

1086(5)

ГАР 97, 92119 10026, 01.14,
Антикризисные меры № 1569.



Первый
заместитель Министра
топлива и энергетики
Российской Федерации

Председателю Комитета по
промышленности и энергетике
Верховного Совета Российской
Федерации

103074, Москва, К-74, Китайский пр., 7

Еремину А.Е.

24.10.92 № Т-6050/15

На № _____ от _____

Записка по стабилизации
работы ТЭКа

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации в дополнение к ранее представленному материалу направляет записку "Антикризисные меры по стабилизации работы топливно-энергетического комплекса и предложения по структуре управления комплексом".

Приложение: записка на 21 листе в 1 экз.


Э. В. Грушевенко

Бойко
2205550

Антикризисные меры

по стабилизации работы топливно-энергетического комплекса и предложения по структуре управления комплексом.

36

Топливо-энергетический комплекс России объединен в одном Министерстве топлива и энергетики Российской Федерации и включает в себя следующие отрасли:

- электроэнергетика с энергостроительным комплексом;
- газовая промышленность;
- угольная промышленность;
- нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность;
- нефтепродуктообеспечение;
- топливообеспечение;
- нефтегазовое строительство.

Все отрасли функционируют на базе государственных предприятий с федеральной собственностью на средства производства.

Как и в 1991 году, в 1992 году продолжается тенденция спада объема производства топливно-энергетических ресурсов. В 1992 году это снижение достигнет 230 млн. т. у. т., что равно годовому потреблению топливно-энергетических ресурсов Францией.

Крупных срывов в связи с этим в народном хозяйстве не наблюдается только из-за того, что снижение добычи топлива компенсируется снижением его экспорта и внутренней потребности из-за падения объемов национального производства.

Наряду с падением объемов производства сокращаются темпы развития топливобывающих и энергетических мощностей. В газовой промышленности полностью утрачен задел в строительстве магистральных трубопроводов и соответствующие строительные мощности. В угольной промышленности вводы мощностей оказались (за последние 3 года) меньше, чем их выбытие на 31 млн. тонн. В 1992 году ожидается потеря мощности еще 20 млн. тонн угля. В нефтяной промышленности объемы бурения снизились к уровню 1988 года на 30 процентов, что уже сейчас приводит к потере 30 млн. тонн мощности по добычи нефти ежегодно. Объемы бурения продолжают падать. В электроэнергетике годовые вводы новых мощностей сократились в 3 раза, в то время как уже 44 процента всех мощностей на электростанциях превысили проектный срок службы.

Если не восстановить необходимые темпы развития топливно-энергетического комплекса, страна может оказаться в положении, когда организационно-политические меры по выводу ее из

не смогут быть реализованы из-за ограничений в топливно-энергетическом комплексе.

Энергетическая безопасность России в настоящее время зависит в целом от возможностей инвестирования развития топливно-энергетического комплекса, что связано, в основном, с изменением структуры управления комплексом и ценовой политикой.

Основные недостатки структуры управления топливно-энергетическим комплексом

Проводимая в годы перестройки политика, направленная на повышение роли трудовых коллективов в управлении производством нанесла значительный ущерб экономике России.

Упразднение властных функций отраслевых министерств без создания других рычагов управления, постанова директорского корпуса в зависимость от трудового коллектива в связи с выборностью руководителя и последующая замена выборности директора на контрактную систему договоров с министерством, лишенным каких-либо полномочий, отрыв отраслевых министерств от инвестиций - все это явилось причиной потери централизованного управления не только текущим производством, но и перспективой развития.

Исправить положение сейчас за счет усиления централизованной власти министерств уже невозможно. Другие методы управления на базе государственной собственности, как показал опыт последних лет, не приемлемы.

Единственно правильным является путь акционирования и приватизации в топливно-энергетическом комплексе.

Специфика отраслей ТЭКа не позволяет осуществить эти мероприятия в рамках Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 года N 721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества".

По инициативе Министерства топлива и энергетики России подготовлен и принят Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года N 922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества".

В свете этого Указа разработаны направления акционирования и приватизации в отраслях ТЭКа.

Электроэнергетика

Электроэнергетика России представляет собой вертикально интегрированную структуру в виде Единой энергетической системы, объединяющей 70 региональных энергетических систем, что, в основном, соответствует административно-территориальному устройству республики.

На базе каждой региональной энергосистемы образованы производственные энергетические объединения (ПЭО), которые, являясь совокупностью электростанций, электрических сетей, ремонтных и других технологических подразделений, выполняют функции по производству, передаче, распределению и сбыту энергии.

Основной задачей производственного энергетического объединения является бесперебойное энергоснабжение потребителей на закрепленной территории.

Это предопределяет в качестве объекта преобразования в электроэнергетике производственное энергетическое объединение, на базе которого должно быть создано акционерное общество (компания) энергетики и электрификации (например: Мосэнерго, Тверьэнерго, Татарэнерго и т. д.).

В 1990 и 1991 годах в электроэнергетике России поэтапно внедряются рыночные элементы взаимоотношений энергоснабжающих организаций и потребителей энергии, формируется рынок перетоков электрической энергии. Разработан, внедрен и действует механизм государственного регулирования тарифов на электрическую энергию. Эти меры позволили, в основном, обеспечить самофинансирование энергообъединений.

В то же время, развитие рыночных отношений показывает, что действующая структура электроэнергетического комплекса, построенная только на базе производственных энергетических объединений, имеет существенные недостатки, которые не проявлялись при централизованной схеме хозяйственного и экономического управления, но которые все более негативно сказываются по мере дальнейшего развития новых экономических отношений в электроэнергетике. Основные недостатки действующей структуры следующие:

1. Нарастает влияние энергонабывающих объединений на общероссийский рынок электроэнергии.

В 1990 году отношение стоимости 1 квтч электроэнергии на рынке перетоков (1.0 коп/квтч) к средневзвешенному тарифу по России в целом (1.83 коп/квтч) составляло 0.55. Во II квартале

1992 года отношение составило 0,76 (тариф на рынке перетоков составляет 46,86 коп/квтч, тариф для собственных потребителей 65,88 коп/квтч).

Это ведет к резкой поляризации тарифов по регионам страны. Так, в энергоизбыточных энергосистемах тариф на 36% ниже, чем в энергодефицитных (соответственно 52,12 и 81,2 коп/квтч). По мере роста цен на топливо эта поляризация будет возрастать.

2. Энергоизбыточные энергообъединения проявляют негативное отношение к формированию отраслевых внебюджетных фондов, в связи с чем резко снизилась возможность финансирования развития ЭЭС России.

3. Отсутствуют серьезные стимулы к повышению эффективности работы производителей энергии, поскольку электростанции, находясь в составе региональных энергообъединений, оторваны от рынка энергии, а значит от конкуренции между собой. Действующая структура, когда электростанции находятся в ведении энергообъединений, позволяет покрыть расходы даже самой неэкономичной электростанции. Это объясняется тем, что на рынок перетоков электроэнергии энергоизбыточное энергообъединение предъявляет самую дорогую энергию, т.е. груз повышенных затрат низкоэкономичных электростанций в энергоизбыточных энергосистемах вынуждены нести лишние права выбора потребители энергии.

4. Действующий механизм не создает экономических стимулов как для потребителей энергии, так и для энергоснабжающих организаций в выполнении мероприятий по энергосбережению.

Это неполный перечень недостатков, которые уже проявились на первых шагах развития рынка и без изменения действующей структуры электроэнергетики могут перерасти в неразрешимые противоречия. Для повышения эффективности энергетического производства, защиты интересов потребителей энергии на всей территории России при акционировании электроэнергетического комплекса необходимо резко ослабить (нужно бы полностью ликвидировать) монопольное воздействие на рынок электроэнергии энергоизбыточных региональных энергокомпаний. Для этого необходимо формирование региональных акционерных обществ энергетики и электрификации осуществить с ориентацией их, в основном, на энергораспределительные функции.

С этой целью крупные (лучше было бы все) электростанции следует вывести из ведения региональных энергокомпаний и организовать на базе групп электростанций или на базе отдельных электростанций акционерные общества в качестве независимых источников электроэнергии.

При этом, каждая такая электростанция (или группа электростанций) становится субъектом рынка. Механизм рынка должен предусматривать взаиморасчеты по принципу замыкающих затрат, что предопределяет получение максимального дохода той электростанцией, которая будет поставлять на рынок дешевую энергию, а не той, которая поставляет энергию на рынок по наибольшему тарифу (как это практикуется сейчас со стороны энергоизбыточных энергообъединений). У потребителей, независимо от их месторасположения, появляется право выбора поставщика энергии, что благотворно будет влиять на ценообразование в электроэнергетике.

Вывод крупных генерирующих источников из ведения региональных энергокомпаний необходим в условиях акционерной формы собственности также по условиям надежности энергоснабжения. Энергоснабжение потребителей в России осуществляется через 70 региональных энергообъединений. Однако ни одно из них не может нести ответственности за устойчивость параллельной работы энергосистем в составе ЕЭС России, за работоспособность и надежность межсистемной автоматики и телемеханики, а также за ведение режимов работы ЕЭС России в целом. Большинство энергообъединений России ввиду дефицитности баланса электрической энергии и мощности не может работать в автономном режиме и нарушение параллельной работы ЕЭС связано с риском развала энергоснабжения на больших территориях России.

Ответственность за параллельную работу энергообъединений России в настоящее время несет Минтопэнерго Российской Федерации. При акционировании Министерство окончательно теряет властные функции, поэтому в России, где гарантом устойчивости энергоснабжения являются органы управления Единой энергетической системы, должна быть создана структура, соответствующая акционерной форме собственности. В качестве такой структуры необходимо учредить Российское акционерное общество энергетики и электрификации РАО "ЕЭС России", на которое должны быть возложены обязанности:

- обеспечение надежности работы ЕЭС России в целом;
- сбалансированность потребления и производства энергии по России в целом и по отдельным ее регионам за счет сбалансированного развития ЕЭС России;
- обеспечение управляемости режимом работы ЕЭС России;
- организация и развитие конкурентного рынка электрической энергии России через систему договорных отношений;
- содействие и организация прямых договоров между

производителями и потребителями энергии на взаимовыгодных условиях;

- повышение качества обслуживания потребителей энергии;
- экономическая поддержка региональных энергокомпаний.

Для выполнения этих функций в уставный фонд Российского акционерного общества энергетики и электрификации должны быть переданы линии электропередачи и подстанции, формирующие ЕЭС России (преимущественно на напряжении 330 кв и выше), крупные электростанции, центральное диспетчерское и объединенные диспетчерские управления, а так же другие предприятия, непосредственно влияющие на работу и развитие ЕЭС России.

На базе крупных электростанций планируется создание акционерных обществ, которые становятся непосредственно участниками конкурентного рынка электрической энергии. Это обеспечит не только создание условий для управляемости параллельной работой ЕЭС России и широкого маневра ограниченными энергоресурсами, но и позволит организовать свободный доступ к электрическим сетям как электростанций, так и потребителей энергии, т.е. построить конкурентный рынок электрической энергии, как инструмент снижения ее стоимости.

Опыт параллельной работы энергосистем показывает, что даже при переходе на акционерную форму собственности региональные энергокомпании, особенно на первых порах, будут нуждаться в экономической поддержке.

Большинство областей, краев и республик в составе Российской Федерации являются дефицитными по электрической энергии и мощности. Для покрытия их дефицита потребуются строительство новых мощностей, которые могут быть профинансированы только при участии сильной структуры, такой как РАО "ЕЭС России".

Для осуществления этого необходимо, чтобы определенный пакет акций региональных энергокомпаний был внесен в уставный фонд Российского акционерного общества энергетики и электрификации, как вклад государства, что, помимо решений вышеизложенных задач, будет способствовать также сохранению управляемости ЕЭС России.

Доля государства в уставном капитале РАО "ЕЭС России" в течение первых лет не должна снижаться ниже 50 процентов уставного капитала. Дивиденды, начисляемые на принадлежащие государству акции РАО "ЕЭС России" должны оставаться в распоряжение РАО "ЕЭС России" и направляться на развитие Единой энергетической системы России.

Представители государства в Совете директоров РАО "ЕЭС

62

России" и его генеральный директор должны назначаться Правительством России, которому РАО "ЕЭС России" будет подотчетно. Это на переходном периоде сохраняет управление электроэнергетикой России со стороны государства.

Предусматривается так же участие республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в управлении РАО "ЕЭС России" путем передачи соответствующим комитетам по управлению имуществом 30 процентов голосов по принадлежащим государству акциям РАО "ЕЭС России", пропорционально объему потребления электроэнергии.

Не менее 20 процентов акций РАО "ЕЭС России" подлежит продаже гражданам России за приватизационные чеки.

Отечественная электроэнергетика неразрывно связана с энергостроительным производством. Это обусловлено необходимостью непрерывного развития, техпереворужения и реконструкции энергооборудования и сетей, что предопределило потребность в постоянном присутствии в отрасли энергостроительного комплекса. Многие энергостроительные предприятия узкоспециализированы, действуют на всей территории России, и в основном являются мобильными. В силу этого в настоящее время они не могут существовать вне электроэнергетики, а электроэнергетика - без них. Это требует на определенный период времени сохранить единое управление отдельными энергостроительными организациями. Российскому акционерному обществу энергетики и электрификации необходимо временно передать принадлежащий государству пакет акций специализированных акционерных компаний энергостроительного комплекса, определяющих развитие Единой энергетической системы.

По мере развития конкурирующих структур и возникновения рынка энергостроительной продукции этот пакет акций акционерных компаний в энергостроительстве может быть распродан в соответствии с законодательством.

В качестве объекта акционирования в энергостроительном комплексе целесообразно принять трест, как комплексную структуру, способную полностью самостоятельно выполнять определенный вид специализированных работ.

Оценка предлагаемых мероприятий

1. Установленная мощность электростанций России на 1.01.92г.
- 204,8 млн. квт, в том числе:

- атомные электростанции - 20,2 млн. квт;
- блокстанции - 7,7 млн. квт;
- в энергообъединениях - 176,9 млн. квт.

Согласно предложениям по акционированию из состава энергообъединений исключаются 51 электростанция мощностью 96,0 млн. квт. В составе объединений остается 80,9 млн. квт. В условиях акционерной собственности это позволяет решить задачу надежности параллельной работы всех энергосистем в составе ЕЭС России, так как договорные отношения 51 независимой крупной электростанции и всех атомных электростанций непосредственно с РАО "ЕЭС России" обеспечат регулирование частоты электрического тока в ЕЭС России даже при существующем низком резерве мощности.

Определение крупных электростанций в качестве независимых генерирующих источников не изменяет баланса электрической энергии и мощности территории (республики, края, области). Энергоизбыточные регионы остаются такими же энергоизбыточными регионами, как и до акционирования. Вывод крупных генерирующих источников из ведения региональных энергосистем ослабляет монопольное положение последних на рынке электрической энергии и мощности, что создает благоприятные условия для возникновения конкуренции между производителями энергии.

Свободный доступ электростанций к электрическим сетям, т.е. прямой вывод на рынок, ставит их в условия необходимости повышения устойчивости и экономичности своей работы, что выгодно повлияет на надежность энергоснабжения потребителей на всей территории России.

С выводом из ведения региональных энергокомпаний генерирующих источников субъектами рынка станут 51 крупных электростанций, конкурирующих между собой на общероссийском рынке электроэнергии. Кроме того, каждое из 70 региональных акционерных обществ энергетики и электрификации будет иметь выбор: производить энергию на своих электростанциях или купить недостаток ее на общероссийском рынке, то есть появляется еще, по крайней мере 60-65 сечений конкуренции.

Принцип поставки энергии на рынок по замыкающим затратам (что невозможно при существующей схеме) позволит включить механизм минимизации тарифов для конечных потребителей энергии.

2. Сам по себе процесс акционирования и приватизации не

64

приведет к росту тарифов на энергию, если не считать необходимость дополнительного включения в тарифы расходов на выплату дивидендов (при 30 процентной ставке рост тарифов составит 3-4 коп/квтч).

Примечание: У избыточных энергосистем тариф повысится в зависимости от того, насколько некорректно на 1991 и 1992 годах был повышен тариф на передачу энергии в ЕЭС (20 процентов повышения тарифа на энергию, вырабатываемую АЭС и перепродаваемую на рынок России; завышение тарифа на перетоки по административным решениям местных органов власти и т. д.).

Повышение тарифов за счет этого фактора будет незначительно в энергоизбыточных регионах, но существенно снизит тарифы в энергодефицитных объединениях, где они в настоящее время достигают 5-6 руб/квтч.

3. Доход в бюджет республик, краев и областей не снизится, так как создание на территории республики, края или области вместо одного энергообъединения двух-трех акционерных обществ всего лишь перераспределяет прибыль между ними, ранее сосредоточенную в одном энергообъединении.

Плата за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей среды, также остается в распоряжении регионов.

4. Потребители территорий, на которых расположены крупные электростанции, будут иметь привилегии по сравнению с потребителями энергодефицитных регионов, поскольку региональная энергокомпания дефицит энергоресурсов сможет покрыть за счет покупки электроэнергии непосредственно на шинах электростанций, расположенных на ее территории, по тарифу этих электростанций. Если этот тариф будет ниже, чем текущий тариф на общероссийском рынке, региональная энергокомпания и ее потребители будут иметь соответствующий экономический эффект. Разрабатываемый механизм рынка электроэнергии позволит любой региональной энергокомпанию (а в дальнейшем - любому потребителю) свободно выбирать себе поставщика электрической энергии на договорных (между ними) условиях.

Гарантом этого механизма будет РАО "ЕЭС России", обеспечивающее свободный доступ к общероссийской электрической сети как производителей, так и потребителей России.

5. Упрощаются инвестиционные решения. Наличие договорных отношений между генерирующими компаниями, РАО "ЕЭС России" и региональными энергокомпаниями позволит формировать инвестиционные фонды у каждого хозяйствующего субъекта без перечисления средств в централизованные фонды.

Конкуренция производителей должна стимулировать снижение издержек и создать возможность накопления определенных средств на техпервооружение и развитие без повышения тарифов на энергию.

6. Государство, являясь учредителем и акционером Российского акционерного общества энергетики и электрификации, непосредственно будет проводить политику государственного регулирования темпов развития энергетики России, структуры генерирующих мощностей и топливоиспользующей политики.

7. Потребитель энергии, прежде всего энергоемкий, получает возможность непосредственного выхода на общероссийский рынок энергии, что дает ему новые права, а не только защиту в виде механизма регулирования тарифов.

8. Следует ожидать, что начнет работать механизм энергосбережения, так как снижение энергопотребления становится источником дохода акционерного общества (энергосбережение дешевле строительства новых мощностей).

Чем ниже дефицитность региональных энергокомпаний, тем менее острыми будут для нее вопросы энергосбережения.

Из изложенного следует, что предлагаемые меры имеют серьезные преимущества.

Однако, предстоит работа по решению определенных проблем:

1. Поддержка в течение первых двух-трех лет электростанций, переходящих в разряд независимых генерирующих источников. Вероятно, некоторые электростанции придется передать временно в аренду или в эксплуатацию региональным компаниям.

2. Организация по договорам с РАО "ЕЭС России" эксплуатации линий и подстанций, передаваемых на его баланс.

3. Организация представительных схем и систем учета электрической энергии на всех сечениях рынка.

4. Создание системы коммерческих центров, как органов обслуживания участников рынка электроэнергетики.

5. Разработка и принятие новых правил пользования электрической и тепловой энергией.

6. Разработка и внедрение новых положений государственного регулирования тарифов на энергию.

7. Законодательное закрепление формирования инвестиционных фондов в электроэнергетике.

Угольная промышленность

В систему Министерства топлива и энергетики Российской Федерации входит около 1500 объединений, предприятий, организаций и структурных единиц угольной промышленности.

В угольной отрасли действуют 18 производственных объединений и 10 концернов, ассоциации по добыче (обогащению) угля (сланца), в состав которых входит около 1000 предприятий, организаций, структурных единиц, в том числе 213 шахт, 65 разрезов, 38 обогатительных и брикетных фабрик.

Практически все объединения, предприятия и организации угольной промышленности осуществляют наряду с добычей и переработкой угля (сланца) шахтное строительство, выпуск горно-шахтного оборудования, геологоразведку, технологические перевозки грузов железнодорожным и автомобильным транспортом, проектирование и научно-технические разработки, торговлю и общественное питание, содержание и эксплуатацию жилищно-коммунального хозяйства и соцкультурных объектов и другие работы (услуги) для угольных предприятий.

Пути совершенствования управления угольной промышленности в условиях перехода к рыночной экономике определяются ее специфическими особенностями. К ним прежде всего относятся повышенная сложность и опасность ведения горных работ, неравномерное распределение запасов, добычи и потребления угля на территории России, резкое различие в качестве сырьевой базы предприятий, необходимость постоянного воспроизводства отработанных запасов, нерентабельность большинства угольных предприятий даже при новых оптовых ценах на угольную продукцию.

В сложившихся условиях, как показывает анализ отечественного и зарубежного опыта, наиболее оптимальным направлением продвижения к рынку предприятий угольной промышленности является система управления с помощью акционерных обществ различного уровня, которая должна исходить из следующего:

постепенной коммерциализации государственных предприятий и объединений с преобладающей в переходный период долей государственной собственности;

преобразование государственных предприятий и объединений в акционерные общества. Объединения по добыче и переработке угля преобразуются в акционерные общества с сохранением сложившихся производственно-технологических связей. Предприятия, входящие в объединения, учреждаются как дочерние акционерные общества

создаваемых обществ;

в крупных угольных районах могут создаваться региональные акционерные общества;

В случаях согласия трудовых коллективов отдельные малоэффективные угледобывающие предприятия могут быть проданы на коммерческих и инвестиционных торгах.

Вся работа по акционированию и приватизации в угольной промышленности должна осуществляться под государственным контролем. Для этого необходимо решение Правительства России о структуре управления отраслью, где, в частности, требуется решение проблемы поддержки убыточных предприятий.

Нефтяной комплекс

Основным производственным звеном нефтяного комплекса должны сохраниться производственные и научно-производственные объединения по добыче нефти и газа, переработке нефти и газа, транспорту нефти и нефтепродуктов и другим видам деятельности.

В условиях рынка указанные объединения, а также предприятия и организации, не входящие в состав объединений, должны быть преобразованы в акционерные общества открытого типа, а самостоятельные предприятия и организации, входящие в состав производственных и научно-производственных объединений, - в дочерние акционерные общества.

При этом не менее 49 процентов обыкновенных акций создаваемых акционерных обществ остаются в течение 3 лет в федеральной собственности. Держатель указанных акций - Госкомимущество России.

Для координации и регулирования деятельности:

- создаваемых акционерных обществ по обеспечению народного хозяйства России нефтью и нефтепродуктами предполагается создать интегрированные по вертикали акционерные компании "Роснефть", "Лукойл" и "Юкос", которым на основе договоров будут переданы в управление находящиеся в государственной собственности акции создаваемых акционерных обществ;

- единых систем транспорта нефти и нефтепродуктов предполагается создать акционерные компании "Транснефть" и "Транснефтепродукт" с сохранением 100 процентов акций в собственности государства. При этом 50 процентов этих акций передается на основе договоров в управление акционерной компании "Роснефть".

В настоящее время по всем указанным вопросам подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации.

68

Газовая промышленность

В газовой промышленности предполагается учреждение Российского акционерного общества "Газпром" с включением в его состав всех предприятий Единой системы газоснабжения, то есть тех, которые обеспечивают непрерывный технологический процесс добычи, переработки, транспортировки и подземного хранения газа.

При этом держателем 49 процентов акций будет Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом. До 15 процентов акций АО "Газпром" по номинальной стоимости намечается распределить в порядке закрытой подписки среди членов трудовых коллективов и администрации указанных выше предприятий, а также администрации РАО "Газпром".

Предусматривается передать право голоса по остальным акциям, принадлежащих государству, членам Совета Директоров РАО "Газпром". Порядок и сроки поэтапной продажи акций, принадлежащих государству, будут определяться правительством РФ.

Предусматривается также преобразовать буровые и строительные организации, машиностроительные предприятия, научно-исследовательские и проектные институты в дочерние акционерные общества РАО "Газпром" с его долей в уставных капиталах указанных обществ не менее 51 процента их акций. Членам трудовых коллективов и администрации преобразуемых предприятий предоставляется право приобретения акций соответствующих дочерних акционерных обществ либо на условиях варианта 1, предусмотренного пунктом 5.4 Государственной Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, либо 49 процентов акций по номинальной стоимости по закрытой подписке.

Обеспечение регулирования деятельности РАО "Газпром" в период 1993 - 1995 годов должно осуществляться на основе Производственного контракта, заключаемого между ним и Правительством Российской Федерации.

По предложению ГП "Росстройгазификация" территориальные производственные объединения и предприятия по газификации и эксплуатации газового хозяйства должны быть преобразованы в акционерные общества. При этом предприятия, входящие в состав территориальных производственных объединений и предприятий,

60

учреждаются как дочерние акционерные общества.

Одновременно предусматривается учредить Российское акционерное общество "Росстройгазификация" на базе ГП "Росстройгазификация".

Предлагается передать РАО "Росстройгазификация" в доверительное (трастовое) управление на основе договоров не менее 25 процентов указанных АО и дочерних предприятий, находящихся в государственной собственности, а также передать территориальным акционерным обществам, имеющим дочерние фирмы, в доверительное (трастовое) управление не менее 24 процентов акций этих фирм, находящихся в государственной собственности.

Финансовое состояние предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса

По данным статистической отчетности за первое полугодие т. г. предприятия и организации топливно-энергетического комплекса получили 262 млрд. рублей прибыли, что составило более 19 процентов всей прибыли народного хозяйства.

Вместе с тем финансовое положение предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса чрезвычайно сложное.

В целом по ТЭК 475 предприятий и организаций (9,7 процента) являются убыточными. Общая сумма убытков на 1 июля с. г. составила 14,3 млрд. рублей, или почти 32 процента всех убытков, понесенных народным хозяйством.

По предварительным данным на 1 сентября с. г. просроченная дебиторская задолженность потребителей за отпущенные им топливно-энергетические ресурсы составила почти 690 млрд. рублей и возросла в августе т. г. на 150 млрд. рублей. Кредиторская задолженность предприятий комплекса за поставленную им продукцию равна около 440 млрд. рублей.

По состоянию на 1 июля с. г. кредиторская задолженность была 287,3 млрд. рублей при задолженности предприятиям комплекса 367,1 млрд. рублей.

Из-за роста взаимных неплатежей практически парализуется производственно-финансовая деятельность предприятий комплекса, под угрозой срыва намеченные на 1992 год вводы в действие новых энергетических и топливных мощностей, а также не в полной мере обеспечивается поддержание устойчивой работы действующего топливно-энергетического потенциала России.

20

Несмотря на неоднократные обращения Минтопэнерго России в Минфин России, Росцентробанк и Правительство Российской Федерации по вопросам об осуществлении ликвидации неплатежей потребителями топливно-энергетических ресурсов и предоставлении предприятиям комплекса государственных кредитов под прирост их оборотных средств, до настоящего времени указанные проблемы не разрешены в связи с недостаточностью кредитных ресурсов на указанные цели.

Так, при потребности в целевом государственном кредита по представленным в установленном порядке расчетам предприятий комплекса в размере 136 млрд. рублей Минфином России фактически выделено лишь около 16,5 млрд. рублей, в том числе из заявки концерна "Роснефтепродукт" в сумме 48 млрд. рублей - 0,2 млрд. рублей для объединения "Вологданефтепродукт". На месте эта работа практически не ведется. При рассмотрении заявок не учитываются особенности деятельности топливобывающих предприятий и электроэнергетики.

В определенной мере проблема кредитования прироста оборотных средств может быть решена за счет переоформления ранее выданных в текущем году кредитов под основную деятельность предприятиям комплекса. Однако, в этом случае ряд предприятий и организаций, не получивших таких кредитов, останутся без источников прироста оборотных средств. К ним относятся строительные организации, большинство предприятий газовой, нефтяной и угольной промышленности, а также системы Роснефтепродукт.

Необходимо Минфину России ускорить решение вопроса о предоставлении предприятиям указанных отраслей кредитных ресурсов по представлению Минтопэнерго на общую сумму 58,7 млрд. рублей, в том числе для газовой промышленности - 5,5 млрд. рублей, Роснефтегастроя - 1,4 млрд. рублей, нефтяной промышленности - 20 млрд. рублей, Роснефтепродукт - 25 млрд. рублей, угольной промышленности - 3,8 млрд. рублей и Росэнергостроя - 3,0 млрд. рублей с учетом переоформления ранее выданных кредитов.

В условиях продолжающегося кризиса платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве тяжелое финансовое положение предприятий усугубляется систематическим нарушением в банковской системе сроков прохождения платежных документов (по данным предприятий платежные документы находятся в учреждениях Росцентробанка в отдельных случаях с июня с.г.), а также замораживанием средств на кредитовом остатке счета N 725. По предварительным данным сумма средств на кредитовых остатках указанного объекта в целом по ТЭК составляет около 50 млрд. рублей.

В сложившихся условиях для обеспечения функционирования комплекса Минтопэнерго России было вынуждено привлекать в текущем году значительные кредитные ресурсы, общая сумма которых составила почти 188 млрд. рублей. Из этой суммы кредитные ресурсы в размере 119 млрд. рублей предоставлены Росцентробанком на расчеты учетной ставки этого банка (80 процентов).

Учитывая недостаток собственных средств, а также средств внебюджетных фондов и бюджетных ассигнований для обеспечения функционирования комплекса, дополнительная потребность в кредитных ресурсах на 1У квартал т.г. оценивается в сумме около 150 млрд. рублей.

Учитывая изложенное и принимая во внимание государственную важность создания условий для надежного функционирования предприятий комплекса и устойчивого обеспечения народного хозяйства и населения топливом и энергией в предстоящем зимнем периоде, Минтопэнерго России считает необходимым принять на уровне Правительства и Президента Российской Федерации решения по реализации следующих срочных мер:

Минфину России совместно с Росцентробанком ускорить предоставление предприятиям топливно-энергетического комплекса необходимые для прироста собственных оборотных средств целевые кредиты в размере 58,7 млрд. рублей.

Минфину России совместно с Росцентробанком ускорить согласно решения Правительства переоформление предоставленных в 1992 году кредитов под инвестиционную и основную деятельность в сумме 143 млрд. рублей (на условиях выдачи бюджетных ссуд).

Росцентробанку в целях ослабления финансового напряжения на предприятиях топливно-энергетического комплекса дать указания учреждениям банковской системы о переводе средств со счета N 725 при наличии кредитового остатка на расчетные счета соответствующих предприятий;

Минфину России совместно с Росцентробанком решить вопрос о предоставлении на условиях в соответствии с решением Правительства от 7 октября 1992 г. N ЕГ-П17-36727 в октябре с.г. Минтопэнерго России государственного целевого кредита в сумме 150 млрд. рублей для инвестиционной и основной деятельности предприятий комплекса, связанной с обеспечением народного хозяйства и населения топливом и энергией.

Предлагаемые меры позволят нормализовать финансовое положение предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса.

**О ценовой политике в отраслях
топливно-энергетического комплекса**

72

В электроэнергетике

В настоящее время в России применяется государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую из электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций конечным потребителям (розничный рынок). Регулирование тарифов на энергию на розничном рынке осуществляют региональные энергетические комиссии, созданные правительствами республик в составе России, администрациями краев, областей.

В основу государственного регулирования тарифов положены принципы самофинансирования энергообъединений. Участие местных органов власти в регулировании электроэнергетики благотворно влияет на развитие региональных энергосистем. Механизм регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, исходя из мирового опыта, построен чувствительным к изменению цен на топливо и позволяет гибко отражать в стоимости энергии топливную конъюнктуру.

Вся система государственного регулирования тарифов находится под контролем Федеральной энергетической комиссии.

Государственное регулирование тарифов на розничном рынке электрической и тепловой энергии необходимо сохранить и на будущее.

Тарифы на электроэнергию на оптовом рынке (на шинах АЭС, межсистемные перетоки электроэнергии) регулируются Минтопэнерго Российской Федерации. В переходный период к акционерной форме собственности необходимо сохранить на 1 - 2 года этот принцип. Однако, в связи с организацией массы независимых источников энергии, образованных на базе прежних тепловых и гидравлических электростанций, преобразованных в акционерные общества и по мере формирования механизма свободного доступа производителей и потребителей энергии к электрическим сетям ЕЭС принцип утверждения тарифов на оптовом рынке энергии следует заменить на рынок с тарифами по замкнутому энергоресурсу.

Соответствующие материалы в Минтопэнерго России разрабатываются.

В угольной промышленности

72

В настоящее время в угольной промышленности применяется прейскурант на угольную продукцию для конечных потребителей и расчетные цены для закупки угля у шахт. Разница между прейскурантными и расчетными ценами определяют рентные платежи или дотации в зависимости от условий хозяйственной деятельности шахты, объединения.

В настоящее время разрабатывается новый подход к определению цены на угольную продукцию и сланцы. Основные элементы этого подхода:

1. Исключение из цены на угольную продукцию средств, необходимых для содержания объектов социальной сферы и организация субсидирования указанных объектов из бюджета Российской Федерации (или местных бюджетов республик, краев, областей). Указанные субсидии могут быть сформированы частично также за счет рентных платежей высокорентабельных предприятий угольной промышленности.

2. Сохранение бюджетного финансирования новых шахт, разрезов и обогатительных фабрик в сочетании с привлечением средств частных инвесторов, в том числе потенциальных заказчиков угольной продукции.

В цены на угольную продукцию (сланец) необходимо включать средства на оплату дивидендов акционерам и инвестиции на развитие действующих шахт, разрезов и обогатительных фабрик.

3. Определение целесообразной (исходя из пп. 1 и 2) цены по принципу замыкающих цен по бассейну (на уровне шахты, разреза) затрат с определением объективной рентной платы (соответственно горно-геологическим условиям) за тонну добываемого топлива.

4. Для шахт, цены на уголь которых находятся выше уровня замыкающих цен:

- определение необходимой суммы дотации из бюджета Российской Федерации (если признано, что добычу топлива по данной шахте целесообразно поддерживать);

- выделение средств на проведение реконструктивных работ и на этот период определить объемы добычи и необходимые суммы дотаций из бюджета Российской Федерации;

- определение графика закрытия предприятий с решением всех вопросов, связанных с этим закрытием и выделением соответствующих средств из бюджета Российской Федерации (местных бюджетов).

5. На основе изложенных принципов необходимо разработать базовый прейскурант и механизм регулирования цен с использованием

этого преискуранта, определения объективных факторов отклонений составляющих себестоимости и предельного уровня рентабельности.

Газ, нефть и нефтепродукты.

Регулирование цен по предприятиям-монополистам осуществляется согласно Постановлений Правительства Российской Федерации от 16 мая 1992 года N 318 "О государственном регулировании цен на энергоресурсы, другие виды продукции и услуги" и от 11 августа 1992 года N 576 "О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий монополистов в 1992-1993 годах".

Для концерна "Газпром" установлена фиксированная цена на газ в размере 1600 рублей за 1 тыс. куб. м.

Регулирование цен на нефть и нефтепродукты осуществляется Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1992 года N 1089 "О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов", где предусмотрен предельный уровень рентабельности для нефтедобывающих предприятий отрасли в размере 50 процентов к себестоимости добычи, а также введен сбор в фонд ценового регулирования и дифференцированный акцизный сбор при цене свыше 4 тыс. рублей за 1 тонну. Ориентировочные расчеты показывают, что если до выхода Указа недостаток средств для работы нефтегазодобывающих предприятий отрасли составлял около 245 млрд. рублей, то после введения в действие Указа он снизился до 165 млрд. рублей, что свидетельствует о необходимости дальнейшего увеличения цен на нефть. Для нефтеперерабатывающих предприятий рентабельность установлена дифференцированно по заводам в размере 10-20 процентов себестоимости.

В газовой промышленности должно остаться государственное регулирование цен на газ. При этом исходя из затрат на текущее производство и капитальное строительство, принятых на 1993 год в объеме работ 1992 года с учетом удорожания материалов, оборудования и строительных работ, а также роста затрат на заработную плату, социально-бытовые и другие текущие нужды предприятия, цена на газ по расчетам концерна "Газпром" в 1993 году должна быть на уровне 2330 руб. за 1000 куб. м. для предприятий газовой промышленности без учета скидок для газосбытовых организаций.

Вопрос цен на газ для населения остается спорным.

По предложению концерна "Газпром" цены на газ, реализуемый населению, необходимо оставить на уровне 1992 года, т.е. 260 руб.

в 1000 куб. м. (с учетом скидок для газосбытовых организаций).
Такой подход противоречит рыночным отношениям, согласно которым
цена на газ для населения также должна повышаться в меру общего
повышения цен.

Для стабильной работы предприятий газового хозяйства
необходимо при изменении цен на сетевой газ в скидке в пользу
газосбытовых организаций предусмотреть затраты на дальнейшее
развитие газификации - реконструкцию, капитальный и текущий ремонт
газовых сетей и сооружений на них, а также рост эксплуатационных
расходов. В связи с этим требуется установить скидку для
газосбытовых организаций при отпуске сетевого газа промышленным
потребителям не менее 25 процентов от цены поставляемого им газа.

При установлении цены сетевого газа, отпускаемого
газосбытовым организациям для последующей реализации населению,
следует ликвидировать в цене убыточность и предусмотреть
рентабельность в размере 30 процентов.

Розничную цену сетевого газа по реализации населению
увеличить в 5-6 раз против действующей, тем самым сократить разрыв
в оплате населением за сетевой и сжиженный газ.

Оптовую цену на сжиженный газ целесообразно сохранить на
уровне, установленном Постановлением Правительства РФ от 18 мая
1992 года N 318, при сохранении розничной цены на сжиженный газ,
установленной Указом Президента Российской Федерации от 17
сентября 1992 года N 1089.

Предусмотреть предприятиям, реализующим сжиженный газ
населению, дотацию из Республиканского бюджета (в 1993 году 38
млрд. руб.), а в течение 2-х лет перейти по ним к рентабельной
деятельности.

Освободить предприятия газового хозяйства от предоставления
льгот инвалидам ВОВ, семьям погибших военнослужащих, многодетным
семьям и т. д. и передать эти функции Министерству социальной
защиты населения Российской Федерации.

Регулирование заработной платы

В основу регулирования заработной платы должны быть положены
отраслевые тарифные соглашения. ?

В электроэнергетике при регулировании тарифов на электро и
теплоэнергию необходимо исходить из принципа формирования средств
на указанные цели с учетом нормативной численности персонала,
занятого на обслуживании и ремонте энергетического оборудования и

темпов роста средней заработной платы согласно отраслевому тарифному соглашению (вариант: соответственно темпам средней зарплаты в отраслях ТЭКа).

Законом Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" предусмотрена экономическая ответственность предприятий за рост расходов на оплату труда: для исчисления налогооблагаемой прибыли валовая прибыль увеличивается на сумму превышения расходов на оплату труда работников предприятия, занятых в основной деятельности, в составе себестоимости продукции (работ, услуг) по сравнению с их нормируемой величиной. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 2117-1 "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" на 1992 год эта нормируемая величина расходов на оплату труда определена одинаковой для всех отраслей: четырёхкратный размер минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации, установленный Законом. Принятие такого уравнительного решения ставит предприятия с высокой трудоемкостью выполняемых работ, особо тяжёлыми, вредными и опасными условиями труда, в частности в отраслях топливно-энергетического комплекса, в тяжелейшее финансовое положение. Необходима дифференциация применительно к межотраслевой дифференциации минимальных уровней оплаты труда работников.

Для регулирования расходов на заработную плату и потребление в зависимости от результатов деятельности предприятия и в контексте с действующими законодательными и нормативными актами предлагается установить, что нормируемая величина расходов на оплату труда работников предприятия, занятых в основной деятельности в составе себестоимости продукции (работ, услуг), необлагаемая налогом на прибыль, увеличивается на 3 процента за каждый процент прироста объемов производства по сравнению с соответствующим периодом с начала прошлого года.

Г. Бонин