку промежуточных институтов».

23 Сравнивая практические меры по реформированию электроэнергетики с приведенным выше описанием шоковой терапией, автор (Чернавский, 2012, 2016) пришел к заключению, что при принятии решений о том, какое направление трансформации выбрать, руководство страны расценило шоковую терапию как чрезмерно рискованную.

24 Сохранение целостности всех АО-энерго руководство страны сочло значительно менее рискованной мерой, чем их разделение на части. На то были рациональные основания:

– В региональных АО-энерго различные виды их деятельности были хорошо скоординированы, менеджеры АО-энерго имели много информации и о региональных потребителях, которых они обслуживали, и о развитии «своего» региона. Этот аргумент был, вероятно, более убедителен, чем аргументы в пользу разделения АО-энерго на части и полного разгосударствления АО-энерго.

– При разгосударствлении собственности всех АО-энерго возникал риск потери координации взаимодействия различных АО-энерго. Ее значимость была очень важна – многие АО-энерго, не имея достаточных генерирующих электроэнергию мощностей для электроснабжения потребителей на выделенной им территории обслуживания, вынуждены были импортировать в свой регион электроэнергию из других регионов.

– При полном разгосударствлении АО-энерго в отрасли не оказалось бы долгосрочных механизмов координации деятельности АО-энерго в интересах общества.

²⁵ С точки зрения сохранения государственного контроля над работой отрасли однородная трансформация была более рискованной, поэтому руководство страной решило отказаться от принципа однородности в пользу принципа селективной трансформации. Создание под контролем государства крупной федеральной компании, способной скоординировать деятельность региональных компаний, было выбрано, как способ снизить риск потери координации экономической деятельности в отрасли.

²⁶ Чтобы создаваемая федеральная компания имела достаточную (для координирования работы АО-энерго) экономическую силу, в ее состав ввели:

- наиболее крупные электростанции страны (они были изъяты из составов АО-энерго),
- межрегиональные линии электропередачи (ЛЭП)¹¹,
- Центральное диспетчерское управление, распределяющее нагрузку между электростанциями.

²⁷ Такое направление трансформации структуры предприятий отрасли не только обосновывалось аргументами, приведенными выше, но и соответствовало (Чернавский, 2016) желанию служащих высшего звена государственной системы управления электроэнергетикой:

- сохранить за собой контроль над электроснабжением в России,
- получить в свою собственность значительную долю в акционерном капитале отрасли при приватизации электроэнергетики,
- создать для создаваемой федеральной компании условия для обладания рыночной властью в будущем электроснабжении в случае использования в электроэнергетике рыночных механизмов.

²⁸ Руководство страной приняло решение в пользу этого направления трансформации, разрешив, тем самым, противоречие, которое возникло во взглядах на развитие электроэнергетики к концу 1980-х годов: с одной стороны, сохранить отрасль как единое целое, а с другой, – трансформировать ее в рыночную систему (Чернавский, 2012, 2016).

²⁹ Вероятно, в результате сопоставлений¹² плюсов и минусов каждого направления трансформации электроэнергетики Указом Президента России № 923 от 15.08.1992 г. и был создан холдинг РАО «ЕЭС России» (далее РАО ЕЭС)¹³, который начал функционировать с 31.12.1992 г. Государство, делегировав РАО ЕЭС часть своих прав, предоставило РАО ЕЭС большие возможности влиять на развитие отрасли. В материнскую компанию РАО ЕЭС были включены:

- 15 вертикально интегрированные АО-энерго¹⁴,
- 35 крупнейших электростанций - производители электроэнергии: конденсационные на органическом топливе (КЭС)¹⁵ и гидроэлектростанции (ГЭС),
- все ЛЭП с напряжением 220 кВ и выше,
- Центральное диспетчерское управление (ЦДУ) России.

³⁰ Правда, в 1992-1993 годах в состав РАО ЕЭС не вошли государственные Росатом и Ленинградская АЭС, а также 58 региональных вертикально

интегрированных АО-энерго. Однако в большинстве АО-энерго, не вошедших в состав РАО ЕЭС, государство, стремясь обеспечить себе контроль над отраслью, сохранило за собой 49% акций¹⁶.

³¹ В результате, РАО ЕЭС уже в самом начале реформирования российской электроэнергетики оказалось крупнейшим в стране производителем электроэнергии, что, как уже отмечено выше, контрастировало с основным направлением развития структуры электроэнергетики, сложившимся в мировой практике 1990-х годов.

³² В (Чернавский, 2016) начало трансформации отрасли расценено как смесь противоречивых процессов. С точки зрения докладчика, с одной стороны, это была модернизация, выраженная созданием в 1992-1993 годах АО-энерго и региональных энергетических комиссий, а с другой – демодернизация, проявившая себя в:

- формировании в отрасли доминирующего холдинга (РАО ЕЭС),
- передаче ему из АО-энерго крупнейших электростанций,
- включении в его состав ЦДУ.

³³ Оценивая реальную скорость реформы российской электроэнергетики, проведенной в 1990-х годах, С.Я. Чернавский отмечает, что реформа электроэнергетики носила не шоковый, а поэтапный (постепенный) характер с использованием, тем не менее, и отдельных шоковых мер¹⁷.

³⁴ В докладе В.М. Полтеровича (Полтерович, 2015) приводится перечень основных требований, которым должны удовлетворять траектории постепенного реформирования. Они должны:

- «– учитывать особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала; – учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них; – обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории; – включать эффективные меры по сдерживанию распределительной активности; – формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории; – предусматривать на каждом шаге, по крайней мере, частичную компенсацию потерь проигравшим; – сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста».

³⁵ Учитывались ли в какой-либо форме (явной или косвенной) эти требования к траекториям при принятии решений о реформировании электроэнергетики в 1992-1995 годах прояснить не удалось – этот аспект в докладах не был освещен.

³⁶ Поскольку вертикальная интеграция как основная организационная форма создаваемых региональных компаний¹⁸ была сохранена и АО-энерго остались основными поставщиками (монополистами) электроэнергии в «своих» регионах, государство сохранило за собой функцию регулирования тарифов на электроэнергию. Ценовое регулирование в отрасли стали осуществлять созданная

в марте 1992 г. государственная Федеральная энергетическая комиссия¹⁹ и ранее образованные региональные энергетические комиссии²⁰.

³⁷ Подводя итог, следует отметить, что, хотя докладчиками было приведено много вполне рациональных аргументов в пользу создания доминирующего в электроэнергетике холдинга, все же нельзя расценивать создание доминирующего холдинга как полностью научно обоснованную меру. В 1992-1993 годах существовали и другие логически непротиворечивые пути преобразования электроэнергетики в рыночную систему. В некоторых докладах эти направления были указаны, однако история, как известно, не имеет сослагательного наклонения, так что проверить, насколько другие направления были общественно эффективными, невозможно.

³⁸ **2. Насколько в 2002-2005 годах были экономически обоснованы: ликвидация РАО ЕЭС России, разделение вертикально интегрированных АО-энерго и укрупнение региональных генерирующих компаний?**

³⁹ РАО ЕЭС было создано (Чернавский, 2016) как промежуточный институт на траектории трансформации производства электроэнергии в рыночную систему. То есть уже при создании РАО ЕЭС предусматривалась его скорая ликвидация. Это объясняется тем, что согласно доминировавшим в мировой энергетике в период создания РАО ЕЭС представлениям в отрасли должен действовать оптовый конкурентный рынок электроэнергии с большим количеством примерно «равносильных» производителей электроэнергии, так чтобы на этом рынке не было доминирующей компании. Долгие годы существовавшая в отрасли вертикальная интеграция производства, передачи и распределения электроэнергии в будущем должна была быть ликвидирована. Передача электроэнергии должна была бы быть организована либо как естественная монополия²¹ (если эмпирически доказано, что передача электроэнергии является естественной монополией), либо как конкурентный рынок услуг по транспортировке электроэнергии. Распределение электроэнергии должно было бы быть организовано в виде розничного конкурентного рынка электроэнергии (двусторонняя полиполия), то есть с большим количеством продавцов и покупателей, и недопущением рыночной власти на этом рынке. Несомненно, имея в виду сказанное выше об изучении западного опыта, эта модель организации отрасли была в той или иной мере знакома руководству страны.

⁴⁰ В (Чернавский, 2016) отмечено, что в 1990 г. руководство страной, выбрав градуалистскую траекторию трансформации электроэнергетики (видимо, сочтя ее менее рискованной, чем шоковая терапия), было уверено, что переходный период к описанной выше целевой модели должен был занять полтора – два года (Основные направления, 1990). При создании РАО ЕЭС этот срок был увеличен до 2-3 лет. Но, как показала практика, и в этот срок уложиться не удалось:

«Краткость ожидаемого переходного периода говорит о недооценке руководством страной сложности проблем переходного периода и о его уверенности в действенности командного стиля реформирования» (Чернавский, 2016).

⁴¹ Ожидаемого быстрого перехода к целевой модели отрасли, однако, не получилось. Более того, условия функционирования российской электроэнергетики в 1990-е годы не сформировали позитивных ожиданий ее развития в направлении целевой модели.

⁴² Одной из причин провала ожиданий быстрого реформирования электроэнергетики Г.П. Кутовой (Кутовой, 2014) считает то, что

«правящая либеральная элита действовала революционными бескомпромиссными методами шоковой терапии в экономике с финансовым дефолтом 1998 года».

⁴³ Либерализация цен промышленной продукции была проведена в условиях отсутствия рыночной среды, что, по мнению С.Я. Чернавского, привело к значительным экономическим деформациям. В (Чернавский, 2016) отмечается, что в СССР, стремясь использовать экономию от масштаба, предпочитали строить мощные промышленные предприятия. В то же время при размещении производительных сил старались распределить их по территории СССР более равномерно. Поэтому после разделения СССР на 15 независимых государств многие крупные промышленные предприятия оказались вне территории России. На российских рынках промышленной продукции появились компании с большой рыночной властью. В результате стали быстро расти цены производителей промышленной продукции. Согласно данным, приведенным в (Кожуховский, 2013), индекс текущих цен производителей промышленной продукции в 1999 г. по сравнению с 1990 г. поднялся до 30000, а в 2000 г. – до 40000. Один из основных факторов в электроэнергетике, определяющих уровень издержек производства электроэнергии, – топливо. В 1990-х годах цены на продукцию топливной промышленности росли быстрее средних цен производителей промышленной продукции. Согласно данным (Кожуховский, 2013), индекс текущих средних цен топлива в 1999 году по сравнению с 1990 годом составил примерно 50000, а в 2000 г. – около 77000. Выросли также цены строительно-монтажных и ремонтных работ, и выручка от продажи электроэнергии перестала покрывать не только долгосрочные, но и текущие издержки электроснабжения.

⁴⁴ Так как тарифы на электроэнергию продолжали регулироваться государством, регуляторы²², вынуждены были соглашаться с требованиями АО-энерго, РАО ЕЭС и Росатома повышать тарифы, чтобы не допустить банкротства этих важнейших для экономики компаний. Одним из инструментов, который использовался при этом регуляторами, была шоковая переоценка активов электроэнергетических компаний. Она, в свою очередь, привела к резкому росту тарифов на электроэнергию

⁴⁵ Из-за роста цен топлива и промышленной продукции, закупаемых электроэнергетическими компаниями, регулятор повышал тарифы на электроэнергию. В (Чернавский, 2016) отмечается, что в отрасли возникла положительная обратная связь между регулируемыми тарифами на электроэнергию и либерализованными ценами продукции и оборудования, покупаемыми электроэнергетическими компаниями.

⁴⁶ Нарастание трудностей у экономических агентов по оплате факторов производства (а около 80% цен было либерализовано) привели к формированию климата неплатежей, которые затронули и электроэнергетику.

⁴⁷ Так, Г.П. Кутовой указал на то, что

«электроэнергетика оказалась в катастрофическом положении, когда централизованное финансирование прекратилось из-за нехватки финансовых и материальных ресурсов, когда на фоне резкого спада (на 42%) промышленного электропотребления и тотальных неплатежей за поставленную электроэнергию, денег не хватало не только для продолжения начатых строительством энергетических объектов, но денег не было даже для поддержания в нормальном техническом состоянии эксплуатируемого оборудования. Так называемых «живых денег» временами не хватало даже на зарплату эксплуатационному персоналу. Особенно остро сложилась обстановка на атомных электростанциях, где уровень оплаты поставленной на оптовый рынок электроэнергии опускался до 8-10%, росли долги по зарплате и дело доходило до забастовок. В отрасли были случаи демонтажа недостроенных энергообъектов и сдачи оборудования и проводов ЛЭП на металлолом» (Кутовой, 2014).

⁴⁸ Чтобы обеспечить устойчивую работу отрасли в условиях роста цен факторов производства и сформировавшегося климата неплатежей за электроэнергию и тепло, в особенности со стороны бюджетных организаций,

- регуляторы увеличили темпы роста тарифов на электроэнергию,
- государство делегировало РАО ЕЭС больше прав на управление отраслью.

⁴⁹ Так, согласно (Кожуховский, 2013), текущие цены на электро- и теплоэнергию выросли в 1999 г. по сравнению с 1990 г. примерно в 30 тыс. раз. Если за базу сравнения принять 1991 г., то по данным Минэкономразвития индекс тарифов на электроэнергию в 1999 г. оказывается равным примерно 15 тыс. раз (Чернавский, 2016). Темп роста потребительских цен в экономике и индекс цен производителей промышленной продукции, согласно обоим этим докладам, был значительно ниже. Рост тарифов на электроэнергию сопровождался ростом дебиторской задолженности в компаниях отрасли. Это объясняет, почему государство решило усилить экономическую мощь РАО ЕЭС, рассчитывая, что менеджмент РАО ЕЭС справится с ростом напряженности в отрасли.

⁵⁰ Для этого государство передало в управление РАО ЕЭС пакеты своих акций в тех АО-энерго, которые не вошли в состав РАО ЕЭС. Далее, в декабре 1995 г. принимается Закон «Об акционерных обществах». Его нормы привели к тому, что подавляющее большинство ранее формально независимых АО-энерго стали дочерними компаниями РАО ЕЭС. Увеличение рыночной власти РАО ЕЭС в (Чернавский, 2012) расценивается как «новый поворот траектории реформирования электроэнергетики». Несмотря на принятые меры, рост тарифов на электроэнергию продолжился (Кожуховский, 2013; Кутовой, 2014; Чернавский, 2016). Росла и дебиторская задолженность отраслевых компаний. Докладчики отмечали, что неплатежи потребителей электроэнергии и тепла были

инструментом адаптации отрасли к нехватке денег в экономике. Г.П. Кутовой объясняет, что

«в условиях неплатежей «живыми деньгами» введение системы взаимозачётов и вексельных обязательств позволяло энергетикам сводить, как говорится, концы с концами. Для финансирования перешедших по наследству энергетических строек финансовый источник формировался в виде инвестиционной составляющей стоимости услуг РАО ЕЭС по обеспечению эксплуатации и развития ЕЭС (абонентской платы), которой хватало лишь на удержание строительных коллективов на этих стройках в минимально допустимых рамках до лучших времён. Такой вынужденный подход хотя и превратил энергообъекты в долгострои, но позволил сохранить костяки строительных коллективов и, в конце концов, достроить и сдать энергообъекты в эксплуатацию» (Кутовой, 2014).

51 Оценивая в целом развитие отрасли до 1998 г., Г.П. Кутовой говорит, что «к чести наших отечественных электроэнергетиков- профессионалов созданное под руководством А.Ф. Дьякова²³ РАО «ЕЭС России» как общеотраслевой вертикально интегрированный холдинг с централизованным диспетчерским управлением режимами ЕЭС несмотря на жутчайшее финансово-экономическое положение отрасли обеспечивало энергоснабжение экономики страны без ограничений и крупных системных аварий» (Кутовой, 2014).

52 Тем не менее, «катастрофически не хватало денег, и в отрасли формировался глубокий системный риск неготовности отрасли к ожидаемому экономическому оживлению²⁴ и последующему [ее] развитию. В Правительстве постоянно рассматривался вопрос – что делать дальше? Требовалось вводить или чрезвычайные полувоенные методы управления в отрасли, или искать за рубежом примеры рыночных форм функционирования электроэнергетики для срочной реализации мер по переходу к рыночным формам хозяйствования» (Кутовой, 2014).

53 И.С. Кожуховский также указывает на «значительный спад инвестиционного процесса и невозможность роста инвестиций в условиях регулируемой электроэнергетики» (Кожуховский, 2013).

54 Еще до августовского кризиса 1998 г. Правительство, видимо, придя к выводу о необходимости изменить сложившийся климат неплатежей и веря в возможность исправить дело с помощью «харизматичных» управленцев, решило вернуться к координации деятельности отрасли с помощью рыночных механизмов. В апреле 1998 г. оно сменило

«руководство РАО «ЕЭС России» , которое возглавил Председатель правления А.Б. Чубайс (1998 – 2008 гг.)» (Кутовой, 2014).

55 У нового руководства РАО ЕЭС «самой неотложной, первоочередной и важнейшей задачей стала реализация мер по повышению платёжной дисциплины потребителей энергии,

которую удалось решить в первые два года [работы] нового Правления РАО ЕЭС» (Кутовой, 2014).

⁵⁶ Преодоление практики массовых неплатежей, позволило руководству РАО ЕЭС сформулировать миссию отрасли. Г.П. Кутовой отмечает роль А.Б. Чубайса, который в представлении Г.П. Кутового

«считал своей миссией : – реформирование РАО «ЕЭС России» с реструктуризацией хозяйствующих субъектов электроэнергетики по видам деятельности: производство, передача, распределение и сбыт электроэнергии²⁵; – приватизацию реструктурированных энергокомпаний; – организацию конкурентных отношений в сферах производства электроэнергии и энергосбыта²⁶; – привлечение в отрасль в больших объёмах внешних, в основном, иностранных, инвестиций²⁷ для реализации разработанного в недрах РАО ЕЭС амбициозного плана ГОЭЛРО-2²⁸» (Кутовой, 2014).

⁵⁷ В докладе И.С. Кожуховского в числе задач реформирования электроэнергетики упоминаются также

«– повышение прозрачности²⁹ [деятельности отраслевых компаний]; – повышение эффективности государственного регулирования» (Кожуховский, 2013).

⁵⁸ В докладах (Кожуховский, 2013; Кутовой, 2014) приводятся результаты реформирования отрасли, которое завершилось 1.07.2008 г. ликвидацией РАО ЕЭС. Они достаточно полно были опубликованы, и мы не будем здесь приводить детали этих изменений.

⁵⁹ Отметим основные изменения, которые были сделаны в отрасли в результате реформы электроэнергетики:

- доминировавший в отрасли холдинг РАО ЕЭС разделен на несколько компаний: 6 ОГК, 14 ТГК и РусГидро;

- вертикально интегрированные компании АО-энерго разделены на компании по видам деятельности: генерация, транспортировка и сбыт;

- в состав каждой из сформированных компаний ОГК и ТГК вошли активы нескольких региональных предприятий по производству электроэнергии, так что вместо региональных компаний в отрасли появились межрегиональные производители электроэнергии;

- сетевые активы отрасли объединены в Федеральную сетевую компанию (ФСК), несколько межрегиональных сетевых компаний (МРСК) и территориальных электросетевых организаций субъектов России;

- создан оптовый рынок электроэнергии и мощности (ОРЭМ) с основными участниками: ОГК, ТГК, РусГидро, Росатомом;

- определен статус гарантирующего поставщика - компаний для поставки электроэнергии на розничные рынки электроэнергии;

- произведен обмен акциями акционеров РАО ЕЭС и АО-энерго на акции новых компаний, при этом сетевые активы и акции РусГидро оказались под

контролем государства, а доля государственной собственности в акциях ОГК и еще в большей мере в ТГК существенно сократилась;

– функция диспетчирования электрической нагрузки делегирована новой компании – системному оператору (СО) с сохранением над ней государственного контроля.

⁶⁰ Большинство этих изменений возвращали российскую электроэнергетику в мейнстрим реформ, которые были проведены в других странах, и от которого руководство страны отклонилось при реформировании отрасли в 1992-1993 гг.

⁶¹ Однако, если для намеченных преобразований теоретических аргументов было достаточно, то вопрос о том, насколько сделанные преобразования соответствовали конкретным условиям, сложившимся в российской электроэнергетике, оставался недостаточно ясным. Наибольшие сомнения возникали в вопросе о том, не является ли производство электроэнергии в стране естественной монополией. Ведь если электроэнергия производится естественной монополией, то и разделение РАО ЕЭС на части, и разделение АО-энерго по видам деятельности может привести к потере части общественного благосостояния, то есть будет противоречить интересам общества.

⁶² Попытка рассеять сомнения в этом вопросе была сделана в докладе С.Я. Чернавского (Чернавский, 2012). В докладе приводится оценка экономии от масштаба производства электроэнергии. Эконометрические расчеты были сделаны на модели издержек производства электроэнергии с использованием фактических данных о работе 56 АО-энерго в 2000-2001 гг. Расчеты показали, что статистически значимая экономия издержек от масштаба производства электроэнергии исчерпывается при производстве электроэнергии около 18 ТВтч/год, что примерно соответствует компании с установленной электрической мощностью около 3.5 ГВт. О чем говорят эти оценки?

⁶³ Во-первых, сохранение гораздо более мощного РАО ЕЭС не дает обществу экономии издержек, то есть разделение РАО ЕЭС не наносит ущерба обществу. Во-вторых, объем оптового рынка электроэнергии в России во много раз больше, чем критическая мощность в 3.5 ГВт, то есть размер рынка таков, что на нем можно разместить достаточно много компаний-производителей электроэнергии с тем, чтобы попытаться снизить издержки производства электроэнергии с помощью конкуренции. То есть в принципе организация конкурентной оптовой торговли электроэнергией является общественно эффективной мерой. Из этого также следует, что производство электроэнергии на АО-энерго тоже не имеет свойств естественной монополии, обладание которыми требовало бы в интересах общества сохранения тарифного регулирования. Следовательно, разделение АО-энерго по видам деятельности соответствует общественным интересам.

⁶⁴ В работе (Чернавский, 2016) дается развитие анализа эмпирического материала, приведенного в (Чернавский, 2012). Во-первых, ставится под сомнение общественная эффективность укрупнения небольших ТГК, не связанных между собой тепловыми сетями, в случаях, когда каждая из объединяемых ТГК производит меньше 18 ТВтч/год. Казалось бы, если при объединении ТГК суммарное производство объединенной компании, оказывается выше 18 ТВтч/год,

то экономия от масштаба у такой компании отсутствует. Однако, остается вопрос, произошло ли при таком объединении снижение удельных издержек производства электроэнергии, а если да, то за счет чего было достигнуто это снижение. Поскольку объединяемые ТГК находятся в разных регионах и не имеют общих тепловых сетей, появление эффекта синергии при объединении сомнительно. Более вероятно, что удельные издержки повысятся, так как появляется новый орган управления объединенной компании, что сопряжено с дополнительными издержками.

⁶⁵ В (Чернавский, 2016) указывается также, что из-за ограниченности масштаба регионального рынка электроэнергии на Юге (10.6 ГВт) уровень конкурентности на оптовом рынке в этом регионе может оказаться недостаточно высоким.

⁶⁶ В целом, уровень концентрации рыночной власти в различных зонах оптового рынка электроэнергии оказался весьма высоким. Так, индекс Херфиндаля-Хиршмана в Центре – 3400, на Северо-Западе и в Поволжье – 3200, на Юге и на Урале – 2700, в Сибири – 2100. Это ставит в повестку дня вопрос о том, используется ли, а, если используется, то как, потенциал высокой рыночной власти на оптовых рынках электроэнергии.

⁶⁷ **3. Удалось ли создать конкурентные оптовые и розничные рынки электроэнергии?**

⁶⁸ Вопрос, который рассматривается в данном разделе, – критический для оценивания всей реформы электроэнергетики. В самом деле, если за довольно долгий срок – 26 лет (если отсчитывать его от момента, когда было принято решение трансформировать государственную отрасль в рыночную систему) не удалось создать конкурентные рынки электроэнергии, то стоило ли реформировать такую сложную отрасль, как электроэнергетика?

⁶⁹ Ведь, к сожалению, не всякое стремление к лучшему³⁰ может быть реализовано³¹. Укоренившиеся в обществе институты, традиции, культура, ментальность различных слоев населения, трудовая этика, активность людей и их групп, доверие людей к власти и т.д. формируют начальные и граничные условия реформы, которые могут серьезно ограничить или даже воспрепятствовать осуществлению даже самых лучших намерений реформаторов.

⁷⁰ Выявление и формулировка ограничений, влияющих на реформирование, всегда происходит в условиях неопределенности и таит в себе риски, ведущие к провалу реформ. Полезным инструментом, который может быть использован для определения условий, при выполнении которых можно надеяться на то, что реформирование будет успешным, является учет зарубежного опыта успешных реформ.

⁷¹ В докладе (Чернавский, 2016) представлен краткий перечень таких условий, соблюдение которых способствовало успешности реформирования электроэнергетики в других странах.

72 Согласно указанному докладу, для успешного реформирования электроэнергетики необходимо наличие:

«– избытка мощностей³²; – умеренного темпа роста потребления электроэнергии³³; – надежного топливоснабжения³⁴; – эффективной антимонопольной политики³⁵; – эффективной защиты прав акционеров³⁶; – независимой судебной системы³⁷; – независимых СМИ³⁸; – общественно эффективной системой регулирования³⁹».

73 Первые три условия в то время, когда разрабатывалась траектория реформирования с созданием оптовых и розничных рынков электроэнергии и ликвидацией РАО ЕЭС России, существовали (Чернавский, 2016). Четвертое условие, как показано в теоретико-эмпирическом исследовании (Чернавский, 2012), тоже было выполнено. Что касается следующих четырех условий, то, по мнению докладчика, общественно эффективные антимонопольная политика и защита прав акционеров не вошли в реализованный проект реформы отрасли, а существовавшие судебная система и СМИ, не были независимыми. Наконец, реформа электроэнергетики не затронула проблему повышения общественной эффективности ценового регулирования (Чернавский, 2016).

74 О важности решения этой проблемы говорит в своем докладе И.С. Кожуховский:

«РАО ЕЭС ликвидировано, но эффективной постреформенной системе государственного регулирования электроэнергетики еще далеко до завершения. Эффективность госрегулирования не повысилась» (Кожуховский, 2013).

75 Г.П. Кутовой отмечает, что из-за неэффективности государственного регулирования растет сетевая компонента издержек электроснабжения и, соответственно, доля сетевой составляющей в тарифах:

«для конечных потребителей электросетевая компонента цены удорожает энергетические затраты, примерно, на 40%. Доля транспортной составляющей в структуре цен на электроэнергию, особенно в последнее десятилетие постоянно увеличивалась и к настоящему времени достигла почти 60%, что в три раза превышает соответствующий показатель 1990 г.» (Кутовой, 2014).

76 Как известно, одним из основных условий эффективного регулирования является достижение с помощью тарифов общественного эффективного компромисса между целями транспортировщика электроэнергии и целями ее потребителей. Исследование поведения ценового регулятора в электроэнергетике, выполненное с помощью эконометрического оценивания показало, что регулятор ведет себя по отношению к естественной монополии и потребителям ее услуг асимметрично, больше заботясь об интересах естественной монополии, чем об интересах потребителей (Чернавский, 2016).

77 Таким образом, в период разработки плана по созданию рынков электроэнергии и разделению РАО ЕЭС (это 2000-2001 годы) существовали далеко не все условия, необходимые для успешности реформы.

78 Порой бывает, что, казалось бы, каких условий для успешности не хватает, но, в конце концов, конечная цель достигается за счет воздействия каких-то факторов, которые в расчет не принимались или их сила была недооценена. Как обстоит дело в данном случае? Удалось ли при отсутствии некоторых условий успешности создать конкурентные оптовый и розничные рынки электроэнергии?

79 Сравнение позиций докладчиков по данному вопросу показывает, что их ответы на него не вполне совпадают.

80 Так, И.С. Кожуховский приходит к выводу, что
«конкуренция на оптовом рынке очень ограничена. [Происходит] рост концентрации [рыночной власти на оптовом рынке электроэнергии и мощности]. Рынок не создает стимулов для повышения эффективности генерации. Возвращается госрегулирование. В отсутствии правил оплаты мощности и целевой модели рынка мощности компании не планируют новых вводов после завершения ДПМ» (Кожуховский, 2013).

81 То есть, по мнению докладчика, подтвердились опасения некоторых аналитиков в том, что механизм оптового рынка электроэнергии не имеет достаточной экономической силы, чтобы обеспечить общественно эффективное функционирование рынка в долгосрочной перспективе⁴⁰.

82 Еще хуже, согласно И.С. Кожуховскому, обстоит дело в секторе розничных продаж электроэнергии:

«конкурсы по замене неэффективных гарантирующих поставщиков на другие сбытовые компании не удалось провести. Нарастают неплатежи. Потребитель не ощутил возможность выбора лучшей сбытовой компании» (Кожуховский, 2013).

83 То есть, по мнению докладчика, пока не удалось организовать конкурентные розничные рынки электроэнергии.

84 Г.П. Кутовой в своем докладе обратил особое внимание на то, что
«применение модели с выводом на ОРЭМ практически всех ТЭЦ создало видимость сильной конкуренции энергогенерации на ОРЭМ, но и сформировало условия экономической убыточности работы большинства ТЭЦ. Нормативное требование обязательной (виртуальной) поставки на ОРЭМ всей выработанной электроэнергии электростанциями мощностью 25МВт и выше любого типа независимо от форм собственности медленно, но неотвратимо уничтожает действующие ТЭЦ, стимулируя строительство местных котельных, и препятствует строительству средних по мощности (до 100-150 МВт.) когенеративных электростанций в коммунальной и промышленной энергетике. А ведь известно, что комбинированное производство электроэнергии и тепла даёт экономию до 40% топлива по сравнению с отдельным способом их производства» (Кутовой, 2014).

85 В приведенном высказывании докладчик обращает внимание на два важных вопроса функционирования оптового рынка электроэнергии.

⁸⁶ Во-первых, он считает виновником убыточности ТЭЦ конкуренцию на оптовом рынке. Это, по его мнению, противоречит известному утверждению о том, что ТЭЦ более эффективно использует топливо, чем отдельное производство электроэнергии и тепла. Широкое распространение в электроэнергетике многих стран независимых производителей энергии, использующих технологии комбинированного производства электроэнергии и тепла и работающих на рынке электроэнергии, говорит об эффективности этих технологий в условиях рыночной системы. Почему российские ТЭЦ оказываются убыточными? Этот вопрос не был затронут в докладах.

⁸⁷ Во-вторых, Г.П. Кутовой говорит о том, что условие обязательности вывода на оптовый рынок электроэнергии любого производителя электроэнергии электрической мощностью более 25 МВт также удаляет с рынка действующие ТЭЦ. Причина появления этого феномена, к сожалению, также не разъясняется.

⁸⁸ Несколько иной ответ на поставленный в названии этого раздела вопрос дается в докладе (Чернавский, 2016), где приводятся результаты теоретико-эмпирической оценки конкурентности оптового и розничного рынка электроэнергетики, полученные с помощью инструментов эконометрического оценивания. Анализ показал, что в системе транспортировки электроэнергии в рамках системы взаимосвязанных линий электропередач, охватывающих потребителей, расположенных на большей части Европейской территории страны, на Урале и в Сибири, существуют значительные ограничения по мощности передач из одного региона в другой.

⁸⁹ Однако даже при наличии этих ограничений, а также, как указывалось выше, при отсутствии некоторых условий, необходимых для успешной работы оптового рынка, экономическая деятельность по производству электроэнергии оказалась близкой по своим характеристикам к показателям конкурентного рынка. Почему наблюдается такой феномен? В докладе дается объяснение: причина в том, что в отличие от рынков многих других видов промышленной продукции, в оптовом рынке есть встроенный оптимизационный механизм, координирующий деятельность производителей электроэнергии, который осуществляется системным оператором. Указывается также, что в долгосрочной перспективе этот инструмент не работает. Поэтому на оптовом рынке в долгосрочной перспективе существует угроза неэффективного обслуживания оптовым рынком общественных интересов.

⁹⁰ Так что, хотя в целом реформенная задача оптового рынка выполнена, однако в долгосрочной перспективе предстоит еще дальнейшая работа по реформированию. В этом же докладе также с помощью теоретико-эмпирического оценивания показано, что розничный рынок электроэнергии весьма монополизирован и здесь до достижения целей реформы еще далеко. Это же относится и к проблеме реформирования транспортировки электроэнергии, находящейся под регулированием.

1. Вопреки положениям (Основные направления, 1990) и мнению некоторых российских аналитиков. Более точно: руководство СССР отказалось от восприятия ТЭК как единой и неделимой системы еще до 1992 г. – а именно в 1989 г., когда газовая отрасль выведена из-под контроля отраслевого министерства и был создан государственный концерн «Газпром», как первый шаг на пути переходу к рынку.
2. В указанной работе анализировалась функция издержек производства электроэнергии в штатах США в 1955 г.
3. Включая менеджеров АО-энерго.
4. Общая информация, конечно, была известна, однако более подробная информация, необходимая для успешного заимствования зарубежных институтов, отсутствовала.
5. Можно было оставить всю отрасль в государственной собственности или продать все фонды или их часть на аукционах.
6. Например, передать генерацию электроэнергии в частные руки, а передачу электроэнергии оставить в руках государства, или уйти из отраслевого бизнеса, оставив себе только функции контроля над деятельностью отраслевых экономических агентов, то есть диспетчирование нагрузок и ценовое регулирование.
7. Можно было, например, и генерацию, и транспорт, и продажу электроэнергии делегировать рыночным механизмам. Или распределить координацию этих видов деятельности между рыночными и нерыночными механизмами.
8. Здесь тоже открывалась множество вариантов использования институтов гражданского общества и делегирования им тех или иных прав управления.
9. Доклады Г.П. Кутового и И.С. Кожуховского выпадают из этого ряда.
10. ПОЭЭ – производственное объединение энергетики и электрификации – региональное предприятие отрасли.
11. ЛЭП, связывающие электростанции АО-энерго с потребителями, расположенными на территориях обслуживания АО-энерго, оставались в собственности АО-энерго.
12. Детали того, как именно проходили эти сопоставления, докладчики не сообщали.
13. Доля государства в структуре собственности РАО ЕЭС составила 52%.
14. В вертикально интегрированной компании АО-энерго все три основных вида ее деятельности: производство электроэнергии, транспортировка электроэнергии потребителям и сбыт электроэнергии управляются в рамках одной компании.
15. До 1992 г. эти КЭС и ГЭС находились в составе соответствующих АО-энерго. Например, из Мосэнерго были переданы в собственность РАО ЕЭС три самые крупные КЭС Мосэнерго: Шатурская и Каширская ГРЭС, ГРЭС-24, а также крупнейшая гидроаккумулирующая электростанция для покрытия пиковых нагрузок – Загорская ГАЭС.
16. Здесь государство также не пошло на использование шоковой терапии, в соответствии с которой были бы приватизированы все акции АО-энерго.
17. Например, при переоценке активов отрасли.
18. В (Чернавский, 2016) отмечается, что сохранение вертикальной интеграции в структуре деятельности АО-энерго отражало понимание руководством страны тех координационных угроз, которые таит в себе разделение АО-энерго на компании по видам деятельности. Поэтому при приватизации электроэнергетики в 1992-1993 годах в отрасли была сохранена вертикальная интеграция.
19. Федеральный закон «О государственном регулировании на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» от 14.04.1995 г. наделял ФЭК России полномочиями федерального органа исполнительной власти, а Указ Президента России № 1194 от 29.11.1995 г. – полномочиями устанавливать тарифы на услуги по транспортировке электроэнергии и тепла.
20. Если Федеральная энергетическая комиссия в начале своего существования была экстраполяцией ранее существовавшего механизма ценообразования, то создание региональных энергетических комиссий – попытка создания нового в России института.
21. В этом случае передача электроэнергии должна быть регулируемой обществом.
22. Региональные и Федеральная энергетические комиссии.
23. А.Ф. Дьяков в 1992-1997 гг. был Президентом РАО ЕЭС, а с 30.05.1997 по 28.01.1998 г. – Председателем Совета Директоров РАО ЕЭС.
24. Эти ожидания приобретали реальные черты после кризиса 1998 года – в 1999-2000 годах.
25. То есть должна быть реструктурирована не только материнская компания РАО ЕЭС, но и входящие в нее дочерние компании, в том числе, АО-энерго. О разделении вертикально интегрированных отраслевых компаний по

видам деятельности как одной из задач реформы говорит в своем докладе и И.С. Кожуховский (Кожуховский, 2013).

26. Переход к организации конкуренции при производстве и сбыте электроэнергии означает признание того, что эти виды деятельности не являются естественными монополиями. И именно поэтому их следует координировать с помощью рыночного механизма. Реализация этой задачи миссии означает ликвидацию доминирующего положения РАО ЕЭС в производстве и сбыте электроэнергии. В перечень не вошла передача электроэнергии. Это означает, что передача электроэнергии рассматривалась как естественная монополия и ее следует оставить под регулированием. Следование этой миссии означает также, что вертикальная интеграция в отрасли должна быть ликвидирована. Создание конкурентных отношений предусматривает появление в сферах производства и сбыта электроэнергии множества независимых участников рынков, что сопряжено с понижением доли государственной собственности в отрасли.

27. Это означает, большее использование заемных средств в отрасли, а также появление в ней иностранных стратегических инвесторов.

28. План ГОЭЛРО, однако, был планом развития не только электроэнергетики, не только энергетики в целом, но и экономики страны. Эта часть миссии, которая была задумана, по словам Г.П. Кутового, в РАО ЕЭС, не была поддержана Правительством и не была реализована.

29. По-видимому, имеются в виду регулируемые компании. Эффективность регулирования существенно ухудшается, если регулятор не имеет информации о фактическом состоянии регулируемой компании. Что касается информации о состоянии участников рыночной системы, то требования к их прозрачности обычно предъявляют налоговые органы и государственные организации, занимающиеся охраной окружающей среды.

30. Напомним, что в конце 1980-х годов, то есть еще в то время, когда Россия была частью СССР, руководство страной признало, что рыночная система лучше обслуживает интересы общества, чем государственная плановая экономика (Основные направления, 1990).

31. Мы исходим из того, что руководство страной, трансформируя электроэнергетику, стремилось создать отрасль, которая могла бы более эффективно обслуживать интересы общества, чем до реформирования. Разнообразные спекулятивные теории о существовании заговора против страны не рассматриваются.

32. При невыполнении этого условия у покупателей электроэнергии нет выбора поставщиков.

33. Невыполнение этого условия грозит возможной потерей у покупателей выбора поставщиков.

34. См. предыдущую сноску.

35. Ее отсутствие ведет к появлению на рынке рыночной власти и провалу рыночного механизма, ведущего рынок к конкурентному равновесию.

36. См. предыдущую сноску.

37. Проигравшие (или проигрывающие) на рынке конкурентную борьбу часто обвиняют выигравших в их неправильном поведении, обращаясь в суды в попытке изменить свое положение. Невыполнение указанного условия искажает равновесие на рынке, превращая его в общественно неэффективный институт управления.

38. Отсутствие независимых СМИ блокирует важный институт отстаивания интересов общества журналистские расследования, с помощью которых общество может обнаружить провалы рынка, «не замеченные» государственным регулированием, рыночным механизмом и судебной системой.

39. Некоторые постреформенные виды экономической деятельности в электроэнергетике продолжают регулироваться (например, сетевые компании, установление тарифов на электроэнергию и тепло для населения, услуги системного оператора). Государственное регулирование может исказить конкурентный рынок вследствие асимметрии рыночной информации о регулируемых видах деятельности у регулятора, «захвата» регулируемым объектом регулятора, использованием общественно неэффективных процедур регулирования и др.

40. То есть рынок не может обеспечить необходимый для покрытия спроса на электроэнергию ввод новых мощностей в долгосрочной перспективе. Почему такой феномен возникает на российском оптовом рынке в докладе не объясняется. Вопрос о том, как рыночный механизм блокирует появление этого феномена в рыночных электроэнергетических системах других стран, в докладе не рассматривается.

Библиография:

1. Кожуховский И.С. (2013). Анализ реформы электроэнергетики. Доклад на семинаре – 14.11.2013.

2. Кутовой Г.П. (2014). Некоторые итоги вестернизации отечественной электроэнергетики в постсоветский 20-летний период – Доклад на семинаре –

27.02.2014.

3. Основные направления (1990). Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике – Постановление Верховного Совета СССР № 1733-1 от 19.10.1990 г.
4. Полтерович В.М. (2015). Экономические реформы: предпосылки успеха и причины неудач – Доклад на семинаре. – 12.03.2015.
5. Полтерович В.М. (2016). Институты догоняющего развития. К проекту новой модели экономического развития России. Доклад на семинаре. – 22.09.2016.
6. Хачатурян Н.Р. (2019). Реформа российской электроэнергетики глазами аналитиков. Часть 1: О неотложности и скорости реформирования // Вестник ЦЭМИ. – 29 с.
7. Чернавский С.Я. (2012). Реформирование и модернизация российской электроэнергетики. Доклад на семинаре. – 25.10.2012.
8. Чернавский С.Я. (2013). Реформы регулируемых отраслей российской энергетики. – М.; СПб.: Нестор-История. – 328 с.
9. Чернавский С.Я. (2016). Реформы российской энергетики в контексте общественного благосостояния / Доклад на семинаре «Экономические проблемы энергетики и природопользования». – Москва. МШЭ МГУ. 1.12.2016.
10. Christensen L.R., Green W.H. (1976). Economics of Scale in U.S. Electric Power Generation // Journal of Political Economy. August 1976. P. 655–676.
11. Nerlove M. (1963). Returns to Scale in Electricity Supply // Measurement in Economics – Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Yehuda Grunfeld / Ed. Carl F. Christ. – Stanford. California: Stanford Univ. Press.

The reform of the Russian power industry through the eyes of analysts. Part 2: Creation of an industrial holding and its disintegration

Nina Khachaturyan

Researcher, CEMI RAS

Moscow, Nakhimovky prospect 47

Sergei Chernavskii

Chief Researcher, CEMI RAS

Moscow, Nakhimovky prospect 47

Abstract

In the article (Khachaturyan, 2019) the answers to two pressing questions were analyzed that were discussed at the all-Moscow scientific seminar “Economic problems of energy and environmental management” at the Moscow School of Economics, Moscow State University in the period 2011-2019:

- Were the pre-reform problems in the Russian electric power industry so difficult and urgent that the refusal in 1992-1993 from the state planning system in favor of the market was appropriate?
- Was the reform of the Russian electric power industry shock or gradual?

In this article two more questions are discussed, on which the discussion at the seminar continued:

- How justified was the creation of a dominant holding in the industry in 1992-1993 (RAO UES of Russia) in the transition to a market electric power industry?
- How economically feasible was the dismemberment of vertical integration in the industry and the consolidation of generating and network companies in 2001-2005?
- How efficient are the reformed wholesale and retail electricity markets from the point of view of society?

Keywords: electric power industry, reform, holding, natural monopoly, vertical integration, market system

Publication date: 06.11.2019

Citation link:

Khachaturyan N., Chernavskii S. The reform of the Russian power industry through the eyes of analysts. Part 2: Creation of an industrial holding and its disintegration // Vestnik CEMI – 2019. – Issue 2 [Electronic resource]. URL:

<https://cemi.jes.su/S265838870007266-5-1> (circulation date: 20.04.2024). DOI:
10.33276/S265838870007266-5

Код пользователя: 0; Дата выгрузки: 20.04.2024; URL - <http://ras.jes.su/cemi/s265838870007266-5-1> Все права защищены.