

© 2012 г.

Наталья Брюханова

кандидат экономических наук, профессор кафедры финансов и кредита
Сибирской академии финансов и банковского дела
г. Новосибирск
(e-mail:locobc@ab.ru)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА СОБСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ РОССИИ

В статье рассматриваются вопросы трансформации института собственности в электроэнергетике в процессе проведенных реформ. На основе данных о структуре акционерного капитала крупнейших российских энергетических компаний проанализированы произошедшие институциональные преобразования, определены существующие проблемы и сформулированы выводы автора о неполном соответствии института собственности в электроэнергетике уровню рыночных преобразований.

Ключевые слова: реформа электроэнергетики, институт собственности, трансформационные процессы.

Изменения, начавшиеся в мировой экономике в конце XX века, существенно повлияли на представления о структуре и сущности национальных экономических систем. Наибольшей трансформации подверглись представления о естественных монополиях, к которым принадлежат основные инфраструктурные отрасли (энергетика, связь, транспорт), что стало началом проведения широкомасштабных реформ в большинстве развитых стран мира.

Основные концептуальные подходы к реформированию электроэнергетики, начавшемуся в 1970-1980-х годах XX столетия в ведущих мировых энергетических державах, направлены на развитие рыночных отношений в данной отрасли, традиционно считавшейся естественно-монопольной, и снижение уровня государственного регулирования и государственного вмешательства в деятельность энергетических компаний. Необходимость таких преобразований обусловлена проявлением негативных последствий регулируемых монополий в электроэнергетике, таких, как высокие тарифы на электроэнергию, излишние резервы генерирующих мощностей, недостаточное внедрение достижений научно-технического прогресса, технологические проблемы, снижение надежности энергосистем, перебои в энергоснабжении, рост отраслевых издержек и др.

Мировые процессы не могли не сказаться на электроэнергетике России. В 2000 г. РАО «ЕЭС России» начало консультации с ведущими российскими и зарубежными экспертами, государственными органами, представителями бизнес-сообщества и акционерами о необходимости и технологии структурной реформы. В 2001 г. вышло постановление Правительства РФ «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» от 11.07.2001 № 526, в котором были определены основные направления и обозначены главные задачи реформ – перевод электроэнергетики в режим устойчивого развития на базе применения прогрессивных технологий и рыночных принципов функционирования, обеспечение на этой основе надежного, экономически эффективного удовлетворения платежеспособного спроса на электрическую и тепловую энергию в краткосрочной и долгосрочной перспективе¹.

В 2003 г. после долгих дискуссий Россия приступила к процессу реформирования электроэнергетики, положив начало одной из наиболее широкомасштабных и сложных в техническом отношении реформ в постсоветскую эпоху. Этот процесс предусматривал корпоративную реструктуризацию крупнейшего монополиста в электроэнергетике страны – РАО «ЕЭС России». Основная идея реформы – вхождение частных собственников в конкурентные секторы электроэнергетики и государственный контроль над естественно-монопольной инфраструктурой.

Процесс реформирования российской электроэнергетики имеет определенные специфические особенности, обусловленные историческими, технологическими, институциональными, рыночными, социально-экономическими и политическими факторами. В отличие от большинства ведущих мировых энергетических держав, к которым относится и Россия, отечественная электроэнергетика формировалась в период существования социалистического уклада экономики как единая энергетическая система, полностью монополизированная государством. Таким образом, одной из основных задач реформы с точки зрения институционализма было изменение основного базового экономического института – института собственности, что в полной мере отвечало курсу дальнейшего развития России, направленному на становление и развитие рыночной экономики.

Для России, как и для всех стран бывшего социалистического лагеря, были характерны институты редиистрибутивной (раздаточной) экономики. Понятие редиистрибутивной экономики было введено К. Поланьи, который выделяет две доминантные формы экономических систем: редиистрибуцию

¹ О реформировании электроэнергетики Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 (ред. 01.02.2005). Доступ из справочно-правовой системы «Косультант-Плюс: Версия Эксперт».

(redistribution) и обмен (exchange). В редистрибутивных экономиках преобладает физическое перемещение производимых благ и услуг к центру, откуда затем они вновь передаются экономическим субъектам¹.

Институт собственности в электроэнергетике дореформенного периода характеризовался как институт общей (общественно-служебной) собственности, который определяет, что владельцем всех основных ресурсов признается общество в целом (в лице государства), что характерно для редистрибутивной экономики. Вертикально-интегрированный холдинг РАО «ЕЭС России» в полной мере соответствовал этой форме.

Что же касается рыночной экономики, то институт собственности характеризуется в ней как институт частной собственности, который определяет наличие достаточно большого количества собственников, обладающих всей полнотой прав и ответственности по ее использованию и распоряжению, что не снимает с них ответственность перед обществом.

Таким образом, выполнение основных целей и задач реформирования электроэнергетики, направленных на развитие рыночных отношений, внедрение конкуренции, привлечение частных инвестиций в отрасль без передачи прав собственности полностью или частично на активы энергетических компаний было невозможно. Главный вопрос состоял не в том, передавать или не передавать такие права, а в том, в какой степени, кому и на собственность каких энергетических компаний это сделать. Суть этой дилеммы в том, что электроэнергетика в целом была и остается естественной монополией. Теория естественных монополий и основные подходы к их регулированию говорят о том, что естественно-монопольное ядро должно оставаться в собственности и под контролем государства. А это значит, что при сегодняшнем уровне развития технологий полностью передача собственности от государства к частным собственникам не может и не должна произойти.

Основная задача реформирования в этом случае сводится к идентификации этого естественно-монопольного ядра и определению тех видов деятельности и тех активов, которые могут быть переданы (проданы) частным собственникам без риска потери контроля над деятельностью энергосистемы.

За годы переходного периода (с момента создания РАО «ЕЭС России») электроэнергетика уже была преобразована из централизованно управляемой государственной системы в акционированные и частично приватизированные энергетические компании, работающие на федеральном и региональном уровнях. Существовавшая в 2000 году структура от-

¹ Polanyi K. The Livelihood of Man. N.-Y.: Academic Press, Inc., 1977. P 335.

расли отличалась преобладанием доли государственной собственности и высоким уровнем государственного контроля (рисунок 1).

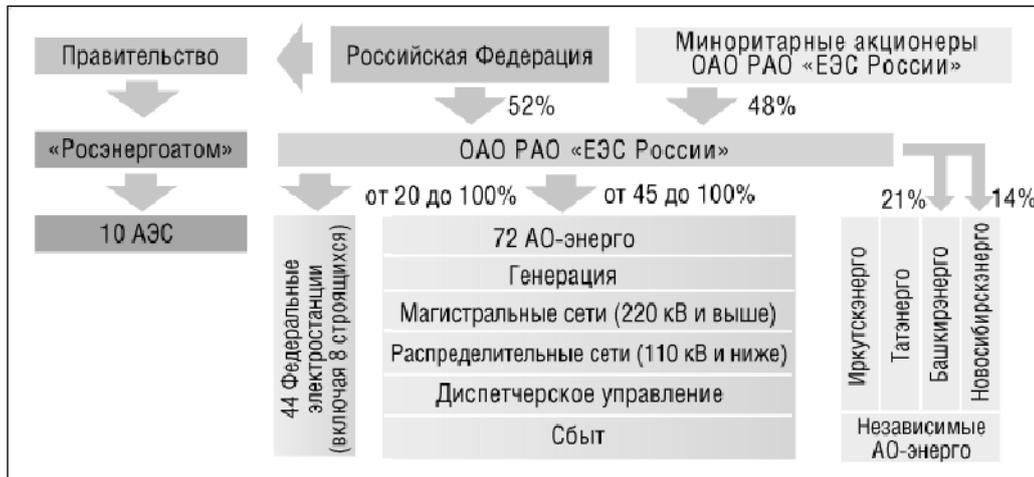


Рисунок 1. Структура электроэнергетики России в 2000 г.¹

Следующим шагом реформы для трансформации института собственности в форму, соответствующую рыночной экономике, должно было стать разделение видов деятельности на конкурентные и естественно-монопольные, реструктуризация и передача собственности энергетических компаний, занимающихся конкурентными видами деятельности, частным собственникам. Конкретные мероприятия в данном направлении были определены в постановлении Правительства РФ от 11.07.2001 № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации». В результате реализации этих мер, направленных на формирование рыночных отношений и формирование оптового и розничных рынков электроэнергии, должны быть созданы инфраструктура рынков электроэнергии, включающая в себя системного оператора, администратора торговой системы, федеральную и региональные сетевые компании (естественно-монопольное ядро), и коммерческие эффективные, привлекательные в инвестиционном отношении организации электроэнергетики в сфере генерации и сбыта.

После завершения в 2008 году основного этапа реформы и реструктуризации PAO «EES России» был разработан «План мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации

¹ PAO «EES России» // Официальный сайт. URL: <http://www.rao-ees.ru> (дата обращения 09.11.2011).

на 2009–2012 годы», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации»¹. Данный документ четко определял, что в результате реформирования электроэнергетики были выделены конкурентные виды деятельности – производство и купля-продажа электроэнергии, а также естественно-монопольные – передача электроэнергии и диспетчеризация энергосистем.

Сегодня, на конечном этапе реализации этого плана, можно утверждать о том, что трансформация института собственности в электроэнергетике в тех видах деятельности, которые были определены как конкурентные, фактически завершена. Об этом говорят данные анализа участия государства и частных собственников в уставных капиталах основных российских организаций электроэнергетики, представленные в таблице 1. Данные были получены с официального сайта Минэнерго России и официальных сайтов организаций электроэнергетики на основании информации, представленной в соответствии с информационными политиками и стандартами раскрытия информации для энергетических компаний по состоянию на конец 2011 года.

Таблица 1

Структура государственного и негосударственного участия в уставных капиталах организаций электроэнергетики России

Наименование организации	Доля прямого участия государства, %	Доля косвенного участия государства, %	Доля негосударственного участия, %
ОАО "СО ЕЭС"	100	0	0
ОАО "Холдинг МРСК"	53	0	47
ОАО "ФСК ЕЭС"	79	0	21
ОАО "МОЭСК"	8	43	49
ОАО "ИНТЕР РАО ЕЭС"	15	50	35
ОАО "РусГидро"	58	0	42
ОАО "РАО Энергетические системы Востока"	53	0	47
ОАО "ОГК-1"	0	50	50
ОАО "ОГК-2"	0	27	73
ОАО "ОГК-3"	0	53	47
ОАО "ОГК-4"	0	1	99
ОАО "Энел ОГК-5"	0	17	83
ОАО "ОГК-6"	0	33	67

¹ Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р (ред. 17.12.2010). Доступ из справочно-правовой системы «Косультант-Плюс: Версия Эксперт».

Наименование организации	Доля прямого участия государства, %	Доля косвенного участия государства, %	Доля негосударственного участия, %
ОАО "ТГК-1"	0	26	74
ОАО "ТГК-2"	1	0	99
ОАО "Мосэнерго" (ТГК-3)	0	27	73
ОАО "Квадра" (ТГК-4)	0	0	100
ОАО "ТГК – 6"	0	0	100
ОАО "Волжская ТГК (ТГК-7)"	0	0	100
ОАО "ТГК-9"	0	1	99
ОАО "Фортум" (ТГК-10)	0	0	100
ОАО "ТГК-11"	0	40	60
ОАО "Енисейская ТГК (ТГК-13)"	0	0	100
ОАО "ТГК-14"	0	0	100
ОАО "Кузбассэнерго"	0	3	98
ОАО "Восточная энергетическая компания"	0	65	35
ОАО "ТГК-5"	0	0	100
ОАО "ТГК-8"	0	0	100
ЗАО "Бийскэнергообит"	0	0	100
ОАО "СибирьЭнерго"	0	0	100
ОАО "Омская энергосбытовая компания"	0	0	100
ОАО "Томская энергосбытовая компания"	1	0	99
ОАО "Читинская энергосбытовая компания"	0	0	100
ОАО "Бурятэнергообит"	0	0	100
ОАО "Мосэнергообит"	0	33	67
ОАО "Петербургская сбытовая компания"	0	18	82

Анализ данных таблицы 1, в которой представлена информация по крупнейшим энергетическим компаниям России, позволяет утверждать, что контроль государства и преобладающая государственная собственность сохранились в естественно-монопольных видах деятельности (диспетчеризация и передача электроэнергии), атомной (данные в таблице не представлены) и гидроэнергетике, суммарная доля которых в производстве электроэнергии на сегодняшний день составляет около 32%.

В тех видах деятельности, которые в процессе реформирования были обозначены как конкурентные доля государственной собственности достаточно низкая. Так, по крупнейшим оптовым генерирующим компаниям (ОГК), представленным в таблице, доля прямого участия государства в уставных капиталах составляет 0%. Максимальная доля косвенного уча-

ствия – 50 и более процентов отмечается только в двух оптовых генерирующих компаниях – ОАО «ОГК-1» и ОАО «ОГК-3». В оставшихся четырех компаниях доля негосударственной собственности достаточно высокая – более 60%.

Еще меньше доля государственного участия в уставных капиталах крупных территориальных генерирующих компаний. Прямое участие государства отмечено только в ОАО «ТГК-2», но доля крайне низкая – менее 1%. В двух территориальных генерирующих компаниях доля косвенного государственного участия составляет свыше 25% (ОАО «ТГК-1» и ОАО «ТГК-3»), а в одной компании – 40% (ОАО «ТГК-11»). В остальных территориальных генерирующих компаниях доля государственного участия либо крайне мала, либо вообще отсутствует. Похожая ситуация и в энергосбытовых компаниях.

Анализируя структуру крупнейших акционерных обществ в электроэнергетике, можно увидеть определенную закономерность. Государство вышло или значительно снизило долю своего участия, но на смену ему пришло ограниченное количество других крупных собственников.

Например, в двух крупнейших оптовых генерирующих компаниях – ОГК-4 и ОГК-5, имеющих наибольшую долю негосударственной собственности (см. таблицу 1), контрольные пакеты акций составляют значительно выше 50% и сосредоточены в руках одного собственника. В ОГК-4 более 70% акций принадлежат ОАО «Э.ОН Россия» (JSC E.ON Russia), дочерней компании немецкого концерна E.ON, созданного в 2000 году путем слияния немецких энергетических компаний VEBA и VIAG. В ОГК-5 около 60% акций принадлежат итальянской компании Enel S.p.A, созданной в 1962 году.

В крупнейшей территориальной генерирующей компании ОАО «Квадра – Генерирующая компания» (ОАО «Квадра»), до 18 мая 2010 года – ОАО «ТГК-4», 49,99% голосующих акций компании принадлежит ONEXIM HOLDINGS LIMITED. В ОАО «Фортум» (ТГК-10) на начало 2011 года 92% акций через офшорную компанию Fortum Russia BV контролирует финский энергетический концерн Fortum.

Крупнейшим собственником энергетических компаний является ЗАО «Комплексные энергетические системы» (КЭС), созданное в 2002 году. На начало 2011 года около 90% акций компании принадлежит В. Вексельбергу, оставшиеся бумаги – бывшему президенту компании М. Слободину. КЭС специализируется на производстве и торговле тепловой и электрической энергии. Основные активы компании составляют акции территориальных генерирующих компаний. Ей принадлежит 46,1 % акций ТГК-5, 38,4% акций ТГК-6, 37,5% акций Волжской ТГК (ТГК-7) и 75% акций ТГК-9.

Открытое акционерное общество «Кузбассэнерго» – одна из крупнейших генерирующих компаний в Сибирском федеральном округе. В ее состав входит девять электростанций в Кемеровской области и Алтайском крае, Управление тепловых сетей в Кемерове и Барнаульская теплоцентраль. Генерирующие мощности ОАО «Кузбассэнерго» обеспечивают более 12% выработки электроэнергии по Сибири и около 68% отпуска тепла потребителям Кузбасса и Алтая. 50 % акций ОАО «Кузбассэнерго» принадлежит ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» (ОАО «СУЭК»). Акционерами ОАО «СУЭК» на 01 июня 2011 г. являются SUEK PLC – 87,74 % уставного капитала, SUEK Investments Limited – 2,26 %, ЗАО «Красноярская» – 0,16 %.

Анализируя данные об уставном капитале энергосбытовых компаний, можно отметить отсутствие информации о держателях акций и, соответственно, невозможность достоверно определить структуру акционерного капитала и его концентрацию у тех или иных владельцев. Многие энергосбытовые организации, особенно входившие в группу Сибирь-Энерго, раскрывают только информацию о номинальных держателях акций. Достаточно точно можно определить только долю прямого и косвенного участия государства в уставном капитале этих организаций.

Почти все энергосбытовые компании, представленные в таблице (кроме представленных в двух нижних строчках), входили в группу Сибирь-Энерго, подконтрольную бизнес-группе RU-COM. На сегодняшний день достоверных данных о сделках по продаже пакетов акций этих компаний и их собственниках в открытом доступе нет.

В уставном капитале двух других крупнейших в России энергосбытовых компаний – ОАО «Мосэнергосбыт» и ОАО «Петербургская сбытовая компания» существенную долю составляют акции, принадлежащие ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС». В ОАО «Мосэнергосбыт» эта доля составляет около 51%, в ОАО «Петербургская сбытовая компания» – около 27%. На официальном сайте ОАО «Петербургская сбытовая компания» данные о других собственниках не раскрываются, указываются только номинальные держатели акций.

Можем ли мы на основании данных таблицы утверждать о том, что задачи реформы выполнены и произошла полная трансформация института собственности в электроэнергетики? Соответствует ли созданный в ходе реформы институт собственности рыночной экономике, и можем ли мы его в полной мере назвать институтом частной собственности? По формальным признакам, да.

Если рассматривать этот вопрос только с точки зрения того, участвует или нет государство в капиталах созданных в процессе реструктуризации компаний, то ответ, скорее всего, будет положительным. В этом

случае можно утверждать, что произошла соответствующая трансформация и переход к рыночным отношениям в электроэнергетике. Однако институт частной собственности характеризуется не только тем, кто и в какой доле владеет капиталом компании. Но и тем, насколько эффективно действует собственник, в том числе и в интересах общества, и как соблюдаются права собственности всех участников и всех стейкхолдеров. А с этих позиций говорить о переходе к рыночным отношениям в электроэнергетике пока еще рано.

Трансформационные процессы собственности в электроэнергетике, запущенные в ходе реформы, перераспределили большинство активов энергетических компаний России от государства к частным собственникам. Но получили ли мы в ходе проведенной реформы эффективный институт собственности, соответствующий рыночной экономике, и эффективного собственника, способного провести модернизацию электроэнергетики и обеспечить внедрение инновационных технологий? Если оценивать этот процесс по уровню инвестиционной активности и темпам инновационных преобразований в отрасли, то нет.

По данным Росстата, на конец 2008 года экономическую ситуацию по виду экономической деятельности «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» оценивали как благоприятную 4% обследованных респондентов, как неудовлетворительную – 15%. На конец 2010 года обследование респондентов показало ухудшение ситуации. Уже 18% оценивали ситуацию как неудовлетворительную, и только 2% как благоприятную¹.

Среди факторов, ограничивающих деловую активность энергетических компаний, в числе основных были указаны изношенность и отсутствие оборудования и недостаток финансовых средств. И если оценивать эти факторы в процентах от числа опрошенных организаций, то на конец 2008 года (момент завершения основного этапа реформы) и на конец 2010 года, когда трансформация института собственности во многом уже произошла, положительных изменений не произошло. Изношенность и отсутствие оборудования в качестве основного негативного фактора, препятствующего дальнейшему экономическому развитию, в 2008 году называли 53% опрошенных, а в 2010 году – 54%. Не лучше обстоит ситуация и с недостатком финансовых средств. В 2008 году в числе основных негативных факторов эту причину указывали 64% респондентов, а в 2010 году – 58%. Не будем забывать, что 2008 год характеризуется началом финансового кризиса, поэтому улучшение показателя скорее говорит об

¹ Федеральная служба государственной статистики (Росстат) // Официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения. 15.01.2012).

улучшении общеэкономической ситуации, чем о ситуации в энергетических компаниях¹.

Институт частной собственности в рыночной экономике характеризуется не только малой долей государственного участия в капитале компаний, но и всей полнотой прав по владению, пользованию и распоряжению собственностью, уровнем защиты интересов собственников. Произошедшие преобразования института собственности в электроэнергетике в большей степени напоминают перераспределение государственной собственности в пользу отдельного, весьма ограниченного, круга собственников. При этом интересы тех собственников, чья доля невелика, так называемых миноритарных акционеров практически незащищены. Да и может ли вообще такая концентрация собственности в руках небольшой группы лиц соответствовать представлению об институте частной собственности в рыночной экономике, способному обеспечить и высокую общественную эффективность, которая выражается в повышении качества жизни граждан. По нашему мнению, нет.

Можно ли считать, что произошедшие трансформационные преобразования института собственности в электроэнергетике были сделаны в интересах общества и граждан страны? Анализ динамики индексов цен в России по основным видам экономической деятельности позволяет усомниться в этом (таблица 2).

Таблица 2

Динамика индексов цен в России по основным видам экономической деятельности за 2003–2009 гг., декабрь в % к декабрю предыдущего года²

Виды экономической деятельности	годы							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Индекс потребительских цен на товары и услуги	100,0	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	108,8	108,8
<i>Индексы цен по основным видам экономической деятельности</i>								
Производство промышленных товаров	100,0	128,8	113,4	110,4	125,1	93,0	113,9	116,7
Добыча полезных ископаемых	100,0	164,7	131,0	101,6	152,3	61,6	149,2	117,1
Обрабатывающие производства	100,0	121,5	108,1	113,3	117,9	101,9	105,9	116,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,0	112,5	112,6	110,3	113,3	118,0	118,3	113,8

¹ Там же.

² Там же.

По данным таблицы можно рассчитать среднегодовые темпы прироста (снижения) цен за анализируемый период. Так, среднегодовые темпы прироста потребительских цен составили 10,6%. По основным видам экономической деятельности наибольший прирост цен наблюдался в добыче полезных ископаемых – 25,4%. Наименьший прирост цен был в обрабатывающем производстве – 12,2%. В производстве промышленных товаров и производстве и распределении электроэнергии, газа и воды среднегодовой прирост цен за анализируемый период был примерно одинаковый и составил 14,5 и 14,1% соответственно. Анализ среднегодового прироста цен показывает, что по виду экономической деятельности «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» хотя и наблюдается не самый высокий темп прироста, но все же значительно превышающий темп прироста индекса потребительских цен. А это значит, что данный вид экономической деятельности вносит существенный вклад в общий уровень инфляционных изменений и снижение реальных доходов производителей товаров (работ, услуг) и населения.

На рисунке 2 представлены данные об удельном весе расходов на электроэнергию, газ и другие виды топлива в общей величине расходов домашних хозяйств. Как видно из статистических данных, в постреформенный период доля расходов домашних хозяйств не только не уменьшилась, но и значительно возросла.



Рисунок 2. Расходы домашних хозяйств на электроэнергию, газ и другие виды топлива в общей величине расходов, %¹

¹ Там же.

Даже весьма поверхностный анализ статистических данных дает возможность утверждать, что целевых изменений в электроэнергетике, предусмотренных реформой, не произошло. Проведение реформы, появление института частных собственников должно было способствовать повышению эффективности деятельности энергетических компаний и снижению затрат в отрасли. Сложившееся на сегодняшний день перераспределение собственности в пользу частных собственников не решило этих задач и не ускорило темпы инновационных преобразований и внедрений новых технологических решений. Фактически, сменив одного неэффективного собственника в лице государства, мы получили увеличение количества, но не повышение качества собственников.

Как показывает опыт стран с рыночной экономикой, реформа естественных монополий должна проходить с учетом интереса всех заинтересованных лиц, и в большей степени общества. Особенно реформа института собственности. Процесс трансформации института собственности должен идти поэтапно с оценкой его результативности на каждом этапе, в первую очередь для общества и граждан. Российская электроэнергетика, изначально создававшаяся как единая интегрированная система, имеющая существенные отличия в своем развитии от большинства ведущих энергетических держав, требует особого подхода к проведению таких серьезных преобразований.

По нашему мнению, в процессе произошедших реформ создав институт собственников, создать институт частной собственности в электроэнергетике России пока не удалось. И сейчас мы находимся на пороге новых институциональных преобразований. Будем надеяться, что новая энергетическая стратегия и энергетическая политика будут учитывать накопленный опыт, а внедрение рыночных механизмов будет идти с учетом интересов всего общества.
