



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации публичным акционерным обществом «Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро» приоритетных проектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока (ТЭЦ в городе Советская Гавань, Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь), Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь), Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь) за 2020 год»



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Провести анализ хода реализации объектов энергетики, предусмотренных Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций, а также оценку эффективности реализации объектов энергетики, строительство которых осуществлялось с использованием средств федерального бюджета.

Итоги анализа

Завершена реализация приоритетных проектов (объектов энергетики) топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока: ТЭЦ в г. Советская Гавань (СГТЭЦ), Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь) (СГРЭС), Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь) (ЯГРЭС), Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь) (БТЭЦ), осуществленная во исполнение Указа Президента России № 1564. Объекты энергетики введены в эксплуатацию, производится отпуск тепловой и электрической энергии потребителям.

Счетной палатой в соответствии с постановлениями Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1220-6 ГД и от 20 ноября 2013 г. № 3246-6ГД осуществлялся мониторинг реализации объектов энергетики ПАО «РусГидро».

В ходе мониторинга выявлен ряд недостатков, которые оказали негативное воздействие на своевременное завершение строительства объектов энергетики. В результате ввод в эксплуатацию объектов энергетики осуществлен ПАО «РусГидро» с превышением сроков, первоначально установленных условиями предоставления бюджетных инвестиций, а общая предельная оценочная стоимость объектов увеличилась на сумму 54 943,5 млн рублей.

Основными причинами увеличения стоимости строительства являлись необходимость изменения технических решений, корректировки проектно-сметной документации, ее повторной государственной экспертизы, вызванная низким качеством проектно-сметной документации, разработанной и утвержденной АО «РАО ЭС Востока» на начальном этапе реализации объектов энергетики.

Вследствие продления сроков строительства объектов сверх первоначально установленных сроков стоимость строительства корректировалась в цены более позднего текущего периода, что также влияло на ее увеличение.

ПАО «РусГидро» уплачены в федеральный бюджет пени за неисполнение обязательств по вводу в эксплуатацию объектов в плановые сроки в объеме 465,5 млн рублей.

Средства бюджетных инвестиций в виде взноса Российской Федерации в уставный капитал ПАО «РусГидро» в размере 50 000,0 млн рублей, а также 899,3 млн рублей неиспользованных остатков взносов Российской Федерации в уставный капитал, ранее предоставленных на реализацию других проектов, по состоянию на 31 декабря 2020 года использованы в полном объеме на финансирование строительства объектов энергетики.

На цели строительства направлялись также доходы от размещения временно неиспользованных бюджетных инвестиций, находившихся на депозитных счетах в ПАО Сбербанк России (3 039,8 млн рублей), привлеченные Обществом заемные средства (31 077,96 млн рублей), средства от возврата НДС (13 030,44 млн рублей) и иные средства (4 737,56 млн рублей).

Неготовность городских тепловых сетей к принятию тепловой нагрузки, несбалансированность планов реализации региональных схем развития и инвестиционных проектов компаний со сроками ввода в эксплуатацию объектов генерации снижает возможности по использованию введенных мощностей для социально-экономического развития региона.

Выводы

ПАО «РусГидро» завершено строительство ТЭЦ в г. Советская Гавань, Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь), Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь), Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь).

Объекты энергетики введены в эксплуатацию, при этом сроки строительства и стоимость объектов энергетики превысили значения, первоначально установленные условиями предоставления бюджетных инвестиций.

По объектам СГТЭЦ, СГРЭС-2, БТЭЦ ввод в эксплуатацию произведен с нарушением утвержденных сроков. При этом недостаточное качество управления ходом строительства, наряду с другими причинами, не обеспечило своевременный ввод в эксплуатацию объектов энергетики. Полномочия, предоставленные Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций, не позволили Минэнерго России существенно влиять на ход строительства в части устранения ПАО «РусГидро» отставания в сроках ввода объектов в эксплуатацию.

ПАО «РусГидро» произведена уплата в федеральный бюджет пени за нарушение сроков ввода объектов энергетики в эксплуатацию в общем объеме 465,5 млн рублей.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата полагает целесообразным рекомендовать Минэнерго России в целях повышения ответственности сторон за результаты реализации при заключении соглашений (договоров) о предоставлении бюджетных инвестиций, в том числе в виде взносов в уставный капитал хозяйственных обществ с государственным участием, либо внесении изменений в уже действующие соглашения (договоры), рассмотреть в срок до 31 декабря 2021 года вопрос о включении в них положений, предусматривающих:

- обязанность органа власти, выступающего от имени Российской Федерации, направлять требования об уплате пени (штрафов) за неисполнение обязательств соглашений (договоров);
- обязанность хозяйственных обществ с государственным участием в срок, установленный соглашением (договором), осуществить уплату пени (штрафа) за неисполнение обязательств соглашений (договоров), либо направить мотивированный отказ.

1. Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.5.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (пункт 2.5.0.7)).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность ПАО «РусГидро» по реализации проектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока: ТЭЦ в г Советская Гавань (далее – СГТЭЦ), Сахалинская ГРЭС-2 (1 очередь) (далее – СГРЭС-2), Якутская ГРЭС-2 (1 очередь) (далее – ЯГРЭС-2), Благовещенская ТЭЦ (2 очередь) (далее – БТЭЦ) (далее – объекты энергетики), осуществлявшаяся во исполнение Указа Президента России № 1564¹.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Анализ хода реализации объектов энергетики, предусмотренных Базовым соглашением² и Договором бюджетных инвестиций³.

3.2. Цель 2. Оценка эффективности реализации объектов энергетики, строительство которых осуществлялось с использованием средств федерального бюджета, предоставленных в виде взноса Российской Федерации в уставный капитал ПАО «РусГидро».

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Открытое акционерное общество «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро» (г. Красноярск) (далее – ПАО «РусГидро», Общество).
- Министерство энергетики Российской Федерации (г. Москва).

-
1. Указ Президента Российской Федерации от 22.11.2012 г. № 1564 «О дальнейшем развитии открытого акционерного общества «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро» (далее – Указ Президента России № 1564).
 2. Соглашение о предоставлении бюджетных инвестиций на финансирование строительства объектов энергетики на территории Дальнего Востока от 14.12.2012 г. № С-718-АБ/Д07 между Минэкономразвития России, Минэнерго России, ПАО Сбербанк России и ПАО «РусГидро» (далее – Базовое соглашение).
 3. Договор о предоставлении бюджетных инвестиций от 18.12.2012 г. № 01-08/827 между Минэнерго России, Росимуществом и ПАО «РусГидро» (далее – Договор бюджетных инвестиций).

5. Исследуемый период

2020 год (при необходимости более ранние периоды).

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 18 декабря 2020 года по 23 марта 2021 года.

7. Краткая характеристика сферы предмета экспертно-аналитического мероприятия

В целях оказания государственной поддержки модернизации объектов электро- и теплоэнергетики во исполнение Указа Президента России № 1564 в рамках исполнения федерального бюджета 2012 года Российской Федерацией осуществлен взнос в уставный капитал ПАО «РусГидро» в размере 50 000,0 млн рублей на цели строительства объектов энергетики.

Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) в 2013–2020 годах осуществлялся мониторинг реализации ПАО «РусГидро» Объектов энергетики с проведением экспертно-аналитического мероприятия, а также проведены контрольные мероприятия в 2015 и 2017 годах.

В ходе мониторинга Счетной палатой неоднократно выявлялись нарушения и недостатки, о которых информировались Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Минэнерго России, ПАО «РусГидро». В 2017 году направлялось обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о неправомерных действиях генподрядчика в ходе строительства ТЭЦ в Советской Гавани. Правительством Российской Федерации давались поручения ПАО «РусГидро», Минэнерго России, а также рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой.

ПАО «РусГидро» разрабатывался и в ходе строительства выполнялся план мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой.

Правительством Российской Федерации утверждены нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление взносов Российской Федерацией в уставные капиталы юридических лиц, а также вносились изменения в них⁴.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2017 г. № 190 (ред. от 24.12.2020 г.) «О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2013 г. № 941 (ред. от 30.10.2020 г.) «Об утверждении Правил принятия решения о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета», изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятые Федеральным законом от 27.12.2019 г. № 479-ФЗ.

Необходимость скорейшего развития и модернизации энергетики Дальнего Востока в 2012 году диктовалась планами реализации в регионе ряда крупных проектов. При этом производственные фонды энергетического комплекса Дальневосточного федерального округа отличались высокой степенью физического и морального износа. По данным сайта <https://novostienergetiki.ru> (от 16 августа 2013 года) в 2013 году изношенность оборудования электростанций АО «РАО ЭС Востока»⁵ составляла 61,3 %, а электрических сетей – 63,7 %.

Строительство объектов энергетики на Дальнем Востоке осуществлялось ПАО «РусГидро» в целях создания условий для социально-экономического развития регионов Дальнего Востока за счет обеспечения доступности энергетической инфраструктуры для существующих и перспективных потребителей. Цели проектов: замена объектов электро- и теплоэнергетики с высокой степенью износа в Дальневосточном регионе, создание условий для покрытия дефицита тепловой энергии, снятие ограничений по подключению потребителей, в том числе жилищной застройки, объектов социальной сферы городов, повышение надежности электроснабжения потребителей, повышение эффективности системы теплоснабжения и улучшения экологической ситуации за счет увеличения централизации теплоснабжения.

Планы по реализации указанных целей получили дальнейшее развитие в распоряжении Правительства Российской Федерации от 15 июля 2019 г. № 1544-р, которым утвержден перечень проектов по строительству и модернизации тепловых электростанций на Дальнем Востоке⁶ суммарной электрической мощностью до 1,3 ГВт, предельным размером капитальных затрат до 171 млрд рублей и сроком ввода до 31 декабря 2025 года (строительство Артемовской ТЭЦ-2, Хабаровской ТЭЦ-4, второй очереди Якутской ГРЭС-2 и модернизация Владивостокской ТЭЦ-2).

Вследствие этого результаты экспертно-аналитического мероприятия приобретают дополнительную актуальность с учетом продолжения реализации проектов по строительству объектов энергетического комплекса Дальнего Востока.

Реализация вышеперечисленных проектов контролируется Счетной палатой в рамках мониторинга исполнения Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁷.

-
5. Холдинг АО «РАО Энергетические системы Востока» (далее – АО «РАО ЭС Востока»).
 6. Перечень генерирующих объектов тепловых электростанций, подлежащих модернизации (реконструкции) или строительству в неценовых зонах оптового рынка электрической энергии и мощности
 7. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 г. № 2101-р.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Анализ хода реализации объектов энергетики, предусмотренных Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций

8.1.1. Анализ выполнения Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций

Технико-экономические характеристики объектов энергетики, утвержденные Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций, представлены в таблице:

Показатели	Объекты энергетики			
	ТЭЦ в г. Советская Гавань	СГРЭС-2	ЯГРЭС-2	Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь)

В соответствии с условиями Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций (с учетом дополнительных соглашений)*

Показатели вводимой мощности, в том числе	МВт	126	120	193,48	120
	Гкал*ч	200	Не предусмотрен	469,6	188
Срок ввода в эксплуатацию	2019 г.	2018 г.	2017 г.	I этап - 2015 г.; II этап - 2016 г.	
Предельная оценочная стоимость объектов, млн руб.	без НДС	28 420,4	37 321,8	26 552,0	I этап - 5 542,4; II этап - 2 958,6
	с учетом НДС	33 536,0	44 033,5	31 331,3	9 454,5

Фактические данные введенных в эксплуатацию объектов

Показатели вводимой мощности, в том числе	МВт	126	120	193,48	120
	Гкал*ч	200	18,2*	469,6	188
Дата ввода в эксплуатацию		30.09.2020	22.11.2019	31.10.2017	I этап - 31.01.2016; II этап - 22.12.2016.
Стоимость объекта в соответствии с КС-14 млн руб., без НДС		29 176,4	30 842,0	24 256,1	I этап - 4 242,1; II этап - 1 586,2

*Тепловая мощность предусмотрена для собственных нужд, без отпуска на сторону.

По состоянию на 31 декабря 2020 года основные условия Договора бюджетных инвестиций и Базового соглашения выполнены.

Минэнерго России направлены из федерального бюджета в уставный капитал ПАО «РусГидро» 50 000,0 млн рублей, Российской Федерацией получены в собственность 50 000 000 000 обыкновенных акций ПАО «РусГидро», объекты энергетики установленной мощности построены, введены в эксплуатацию и осуществляют выдачу электрической и тепловой энергии потребителям.

Основные условия Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций неоднократно изменялись за период 2012–2020 годов путем подписания дополнительных соглашений.

При этом реализация всех объектов осуществлена с превышением сроков, установленных первоначальными редакциями Договора бюджетных инвестиций и Базового соглашения, а также установленных сроков завершения строительства объектов, в том числе срок ввода в эксплуатацию переносился:

- по СГТЭЦ – с 2016 года последовательно на 2017 и на 2019 годы. Ввод объекта в эксплуатацию осуществлен 30 сентября 2020 года с превышением скорректированного срока на 1 год (первоначального срока – на 4 года);
- по СГРЭС-2 – с 2016 года последовательно на 2017 и на 2018 годы. Ввод объекта в эксплуатацию осуществлен 22 ноября 2019 года с превышением скорректированного срока на 1 год (первоначального срока – на 3 года);
- по ЯГРЭС-2 – с 2015 года последовательно на 2016 и на 2017 годы. Ввод объекта в эксплуатацию осуществлен 31 октября 2017 года с превышением первоначального срока – на 2 года. При этом корректировка планового срока ввода в эксплуатацию Якутской ГРЭС-2 (1-я очередь) произведена дополнительным соглашением к Договору бюджетных инвестиций от 13 октября 2017 г. № 4 в сроки, когда действующий на тот момент⁸ срок ввода в эксплуатацию объекта (2016 год) уже был превышен;
- по БТЭЦ – с 2015 года перенесен на 2016 год. Ввод в эксплуатацию осуществлен 22 декабря 2016 года, позже первоначального срока – на 1 год.

За период реализации объектов энергетики увеличение предельной оценочной стоимости в ценах планируемых лет строительства, установленной Договором бюджетных инвестиций, по сравнению с первоначальной редакцией договора составило: по СГТЭЦ – 14 075,6 млн рублей, по СГРЭС-2 – 27 673,0 млн рублей; по ЯГРЭС-2 – 12 482,3 млн рублей; по БТЭЦ – 712,6 млн рублей.

Изменения утвержденной предельной оценочной стоимости в Договоре бюджетных инвестиций и Базовом соглашении производились после корректировок проектно-сметной документации, осуществленных в ходе строительства объектов энергетики.

Минэнерго России является главным распорядителем бюджетных средств, предоставленных в виде вноса Российской Федерации в уставный капитал ПАО «РусГидро» на цели строительства объектов энергетики.

8. Срок ввода в эксплуатацию Якутской ГРЭС-2 (1-я очередь), установленный дополнительным соглашением от 26.10.2015 г. № 1.

В рамках Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций Минэнерго России совместно с Минэкономразвития России, ПАО «Сбербанк» и ПАО «РусГидро» реализованы предусмотренные статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия главного распорядителя бюджетных средств по обеспечению результативности, адресности и целевого характера их использования.

Минэнерго России образована Комиссия по анализу исполнения Указа Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1564 «О дальнейшем развитии открытого акционерного общества «Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро» (далее – Комиссия), на заседаниях которой рассматривались результаты проверок министерством хода реализации объектов энергетики, заслушивалась информация участников строительства о возникающих проблемах, давались протокольные поручения и анализировались отчеты об их выполнении.

В соответствии с обязанностью, установленной Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением по осуществлению проверок выполнения их условий, Минэнерго России проводились выездные проверки хода строительства на объектах, выездные совещания с участием ответственных лиц министерства, ПАО «РусГидро», а также представителей власти субъектов Российской Федерации, на которых анализировалась ситуация на объектах энергетики, вносились предложения по усилению контроля. Так, на совещании в Минэнерго России от 14 января 2021 г. № 09-33пр дсп озвучена позиция Минэнерго России, Казначейства России и МВД России о возможности признания основной причиной срыва установленного срока ввода в эксплуатацию СГТЭЦ неэффективного управления ПАО «РусГидро» реализацией проекта.

При этом полномочия, предоставленные Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций, и существующие инструменты их реализации не позволили Минэнерго России существенно влиять на ход строительства в части устранения ПАО «РусГидро» отставания в сроках и своевременного ввода в эксплуатацию объектов энергетики.

8.1.2. Анализ мероприятий по реализации объектов энергетики

На прединвестиционном этапе подготовка предложений и формирование экономического обоснования проектов осуществлялись АО «РАО ЭС Востока» – крупнейшим на тот момент поставщиком электрической и тепловой энергии на Дальнем Востоке, осуществлявшем деятельность в Объединенной энергосистеме Востока (Приморье, Хабаровский край, Амурская область, ЕАО и юг Якутии), а также в шести изолированных энергосистемах⁹.

Решением Совета директоров ПАО «РусГидро» от 3 декабря 2013 года договором доверительного управления от 23 декабря 2013 г. № ОГ-175-169-2013 право управления акциями обществ-заказчиков¹⁰ передано ПАО «РАО ЭС Востока», с учетом его

9. ПАО «РусГидро» является основным акционером АО «РАО ЭС Востока» с осени 2011 года.

10. В целях организации строительства Объектов энергетики ПАО «РусГидро» учреждены 4 общества с 100 % участием – АО «Благовещенская ТЭЦ» зарегистрирована 19.06.2013 г., АО «Якутская ГРЭС-2» зарегистрирована 21.06.2013 г., АО «ТЭЦ в г. Советская Гавань» зарегистрирована 18.06.2013 г., АО «Сахалинская ГРЭС-2» зарегистрирована 19.06.2013 г., на которые в рамках их уставной деятельности возложены функции заказчика (далее – общества-заказчики).

компетенции в сфере тепловой генерации с возложением обязательств по обеспечению строительства обществами-заказчиками и введению в эксплуатацию объектов энергетики.

Примененный в данном случае ПАО «РусГидро» и АО «РАО ЭС Востока» механизм доверительного управления предоставляет возможность решения поставленных задач через механизмы корпоративного управления (советы директоров, общее собрание акционеров обществ) без возможности прямого вмешательства в операционную деятельность.

В результате ПАО «РусГидро» и АО «РАО ЭС Востока» не обладали возможностью оперативно реагировать на изменяющиеся условия и принимать своевременные управленческие решения, позволяющие обеспечить непрерывность финансирования и выполнение календарно-сетевых графиков строительства.

При этом в ходе управления строительством объектов энергетики ПАО «РАО ЭС Востока» были допущены недостатки, которые привели к значительному замедлению темпов строительства.

Так, в ходе разработки проектно-сметной документации (далее – ПСД) не были учтены такие особенности проектируемых объектов, как территориальные и сейсмические условия районов строительства, требования нормативных документов по климатическим характеристикам района, а также удаленность объектов строительства от основных поставщиков оборудования, усложняющую логистические схемы. ПСД на начальном этапе строительства, получившая положительные заключения государственной экспертизы, не отвечала необходимым техническим требованиям.

В период проектирования и строительства также происходили изменения нормативно-правовой базы Российской Федерации в части организации безопасности энергетических объектов¹¹, в соответствии с которыми дорабатывалась ПСД.

Начало процедур банкротства генеральных проектировщиков ЗАО «КОТЭС» и АО «Сибирский ЭНТЦ» привели к необходимости их замены, что потребовало дополнительного времени на организацию закупочных процедур и разработку нового технического задания на проектирование.

Смена генерального проектировщика оказывала негативное влияние на темпы выполнения строительно-монтажных работ вплоть до ввода объекта в эксплуатацию.

Из-за большого числа корректировок по всем объектам продлились сроки разработки проектной документации, что в дальнейшем привело к продлению общих сроков реализации проектов и увеличению их стоимости.

Дополнительные расходы на корректировку ПСД и проведение повторной государственной экспертизы составили 127,0 млн рублей, из них: БТЭЦ – 9,7 млн рублей, ЯГРЭС-2 – 3,8 млн рублей, СГРЭС-2 – 27,29 млн рублей, СГТЭЦ – 86,2 млн рублей.

11. Изменения в Федеральной сметно-нормативной базы (ФСНБ-2001), утвержденные Приказом Минстроя России от 30.01.2014 г. № 39/пр, с учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2012 г. № 458 «Об утверждении Правил по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса», Федерального закона от 21.07.2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Увеличение стоимости строительства обусловлено необходимостью учета климатических, сейсмических и территориальных факторов, а также применением оборудования, не предусмотренного первоначально утвержденной ПСД, например, в связи с необходимостью реализации компаниями с государственным участием мероприятий по импортозамещению.

Так, при строительстве СГРЭС-2 произведена замена паро-турбинной установки производства Siemens на аналог отечественного производства, а также применена уникальная обратная система технического водоснабжения с использованием «сухой» градирни.

Увеличение стоимости строительства также обусловлено изменениями цен на импортное оборудование в связи с ростом курса доллара США к рублю в 2014 году. Как отмечалось в отчетах Счетной палаты, строительство объектов энергетики велось по рабочей документации, имеющей отклонения от утвержденной ПСД, и при отсутствии положительного заключения государственной экспертизы на вновь разработанную ПСД.

Положительные заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России» получены: по БТЭЦ – через 2 года с начала строительства (2 декабря 2015 года), по ЯГРЭС-2 (1-я очередь) – через 3 года с начала строительства (по сметной стоимости 26 апреля 2017 года), по СГРЭС-2 – через 2,5 года после начала строительства (на проектную часть – 29 июня 2017 года, по сметной стоимости – 22 ноября 2019 года), по ТЭЦ в г. Советская Гавань – через 3 года после начала строительства (на проектную часть – 22 сентября 2017 года, по сметной стоимости – 22 декабря 2017 года).

На объектах строительства неоднократно нарушались графики выдачи в производство рабочей документации.

В числе существенных недостатков, допущенных на этапе формирования ПСД, следует отметить отсутствие решения о комплексном планировании реализации основных производственных объектов и внеплощадочных объектов, без наличия которых основные объекты не могли функционировать.

Например, только в 2020 году осуществлен ввод в эксплуатацию внеплощадочных объектов: «Строительство магистральной тепловой сети от СГТЭЦ до центральных тепловых пунктов» (ввод в эксплуатацию 24 августа 2020 года); «Строительство 6 ЦТП для передачи тепловой мощности от магистральной теплосети СГТЭЦ» (24 декабря 2020 года).

По состоянию на 31 декабря 2020 года ОАО «РЖД» не выполнены обязательства по вводу в эксплуатацию внеплощадочных объектов: «Реконструкция станции Ильинск-Сахалинский» и «Строительство пути необщего пользования СГРЭС-2». Железнодорожные пути СГРЭС-2 введены во временную эксплуатацию 29 октября 2019 года. Планируемый срок ввода железнодорожных путей необщего пользования в постоянную эксплуатацию – II квартал 2021 года.

В связи со сложившейся критической ситуацией на объектах ПАО «РусГидро» в ноябре 2016 года (через 3 года после начала строительства) принято решение об изменении схемы управления строительством¹².

12. Протокол Совета директоров ПАО «РусГидро» от 14.11.2016 г. № 243.

В рамках заключенных с обществами-заказчиками договоров полномочия единоличного исполняющего органа АО «Якутская ГРЭС-2», АО «ТЭЦ в г. Советская Гавань» и АО «Сахалинская ГРЭС-2» переданы от АО «РАО ЭС Востока» к АО «УК ГидроОГК» – дочерней компании ПАО «РусГидро».

Принятое решение ПАО «РусГидро» по изменению схемы управления проектом привело к ускорению темпов строительства объектов, но с учетом допущенных отставаний не позволило обеспечить своевременный ввод в эксплуатацию СГТЭЦ и СГРЭС-2.

ПАО «РусГидро» является Обществом с государственным участием. При этом представителями собственника (Российской Федерации) в Совете директоров компании не вносились предложения по достижению промежуточных результатов в ходе строительства объектов энергетики и своевременного ввода их в эксплуатацию, повышению качества управления проектами. Это свидетельствует о недостаточной реализации права на участие в принятии хозяйственных решений и контроле за соблюдением условий предоставления средств Федерального бюджета в уставный капитал Общества со стороны представителей собственника.

Следует отметить ряд негативных факторов в ходе реализации рассматриваемых инвестиционных проектов ПАО «РусГидро», выявленных при проведении мониторинга, проводимого Счетной палатой в предыдущие периоды.

В частности, по ТЭЦ в г. Советская Гавань решение о расторжении договора генерального подряда от 23 июня 2014 г. № СГТЭЦ-14/0027 с ОАО «ГлобалЭлектроСервис»¹³ и дальнейшем осуществлении работ силами других подрядчиков, исполнителей и поставщиков принято более чем через 9 месяцев после получения извещения от генподрядчика. При этом факты приостановки работ отражались в общих журналах работ субподрядчиков с 2016 года¹⁴.

В ходе строительства из-за несвоевременного и некачественного исполнения генподрядчиками обязанностей производилась частичная передача прав и обязанностей по договорам генерального подряда. В результате расторжения договора генерального подряда с АО «ГлобалЭлектроСервис»¹⁵ заключены трехсторонние соглашения с поставщиками о переуступке прав и обязанностей на поставку оборудования новому покупателю – АО «ТЭЦ в г. Советская Гавань».

Строительство объектов велось в рамках договоров генерального подряда, заключенных обществами-заказчиками по результатам проведенных конкурсных процедур, информация о которых приведена в таблице:

-
13. Дополнительное соглашение от 17.11.2017 г. к договору генерального подряда от 23.06.2014 г. № СГТЭЦ-14/0027, письмо от 27.02.2017 г. № 958/470-2017.
 14. ООО «ЭКОТЕП» 19.02.2016, СУПОЭСС 02.12.2016, ООО «ОПТИМА» 25.04.2017, ООО СК «МБК» 03.12.2016, ООО «ПКЦ «Энергоремонт» 13.02.2017.
 15. За нарушение АО «ГлобалЭлектроСервис» установленных договором генерального подряда сроков выполнения четырех ключевых событий на основании решения арбитражного суда АО «ТЭЦ в г. Советская Гавань» получена неустойка в размере 630,6 млн рублей за счет возмещения по банковской гарантии ПАО ТРАНСКАПИТАЛБАНК в рамках судебного решения по делу №А40-77963/19.

(млн руб.)

Наименование объекта строительства	Реквизиты договора генерального подряда	Срок строительства объекта в соответствии с условиями договора генерального подряда		Стоимость строительства по договору генерального подряда	
		в первой редакции	с учетом дополнительных соглашений	в первой редакции	с учетом дополнительных соглашений
Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь)	от 26 декабря 2013 г. № 1-КС-2013-БТЭЦ-2/12А с ОАО «Силовые машины»	30.06.2016	30.06.2016	7 198,2	6 369,6*
Якутская ГРЭС – 2 (1-ая очередь)	от 24 февраля 2014 г. № 01/ZRUH/13-12129301 с ОАО «ТЭК Мосэнерго»	31.12.2015	30.10.2017 (д/с от 30.10.2017 № 11)	17 381,5	20 507,7 (д/с № 9 от 19.09.2017)
Сахалинская ГРЭС-2 (1-ая очередь)	от 23 января 2015 г. № СГРЭС-15/0002 с АО «ТЭК Мосэнерго»	31.12.2017	01.12.2018	20 999,3	33 511,2 (Д/с №16 от 14.12.2018)
ТЭЦ в г. Советская Гавань	от 23 июня 2014 г. № СГТЭЦ-14/0027 с ОАО «ГлобалЭлектроСервис»	30.10.2016	11.10.2017 (д/с от 10.06.2016 № 6) расторгнут	13 177,6	6 980,1 (д/с от 13.09.2017 № 15)
	После расторжения договора генподряда с ОАО «ГлобалЭлектроСервис» строительство велось при отсутствии договора генподряда «под ключ», с привлечением различных исполнителей, поставщиков и подрядчиков. При этом функции генерального подрядчика исполняло АО «ТЭЦ в г. Советская Гавань»				

* Стоимость нового строительства после разделения на этапы «Реконструкция» и «Новое строительство».

Договорные обязательства по срокам наступления ключевых событий, готовности к пуску, а также фактического и финального завершения строительства нарушались генеральными подрядчиками, исполнителями работ и поставщиками.

Так, замена генподрядчика на строительстве СГТЭЦ не позволила нивелировать негативные факторы. Наличие дефектов ранее поставленного и смонтированного оборудования, выявленное при проведении пусконаладочных работ, привело к дополнительным конкурсным процедурам с целью замены или ремонта оборудования. Кроме того, влияние сложившейся эпидемиологической ситуации, вызванной распространением коронавирусной инфекции, не способствовало своевременному выполнению работ.

В целом увеличение сроков выполнения ряда работ на объекте также увеличились до одного года. При этом сроки ввода в эксплуатацию, предусмотренные договорами генерального подряда (подряда), продлевались и были приведены в соответствие с положениями Договора бюджетных инвестиций с учетом дополнительных соглашений.

Например, в ходе строительства БТЭЦ дополнительным соглашением от 25 декабря 2015 г. № 7 к договору генерального подряда утверждены новые плановые даты: готовности к пуску по 1 этапу строительства – 21 декабря 2015 года, 2 этапу строительства – май 2016 года; плановая дата фактического завершения – не позднее 30 июня 2016 года, и плановая дата финального завершения – 30 июня 2016 года.

Генеральным подрядчиком – ОАО «Силовые машины» обязательства в части сроков выполнения работ, предусмотренные договором генерального подряда, не исполнены: ввод в эксплуатацию объектов 1 этапа строительства осуществлен 31 января 2016 года; 2 этапа строительства – 22 декабря 2016 года.

По объекту ЯГРЭС-2 в ходе исполнения договора генподряда отставание даты фактического завершения строительства (31 октября 2017 года) от планируемой первоначальной даты (31 декабря 2015 года) составило 669 дней, или 1 год и 10 месяцев. Срок строительства объекта дополнительным соглашением от 30 октября 2017 г № 11 перенесен с 31 декабря 2015 года на 30 октября 2017 года.

Сведения о финансировании обществами-заказчиками строительства объектов из всех источников с начала строительства по состоянию на 31 декабря 2020 года приведены в таблице:

(млн руб.)

	С начала строительства на 31.12.2020					
	Бюджетные инвестиции	% от размещения БИ, полученные ДЗО	Возмещение НДС	Займы, предоставленные ПАО «РусГидро»*	Прочие поступления**	Всего за счет всех источников (с НДС)
Всего	50 899,31	3 039,08	13 209,72	31 521,78	4 740,56	103 410,45
ТЭЦ в г.Советская Гавань	14 742,31	816,32	3 752,97	8 977,77	4 737,06	33 026,42
Сахалинская ГРЭС-2	15 011,48	901,92	4 744,12	14 705,48	0,00	35 363,00
Якутская ГРЭС-2	16 861,00	893,48	4 136,65	6 365,60	3,50	28 260,23
Благовещенская ТЭЦ	4 284,52	427,36	575,99	1 472,94	0,00	6 760,80

* Основным источником средств для предоставления займов являлись доходы от размещения неиспользованных средств бюджетных инвестиций на депозитных счетах ПАО «РусГидро» в кредитных организациях.

** Страховое возмещение, прочие поступления.

Помимо 50 000,0 млн рублей, предоставленных из федерального бюджета на цели строительства объектов энергетики, на этапе завершения строительства ТЭЦ в г. Советская Гавань использованы также 899,3 млн рублей неиспользованных

остатков взносов Российской Федерации в уставный капитал Общества, ранее предоставленных на реализацию других инвестиционных проектов¹⁶.

В соответствии с протоколом совещания в Минэнерго России от 12 апреля 2013 г. № МК-139пр, то есть уже после направления средств федерального бюджета ПАО «РусГидро», был наложен запрет на использование указанных средств на цели реализации объектов энергетики до получения результатов заключения инжиниринговой компании.

В результате использование бюджетных инвестиций ПАО «РусГидро» начато в 2014 году, в течение 2 лет денежные средства размещались на банковских депозитах.

Объем финансирования, направленный на строительство объектов энергетики, не соответствовал предельной стоимости объектов, предусмотренной Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением.

(млн руб.)

Объекты энергетики	Договор бюджетных инвестиций (первоначальная редакция от 18.12.2012 г.)	Дополнительное соглашение от 25.10.2019 г. № 5 к Договору бюджетных инвестиций	Фактически использованный объем финансирования
Всего	63 411,8	118 355,3	103 410,45
БТЭЦ	8 741,9	9 454,0	6 760,80
ЯГРЭС-2	18 849,0	31 331,3	28 260,23
СГРЭС -2	16 360,5	44 033,5	35 363,00
СГТЭЦ	19 460,4	33 536,0	33 026,42

При строительстве БТЭЦ фактический объем финансирования оказался меньше запланированного. В связи с образовавшимся избытком финансирования в рамках процедуры по уменьшению номинальной стоимости акций 20 декабря 2016 года 2 016,5 млн рублей возвращены в уставный капитал ПАО «РусГидро» и в дальнейшем использованы на строительство Сахалинской ГРЭС-2.

В ходе строительства ЯГРЭС-2 затрачено средств на 9 411,23 млн рублей больше, чем было предусмотрено первоначальным вариантом Договора бюджетных инвестиций, на СГРЭС-2 – на 18 379,38 млн рублей, на СГТЭЦ превышение первоначальных значений составило 13 566,02 млн рублей.

Договором бюджетных инвестиций предусмотрено, что в случае неисполнения обязательства ПАО «РусГидро» по вводу в эксплуатацию объектов в плановые сроки, Общество оплачивает пени по каждому объекту по 0,75 млн рублей за каждый день просрочки, начиная с даты планового срока ввода объекта в эксплуатацию, до даты фактического ввода.

16. «Строительство берегового водосброса Саяно-Шушенской ГЭС» – взнос в уставный капитал Общества за счет средств федерального бюджета 2009 года на сумму 4 330,0 млн рублей, из которых использовано 3 853,1 млн рублей, остаток составил 476,9 млн рублей; «Комплексный инвестиционный проект «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» – взнос в уставный капитал Общества за счет средств федерального бюджета 2009–2010 годов на общую сумму 3 009,2 млн рублей, из которых использовано 2 586,8 млн рублей, остаток – 422,4 млн рублей.

ПАО «РусГидро» произведена уплата пени в соответствии с условиями Договора бюджетных инвестиций в федеральный бюджет за неисполнение обязательств по вводу в эксплуатацию объектов энергетики в плановые сроки в объеме 465,5 млн рублей.

Объект		Срок ввода в эксплуатацию		Дата уплаты пени в Федеральный бюджет	Сумма пени, уплаченной в Федеральный бюджет, млн руб.
		плановый	фактический		
Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь)	1 этап	2015 г.	31.01.2016*	20.06.2017	15,5
	2 этап	2016 г.	22.12.2016	-	-
Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь)		2017 г.	31.10.2017	-	-
Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь)		2018 г.	22.11.2019	13.11.2020	244,5
ТЭЦ в г. Советская Гавань		2019 г.	30.09.2020	13.11.2020	205,5

* Нарушение скорректированного срока ввода в эксплуатацию Благовещенской ТЭЦ (2-я очередь) 1 этап на 1 месяц.

Оплата ПАО «РусГидро» пени произведена: по СГРЭС-2 – через год после ввода объекта в эксплуатацию, по 1 этапу БТЭЦ – через 17 месяцев, по СГТЭЦ – через 1,5 месяца.

Длительные сроки не привлечения Общества к ответственности в том числе связаны с отсутствием в Договоре бюджетных инвестиций и Базовом соглашении положений, устанавливающих обязанность Минэнерго России предъявлять к Обществу требования по уплате пеней, а также устанавливающие сроки их уплаты.

Так, Минэнерго России обратилось в ПАО «РусГидро» с требованием по уплате пени за несвоевременный ввод в эксплуатацию Сахалинской ГРЭС-2 (1-я очередь) письмом от 30 сентября 2020 г. № ЕГ-11986/10, то есть через 10 месяцев после осуществления ввода в эксплуатацию указанного объекта (ноябрь 2019 года).

8.2 Оценка эффективности реализации объектов энергетики, строительство которых осуществлялось с использованием средств федерального бюджета, предоставленных в виде взноса Российской Федерации в уставный капитал ПАО «РусГидро»

8.2.1. Оценка эффективности реализации объектов энергетики

Принципами эффективности использования бюджетных средств, отраженными в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, установлена необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Произведена оценка выполнения ПАО «РусГидро» инвестиционных проектов по строительству объектов энергетики, осуществляемых с использованием бюджетных средств, направленных в виде взносов в уставный капитал Общества, с учетом воздействия объективных и субъективных факторов на результаты реализации проектов:

- 1) Критерий 1 «Запланированные результаты достигнуты». Допустимые баллы оценки для Критерия 1 установлены в следующем диапазоне:
 - 1 – объекты достроены и введены в эксплуатацию;
 - 2 – объекты достроены и введены в эксплуатацию, при этом осуществлен вывод из эксплуатации неэффективных, небезопасных в дальнейшем использовании объектов энергетики, отработавших нормативные сроки эксплуатации (если вывод не запланирован целями строительства объекта – показатель учитывается как исполненный);
 - 3 – объекты достроены и введены в эксплуатацию, при этом осуществлен вывод из эксплуатации неэффективных, небезопасных в дальнейшем использовании объектов энергетики, отработавших нормативные сроки эксплуатации (если вывод не запланирован целями строительства объекта – учитывается как исполнен). Сроки реализации проекта, установленные Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением соблюдены.

- 2) Критерий 2 «Использование ресурсов при достижении результата не превышает первоначально запланированный объем»¹⁷. Допустимые баллы оценки для Критерия 2 установлены в следующем диапазоне:
 - 1 – объем финансирования, фактически направленный на строительство объекта энергетики, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату ввода объекта в эксплуатацию;
 - 2 – объем финансирования, фактически направленный на строительство объекта энергетики, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакциях, актуальных на дату ввода объекта в эксплуатацию, а также на дату предоставления бюджетных инвестиций;
 - 3 – объем финансирования, фактически направленный на строительство объекта энергетики, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакциях, актуальных на дату ввода объекта в эксплуатацию, а также на дату предоставления бюджетных инвестиций, при этом предельная оценочная стоимость, установленная Договором бюджетных инвестиций в редакции на дату сдачи объекта энергетики в эксплуатацию, не превысила значения, установленного на дату предоставления бюджетных инвестиций.

17. Под первоначально запланированным объемом понимается значение предельной оценочной стоимости объекта энергетики, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату предоставления бюджетных инвестиций.

В связи с тем, что рассматриваемые объекты энергетики имеют примерно одинаковую ценность для социально-экономического развития регионов ввода, а также небольшие различия в объемах вводимой мощности, введение поправочных коэффициентов, обеспечивающих сопоставимость показателей, признано нецелесообразным.

Оценка соответствия объектов энергетики качественным критериям отражена в таблице:

Объекты энергетики	Допустимые баллы оценки	Фактический балл	Комментарий
--------------------	-------------------------	------------------	-------------

Критерий 1 «Запланированные результаты достигнуты»

Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь)	1-3	3	Объект достроен и введен в эксплуатацию. Целями проекта не являлся вывод из эксплуатации устаревшего оборудования действующих в г. Благовещенске теплоэнергетических объектов. Сроки реализации проекта, установленные Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением, соблюдены.
Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь)	1-3	3	Объект достроен и введен в эксплуатацию. Согласованы постепенный вывод из эксплуатации и консервация оборудования с высокой степенью износа Якутской ГРЭС-1: газотурбинных установок общей мощностью 163 МВт и 235 Гкал*час. С 2019 года ЯГРЭС-2 включена в Объединенную энергосистему Востока и является поставщиком электрической энергии (мощности) на оптовый рынок Дальнего Востока. Сроки реализации проекта, установленные Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением, соблюдены.
Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь)	1-3	2	Объект достроен и введен в эксплуатацию. Сахалинская ГРЭС выведена из эксплуатации в 2019 году. Разработана ПСД по демонтажу оборудования и ликвидации гидротехнического сооружения. Вывод из эксплуатации турбоагрегатов №№ 5 и 6, котлоагрегатов №№ 2, 4 и 6 Ильинской ГРЭС произведен с 1 января 2019 года. Сроки реализации проекта, установленные Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением (2018 год), не соблюдены.
ТЭЦ в г. Советская Гавань	1-3	2	Объект достроен и введен в эксплуатацию. Вывод из эксплуатации оборудования Майской ГРЭС производится с 1 июля 2020 года. В настоящее время решается вопрос о списании оборудования и рекультивации объекта. Сроки реализации проекта, установленные Договором бюджетных инвестиций и Базовым соглашением (2019 год), не соблюдены.
Общий балл по критерию	12	10	
Средний балл по Критерию 1		2,5	

Объекты энергетики	Допустимые баллы оценки	Фактический балл	Комментарий
--------------------	-------------------------	------------------	-------------

Критерий 2 «Использование ресурсов при достижении результата не превышает первоначально запланированный объем»

Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь)	1-3	2	Объем финансирования, фактически направленный на строительство БТЭЦ, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату ввода объекта в эксплуатацию. Объем финансирования, фактически направленный на строительство БТЭЦ, не превысил значение предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакциях, актуальных на дату ввода объекта в эксплуатацию, а также на дату предоставления бюджетных инвестиций. Предельная оценочная стоимость, установленная Договором бюджетных инвестиций в редакции на дату сдачи БТЭЦ в эксплуатацию, превысила значение, установленное на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 712,6 млн руб.
Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь)	1-3	1	Объем финансирования, фактически направленный на строительство ЯГРЭС-2, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату ввода объекта в эксплуатацию. Объем финансирования, фактически направленный на строительство ЯГРЭС-2, превысил значение предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 9 411,23 млн руб. Предельная оценочная стоимость, установленная Договором бюджетных инвестиций в редакции на дату сдачи ЯГРЭС-2 в эксплуатацию, превысила значения, установленные на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 12 482,3 млн руб.
Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь)	1-3	1	Объем финансирования, фактически направленный на строительство СГРЭС-2, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату ввода объекта в эксплуатацию. Объем финансирования, фактически направленный на строительство СГРЭС-2, превысил значение предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату предоставления бюджетных инвестиций на 19 002,5 млн руб. Предельная оценочная стоимость, установленная Договором бюджетных инвестиций в редакции на дату сдачи СГРЭС-2 в эксплуатацию, превысила значения, установленные на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 27 673,0 млн руб.

Объекты энергетики	Допустимые баллы оценки	Фактический балл	Комментарий
ТЭЦ в г. Советская Гавань	1-3	1	Объем финансирования, фактически направленный на строительство СГТЭЦ, не превысил значений предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату ввода объекта в эксплуатацию. Объем финансирования, фактически направленный на строительство СГТЭЦ, превысил значение предельной оценочной стоимости объекта, установленной Договором бюджетных инвестиций в редакции, актуальной на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 13 566,02 млн руб. Предельная оценочная стоимость, установленная Договором бюджетных инвестиций в редакции на дату сдачи СГТЭЦ в эксплуатацию, превысила значения, установленные на дату предоставления бюджетных инвестиций, на 14 075,6 млн руб.
Средний балл по Критерию 2		1,25	
Общий балл	24	15	

Средний балл по Критерию 1 «Запланированные результаты достигнуты» составил 2,5, или 83,3 % от максимально достижимого значения.

Средний балл по Критерию 2 «Использование ресурсов при достижении результата не превышает первоначально запланированный объем» составил 1,25, или 41,6 % от максимально достижимого значения.

Общий балл реализации проекта – 15 баллов, или 62,5 % от максимально достижимого, что свидетельствует о недостаточной эффективности результатов реализации объектов энергетики.

Кроме того, в ходе мероприятия проведена оценка загрузки мощностей.

Так, Якутская ГРЭС-2 должна заменить выбывающие мощности Якутской ГРЭС-1, создать дополнительный резерв мощности.

Загруженность мощностей и затраты на выработку энергии ЯГРЭС-1 и ЯГРЭС-2 приведены в таблице:

Показатель	2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	ЯГРЭС-2	ЯГРЭС-1	ЯГРЭС-2	ЯГРЭС-1	ЯГРЭС-2	ЯГРЭС-1
Затраты всего	3 064 662 000	2 959 060 200	3 353 707 842	3 972 432 254	3 617 239 805	3 059 691 308
Объем отпуска электроэнергии, кВт·ч	482 288 000	986 066 000	693 096 012	1 183 696 828	822 292 193	1 059 924 024
Затраты на выработку ЭЭ, руб.	2 276 742 038	2 141 149 291	2 505 135 868	3 130 671 039	2 767 843 174	2 318 018 624
Стоимость производства 1 кВт·ч, руб.	4,7	2,2	3,6	2,6	3,4	2,2
Объем отпуска теплоэнергии, Гкал	539 222	1 055 189	670 381	1 118 763	754 667	1 035 292
Затраты на выработку ТЭ, руб.	787 919 962	817 910 909	848 571 974	841 761 215	849 396 631	741 672 683
Стоимость производства 1 Гкал, руб.	1 461,2	775,1	1 265,8	752,4	1 125,5	716,4

Сведения о производстве электроэнергии на ЯГРЭС-2

тыс. МВт·ч



Сведения о производстве тепловой энергии на ЯГРЭС-2

тыс. Гкал



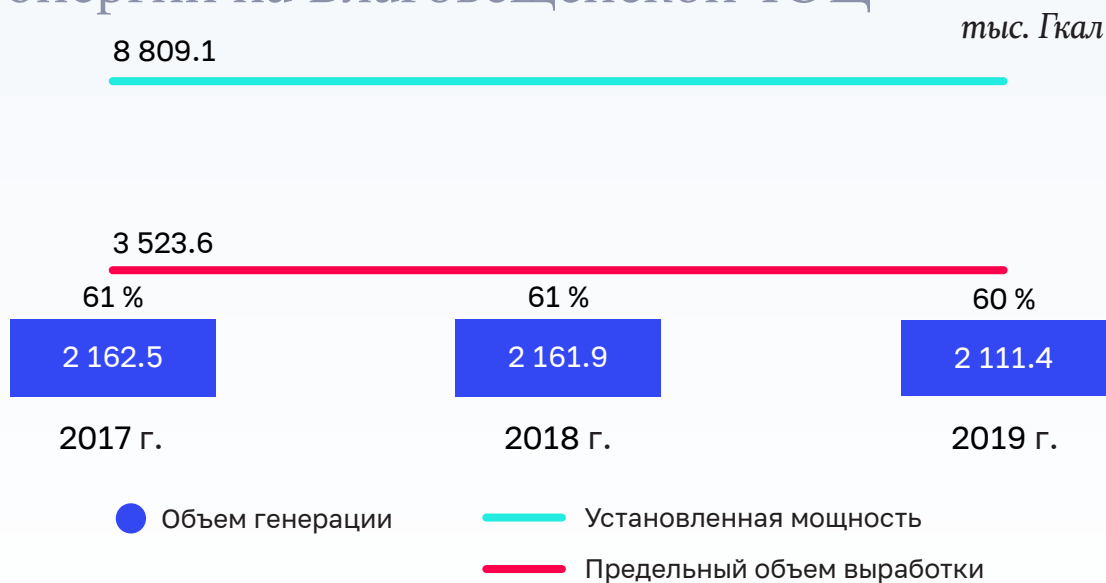
Из данных таблицы и диаграммы видно, что происходит постепенное увеличение объемов генерации электрической энергии ЯГРЭС-2 с одновременным снижением стоимости производства 1 кВт·ч энергии. Выход ЯГРЭС-2 на проектную мощность планируется в 2026–2027 году после вывода из эксплуатации ЯГРЭС-1.

Сведения о производстве электроэнергии на Благовещенской ТЭЦ

тыс. МВт·ч



Сведения о производстве тепловой энергии на Благовещенской ТЭЦ



В отношении Благовещенской ТЭЦ увеличения отпуска тепловой и электрической энергии не наблюдается. В первую очередь указанный факт связан с тем, что Благовещенская ТЭЦ строилась с целью создания резервных мощностей под планируемую к строительству в этом районе инфраструктуру.

Сахалинская ГРЭС-2 построена с целью замещения выбывающих мощностей Сахалинской ГРЭС-1 и увеличения общей мощности энергосистемы острова с учетом перспективы развития инфраструктуры и общего экономического развития.

ТЭЦ Советская гавань введена в эксплуатацию в сентябре 2020 года. Данная ТЭЦ построена с целью обеспечения тепловой и электрической энергией ряда крупных инвестиционных проектов, реализация которых планировалась в регионе, и соответствующей муниципальной инфраструктуры.

Учитывая изложенное, выход на проектную мощность указанных объектов возможен после завершения строительства соответствующих объектов инфраструктуры.

В отношении влияния ввода указанных объектов в эксплуатацию на тарифы отмечается следующее.

Введенные в эксплуатацию объекты энергетики переданы в аренду подконтрольным организациям ПАО «РусГидро», осуществляющим деятельность по поставке электро- и теплоэнергии на территории Дальнего Востока. Так, Якутская ГРЭС-2 передана в аренду ПАО «Якутскэнерго», Сахалинская ГРЭС-2 – ПАО «Сахалинэнерго», Благовещенская ТЭЦ-2 и ТЭЦ в г. Советская гавань – АО «ДГК».

В соответствии с действующим законодательством¹⁸ расходы на аренду объектов электроэнергетики учитываются в тарифе, исходя из величины амортизации, налога на имущество и других обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду.

Также нужно учитывать то, что на территории Дальнего Востока, где построены объекты энергетики, с 2017 года действует механизм доведения тарифов на электрическую энергию до базового уровня¹⁹, который нивелировал тарифные последствия в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах.

При этом Благовещенская ТЭЦ и Якутская ГРЭС-2 включены в Объединенную энергетическую систему Востока России.

ТЭЦ в г. Советская Гавань и Сахалинская ГРЭС-2 подключены к технологически изолированным территориальным электроэнергетическим системам Дальнего Востока.

Данные о динамике тарифов в регионах ввода объектов энергетики приведены в таблице:

Регион	Виды деятельности	Единицы измерения	тарифы 2016 г.	тарифы 2017 г.	тарифы 2018 г.	2018 г. / 2017 г.	2017 г. / 2016 г.
Якутия ПАО «Якутск-энерго»	Тепловая энергия	руб./Гкал	1 452,32	1 620,14	1 780,08	9,9 %	11,6 %
	Электрическая энергия (расчетный экономически обоснованный тариф)	руб./кВт·ч	6,15	6,81	7,42	9,0 %	10,8 %
	Базовый тариф*	руб./кВт·ч	-	4,0	4,3	7,5 %	-

* В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 г. № 895.

С учетом действия механизма доведения тарифов на электрическую энергию до базового уровня, который сгладил тарифные индикаторы до среднероссийского уровня, ввод Якутской ГРЭС-2 не оказал значительного влияния на потребителей.

Рост тарифов на тепловую энергию для потребителей составил 11,6 %, при этом Правительство Республики Саха (Якутия) субсидирует рост теплового тарифа для населения из регионального бюджета.

18. Абзац 5 пункта 28 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 г. № 1178.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 г. № 895 «О достижении на территориях Дальневосточного федерального округа базовых уровней цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность)» (далее – Постановление № 895).

Регион	Виды деятельности	Единицы измерения	тарифы 2018 г.	тарифы 2019 г.	2019 г. / 2018 г.	2018 г. / 2017 г.	2017 г. / 2016 г.
Сахалин ПАО «Сахалин- энерго»	Тепловая энергия	Руб./Гкал	826,65	822,95	-0,4%	0,0%	-2,5%
	Электрическая энергия	руб./кВт·ч	5,80	6,00	3,4%	10,2%	1,2%
	Тариф генерации (рассчитанный по тарифу потерь в котловом тарифе)	руб./кВт·ч	2,69	2,83	5,2%		
	Базовый тариф*	руб./кВт·ч	4,3	4,69		7,5%	-

* В соответствии Постановлением № 895.

Тарифы на 2019 год для потребителей ПАО «Сахалинэнерго» утверждены с учетом ввода Сахалинской ГРЭС-2, при этом рост среднегодового экономически обоснованного тарифа на электроэнергию для потребителей ПАО «Сахалинэнерго» составил в 2019 году к уровню 2018 года 3,4%. Для потребителей на территории Сахалинской области применялся тариф, доведенный до базового уровня – 4,69 руб./кВт·ч, при этом рост к 2018 году (4,32 руб./кВт·ч) составил 9,1%.

Сахалинская ГРЭС-2 осуществляет свою деятельность в технологически изолированной территориальной электроэнергетической системе, где применяется механизм доведения тарифов до базового уровня в рамках Постановления № 895. Благодаря этому изменения экономически обоснованных тарифов не влияют на тарифы для потребителей, установленные на базовом уровне.

Влияние на тепловую энергию отсутствует, так как ТЭЦ вырабатывает только электрическую энергию.

ТЭЦ в г. Советская Гавань поставляет электрическую энергию и мощность в неценовой зоне оптового рынка с 2020 года.

Справочно: неценовые зоны оптового рынка – это территории, которые определяются Правительством Российской Федерации и в границах которых оптовая торговля электрической энергией (мощностью) осуществляется по регулируемым ценам (тарифам). При этом регулированию подлежит надбавка к цене на мощность субъектов оптового рынка – производителей электрической энергии (мощности).

При этом рост цены на электроэнергию на рынке составил 3,6%, что для конечных потребителей составляет менее 2%.

Таким образом, ввод в эксплуатацию ТЭЦ в г. Советская Гавань не привел к значимому росту тарифов на электроэнергию для потребителей неценовой зоны оптового рынка электрической энергии и мощности.

До ввода в эксплуатацию ТЭЦ в г. Советская Гавань теплоснабжение общественного и жилищного фонда на территории города и близлежащих поселков осуществлялось от 9 краевых котельных и ведомственной котельной Федерального казенного учреждения ИК-5 УФСИН России.

Среднегодовой тариф на тепловую энергию для потребителей города с учетом данной схемы теплоснабжения установлен на 2021 год в рамках концессионного соглашения, заключенного между АО «ДГК» и Хабаровским краем, в размере 5 990,01 руб./Гкал, что привело к росту от тарифа 2020 года (5704,52 руб./Гкал) на 5,1 %.

По расчетам ПАО «РусГидро» при переходе на загрузку более эффективного источника производства после переключения тепловых нагрузок на ТЭЦ в г. Советская Гавань и вывода из эксплуатации 7 из 9 краевых котельных снижение тарифа на тепловую энергию составит порядка 5 %.

В этой связи особое значение имеют мероприятия, которые необходимо провести в регионах ввода объектов энергетики для обеспечения эффективной загрузки станций.

8.2.2. Анализ мер, принимаемых субъектами Российской Федерации (местными органами власти), в целях обеспечения эффективного использования тепловой и электрической энергии от введенных в эксплуатацию объектов

Решение о предоставлении бюджетных инвестиций на строительство объектов энергетики принято в целях вывода из эксплуатации неэффективных, небезопасных в дальнейшем использовании объектов энергетики, отработавших нормативные сроки эксплуатации, а также необходимостью решения проблем, возникающих на территориях Дальневосточного федерального округа в результате снижения надежности электроснабжения, обусловленного высоким износом основных производственных фондов и отсутствием необходимых инвестиций для их масштабного и своевременного обновления.

Пуск СГРЭС-2 осуществлен 22 ноября 2019 года.

Сахалинская ГРЭС выведена из эксплуатации в 2019 году. Разработана ПСД по демонтажу оборудования и ликвидации гидротехнического сооружения. Вывод из эксплуатации турбоагрегатов №№ 5 и 6, котлоагрегатов №№ 2, 4 и 6 Ильинской ГРЭС с высокой степенью износа произведен с 1 января 2019 года²⁰.

С учетом сроков ввода в эксплуатацию СГТЭЦ: вывод из эксплуатации оборудования Майской ГРЭС с высокой степенью физического износа производится с 1 июля 2020 года. В настоящее время решается вопрос о списании оборудования и рекультивации объекта.

С началом эксплуатации ЯГРЭС-2 (2016 год) Минэнерго России согласовало постепенный вывод из эксплуатации и консервацию оборудования с высокой степенью износа Якутской ГРЭС-1. Выведены из эксплуатации газотурбинные установки общей мощностью 163 МВт и 235 Гкал*час. С 2019 года ЯГРЭС-2 включена в Объединенную энергосистему Востока и является поставщиком электрической энергии (мощности) на оптовый рынок.

20. Приказ Минэнерго России от 19.09.2018 г. № 785.

Из-за переноса на более поздние (по сравнению с первоначальными) сроки ввода в эксплуатацию объектов энергетики, цели реализации инвестиционных проектов достигнуты несвоевременно. При этом прямое негативное влияние данного факта на развитие экономики региона в ходе экспертно-аналитического мероприятия не установлено.

Построенные объекты обеспечивают возможности по развитию регионов в части развития их инфраструктуры за счет обеспечения устойчивого энергоснабжения, вывода из эксплуатации устаревшего неэффективного оборудования, а также наличия резервов по обеспечению теплоснабжения. Это позволяет обеспечить развитие инфраструктуры ЖКХ, новое строительство и повысить уровень жизни населения.

Основными видами угроз при анализе рисков развития Общества на Дальнем Востоке являются низкие темпы роста спроса со стороны действующих и новых промышленных потребителей, нехватка ресурсов поставщиков и подрядчиков для реализации масштабных программ развития отрасли, опережающий рост цен на материалы и оборудование²¹.

Одной из причин возникновения указанного риска являются низкие темпы работы, проводимой в субъектах Российской Федерации, по организации приемки тепловой и электрической энергии от построенных объектов.

Так, теплоотдача 1-ой очереди ЯГРЭС-2 (с пусковым значением тепловой мощности 469,6 Гкал*час) в соответствии с СНиП 41-02-2003 с учетом максимальных отрицательных температур и нормативного резерва составляет 295 Гкал*час, фактическая присоединенная нагрузка ЯГРЭС-2 в настоящее время составляет 244 Гкал*час²², или 82,7 % от эффективной мощности.

При этом планируется, что перспективная потребность в теплоснабжении в соответствии со схемой теплоснабжения г. Якутска будет обеспечиваться второй очередью Якутской ГРЭС-2. Переключение дополнительной нагрузки, в том числе от котельных «ЯГУ-1», «ЯГУ-2», будет осуществляться ПАО «Якутскэнерго» в рамках утвержденной схемы теплоснабжения г. Якутска в 2021–2022 годах, источники финансирования определены.

Министерством ЖКХ и энергетики Республики Саха (Якутия) совместно с ПАО «РусГидро» разработан план мероприятий по объединению зон деятельности единых теплоснабжающих организаций на территории г. Якутска и переходу в ценовую зону теплоснабжения. Актуализирована схема теплоснабжения городского округа «город Якутск»²³.

В других регионах Дальнего Востока, где осуществлен ввод мощностей, динамика роста потребления тепловой энергии низкая.

-
21. Отмечается в отчете о деятельности ПАО «РусГидро» за 2019 год, размещенном на его официальном сайте.
 22. По информации зам. директора Департамента структурирования активов Е.Г.Кузнецова, предоставленной в ходе ЗАМ.
 23. Письмо Министерства ЖКХ и энергетики Республики Саха (Якутия) об исполнении протокольного поручения от 06.03.2020 г. № 02/07-1561-06.

По данным Минэнерго России, подключенная тепловая нагрузка введенных в эксплуатацию Благовещенской ТЭЦ-2 и ТЭЦ в г. Советская Гавань используется в объемах, не соответствующих экономически целесообразным значениям.

Так, с вводом в эксплуатацию второй очереди установленная тепловая мощность БТЭЦ увеличилась до 1005 Гкал*час. При этом подключенная тепловая нагрузка составляет 801,63 Гкал*час (79,7%). За 2016–2020 годы подключено объектов общей тепловой нагрузкой 64,33 Гкал/час.

Проектом схемы теплоснабжения г. Благовещенска на период до 2034 года (актуализирована в 2020 году) предусмотрены мероприятия по переключению на БТЭЦ потребителей трех существующих котельных с общей подключенной тепловой нагрузкой 21,825 Гкал*час. При этом источник финансирования указанных мероприятий не определен, что создает риски их невыполнения.

Рост потребления тепловой энергии возможен только за счет технического присоединения вновь вводимых объектов, динамика строительства которых не соответствует темпам, предусмотренным в схеме теплоснабжения.

Расчетная тепловая нагрузка введенной в эксплуатацию ТЭЦ в г. Советская Гавань составляет не менее 120 Гкал*час, или 60 % из 200 Гкал*час введенной мощности с учетом нормативного резерва мощности и пиковых снижений атмосферных температур.

При этом дальнейшее присоединение потребителей к тепловой сети и нагрузка проектной тепловой мощности ТЭЦ невозможны без выполнения комплекса мероприятий по реконструкции системы горячего водоснабжения жилых домов, так как основная часть жилищного фонда города конструктивно не обеспечена системами горячего водоснабжения.

Между Министерством ЖКХ Хабаровского края и АО «ДГК» 5 октября 2020 года заключено концессионное соглашение в целях модернизации схемы теплоснабжения с развитием инженерной инфраструктуры, техническим перевооружением тепловых сетей и объектов теплоснабжения, расположенных на территории городского поселения «Город Советская Гавань», с объемом финансирования из собственных средств АО «ДГК» 225 млн рублей и сроком действия до 2031 года.

При этом мероприятия по переводу потребителей на горячее водоснабжение остаются в зоне ответственности городского поселения Советская Гавань при участии Министерства ЖКХ Хабаровского края.

9. ВЫВОДЫ

9.1. По состоянию на 31 декабря 2020 года строительство объектов энергетики завершено, произведен их ввод в эксплуатацию, осуществляется отпуск тепловой и электроэнергии потребителям.

Построенные объекты создают возможности для развития инфраструктуры регионов за счет устойчивого энергоснабжения, вывода из эксплуатации устаревшего неэффективного оборудования, а также наличия резервов по обеспечению электро- и теплоснабжения. Это способствует развитию инфраструктуры ЖКХ, новому строительству и повышению уровня жизни населения.

В этой связи Счетной палатой завершен мониторинг реализации ПАО «РусГидро» приоритетных проектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири и Дальнего Востока (ТЭЦ в г. Советская Гавань, Сахалинская ГРЭС-2 (1-я очередь), Якутская ГРЭС-2 (1-я очередь), Благовещенская ТЭЦ (2-я очередь). Поручение, данное Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации постановлением от 2 ноября 2012 г. № 1220-6 ГД, исполнено.

9.2. Условия Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций выполнены.

При этом строительство объектов энергетики произведено с превышением первоначально установленных Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций сроков. Так, СГТЭЦ введена в эксплуатацию в 2020 году вместо 2016 года; СГРЭС-2 – в 2019 году вместо 2016 года, ЯГРЭС-2 – в 2017 году вместо 2015 года; БТЭЦ – в декабре 2016 года вместо 2015 года.

Ввод в эксплуатацию СГТЭЦ (2019 год), СГРЭС-2 (2018 год) осуществлен с нарушением скорректированных сроков.

9.3. В соответствии с Указом Президента России № 1564 в рамках исполнения федерального бюджета 2012 года Российской Федерацией осуществлен взнос в уставный капитал ПАО «РусГидро» в размере 50 000,0 млн рублей на цели строительства объектов энергетики.

В ходе строительства по всем объектам произведены изменения технических решений, корректировка ПСД, повторная государственная экспертиза. При этом предельная оценочная стоимость всех объектов, установленная Договором бюджетных инвестиций, увеличилась на общую сумму 54 943,5 млн рублей (с 63 411,8 млн рублей до 118 355,3 млн рублей).

Помимо 50 000,0 млн рублей, предоставленных из федерального бюджета на цели строительства объектов энергетики, на этапе завершения строительства ТЭЦ в г. Советская Гавань использованы также 899,3 млн рублей неиспользованных остатков взносов Российской Федерации в уставный капитал Общества, ранее предоставленных на реализацию других инвестиционных проектов.

Средства бюджетных инвестиций в общем объеме 50 899,3 млн рублей использованы на финансирование строительства объектов энергетики полностью.

Общий объем финансирования строительства объектов энергетики из всех источников составил 103 410,45 млн рублей.

9.4. Анализ эффективности реализации объектов энергетики, произведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия (в соответствии с выбранными критериями оценки, приведенными в настоящем отчете), показал, что общий балл реализации проекта по 2 критериям, характеризующим результаты, достигнутые в ходе реализации объектов энергетики, и выбранным для оценки эффективности, составил 15 баллов, или 62,5 % от максимально достижимого значения. Это свидетельствует о средней эффективности реализации объектов энергетики.

9.5. Низкое качество управления реализацией инвестиционных проектов со стороны ПАО «РАО ЭС Востока» негативно повлияло на ход реализации объектов энергетики.

Утверждение ПСД, не отвечающей необходимым техническим требованиям, отсутствие решений о комплексном планировании реализации основных производственных объектов и внеплощадочных объектов, выбор подрядчиков, не обладающих достаточной финансовой устойчивостью, а также проявивших признаки недобросовестности, привели к нарушению сроков строительства, а также удорожанию строительства объектов энергетики.

Решение об изменении схемы управления строительством, принятое ПАО «РусГидро» в 2016 году, или через 3 года после его начала, позволило ускорить темпы строительства объектов, но с учетом допущенных отставаний не обеспечило своевременный ввод в эксплуатацию СГТЭЦ и СГРЭС-2.

9.6. ПАО «РусГидро» в ходе строительства объектов энергетики из-за несвоевременного и некачественного исполнения генподрядчиками обязанностей производилась частичная передача прав и обязанностей по договорам генерального подряда. Обязательства по срокам наступления ключевых событий, а также финального завершения строительства неоднократно нарушались генеральными подрядчиками, исполнителями и поставщиками. При этом сроки ввода в эксплуатацию объектов, предусмотренные договорами генерального подряда (подряда), продлевались и были приведены в соответствие с положениями Договора бюджетных инвестиций с учетом дополнительных соглашений.

9.7. В рамках Базового соглашения и Договора бюджетных инвестиций Минэнерго России совместно с Минэкономразвития России, ПАО «Сбербанк» и ПАО «РусГидро» реализованы предусмотренные статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия главного распорядителя бюджетных средств по обеспечению результативности, адресности и целевого характера их использования.

При этом полномочия, предоставленные Базовым соглашением и Договором бюджетных инвестиций, не позволили Минэнерго России существенно влиять на ход строительства в части устранения ПАО «РусГидро» отставания в сроках и своевременного ввода в эксплуатацию объектов энергетики.

9.8. Отпуск построенными объектами энергетики тепловой энергии осуществляется в объемах, не достигающих значений, предусмотренных проектом строительства (ниже целевых значений).

Имеются риски неполной востребованности тепловой мощности введенных объектов в городах Советская Гавань, Якутск, Благовещенск, вызванные неготовностью городской и промышленной инфраструктуры к приему тепловой нагрузки, а также недостаточным уровнем инвестиционной активности инициаторов крупномасштабных проектов.

Это связано с низкими темпами роста спроса со стороны действующих и новых промышленных потребителей, нехваткой ресурсов поставщиков и подрядчиков для реализации масштабных программ развития отрасли, низкими темпами работы, проводимой в субъектах Российской Федерации по организации приемки тепловой энергии от построенных объектов.

9.9. В Договоре бюджетных инвестиций и Базовом соглашении отсутствуют положения, устанавливающие обязанность Минэнерго России предъявлять к ПАО «РусГидро» требования по уплате пеней, а также устанавливающие сроки их уплаты.

10. Предложения (рекомендации)

Направить информационное письмо в Минэнерго России, в котором рекомендовать следующее.

В целях повышения ответственности сторон за результаты реализации соглашений (договоров) о предоставлении бюджетных инвестиций, в том числе в виде взносов в уставный капитал хозяйственных обществ с государственным участием, при заключении указанных соглашений (договоров), либо внесении изменений в уже действующие, рассмотреть вопрос о целесообразности включения в них в срок до 31 декабря 2021 года положений, предусматривающих:

- обязанность органа власти, выступающего от имени Российской Федерации, направлять требования об уплате пени (штрафов) за неисполнение обязательств соглашений (договоров);
- обязанность хозяйственных обществ с государственным участием в срок, установленный соглашением (договором), осуществить уплату пени (штрафа) за неисполнение обязательств соглашений (договоров), либо направить мотивированный отказ.

