

О реализации Энергетической стратегии России на период до 2020 года*

А.Б. Яновский, заместитель министра энергетики Российской Федерации

1. Прошло полгода после принятия правительством в конце августа Энергетической стратегии России на период до 2020 г. (распоряжение Правительства от 28 августа 2003 г. № 1234-р).

Хотел бы напомнить, что этот документ разрабатывался в течение нескольких лет специалистами всех заинтересованных министерств и ведомств, отраслевыми институтами, учеными Российской академии наук и высших учебных заведений. В нем учтены предложения администраций субъектов Российской Федерации и общественных организаций.

Энергетическая стратегия неоднократно рассматривалась на парламентских слушаниях в Государственной Думе, в Совете Федерации, на специально проводимых совещаниях, в том числе на I Всероссийском энергетическом форуме. И я хотел бы поблагодарить всех участников этой большой работы, многие из которых присутствуют в зале, за конструктивные замечания и позицию.

2. Естественно, что столь широкое обсуждение и в конце концов принятие Энергетической стратегии потребовало многочисленных согласований, что определило ее относительно консервативный характер.

В документе мы попытались избежать мер и решений, диктуемых сиюминутными или групповыми интересами. Поэтому он, естественно, не учитывает всех желаний тех или иных участников рынка, что и находит отражение в различных критических высказываниях и публикациях на эту тему.

Хотел бы отметить, что принятие Энергетической стратегии является важным, но только первым шагом на пути создания цивилизованного рынка энергоносителей в стране. Трудности выбора последующих шагов связаны с решением конкретных, до настоящего времени остающихся дискуссионными вопросов, которые во многом зависят от складывающейся макроэкономической ситуации, обусловленной проводящимися в стране реформами (налоговой, межбюджетных отношений, ЖКХ и др.).

В отраслях ТЭК такими дискуссионными вопросами остаются:

- в газовой промышленности — темпы роста цен на газ и темпы освоения месторождений п-ва Ямал; концепция рынка газа и реформирование;
- в электроэнергетике — объемы потребления газа и доля атомной энергетики, механизмы реструктуризации РАО «ЕЭС»;
- в нефтяной промышленности — совершенствование недропользования (объемы воспроизводства минерально-сырьевой базы и рентные платежи).

Дискуссионными остаются также такие общие вопросы, как государственное участие в развитии инфраструктуры для транспорта энергоресурсов и соответствующие механизмы привлечения инвестиций, меры государственной поддержки развития независимых производителей энергоресурсов и инновационного развития отраслей ТЭК.

Думаю, что эти вопросы найдут свое отражение в выступлениях на нашем Форуме, а их ре-

шение поможет осуществить максимально конструктивные и ответственные меры по реализации Энергетической стратегии, по достижению ее главных стратегических ориентиров — энергетической и экологической безопасности, энергетической и бюджетной эффективности. Это непростой и постоянный процесс, для содействия которому образована Рабочая группа по мониторингу Энергетической стратегии с участием представителей заинтересованных министерств, Государственной Думы, Совета Федерации, РАН, компаний ТЭК и потребителей ТЭР.

Задача Рабочей группы — организовать процесс реализации Энергетической стратегии.

Для решения этой задачи организована и уже ведется институтами РАН подготовка ежегодных обзоров по энергетической и экологической безопасности, энергетической и экологической (бюджетной) эффективности энергетического сектора.

На основе этих обзоров предусматривается ежегодное представление доклада в правительство с конкретными предложениями по реализации государственной энергетической политики.

Важнейшей составляющей этих предложений является законодательное обеспечение. В ноябре прошлого года в Совете Федерации этому вопросу были посвящены специальные парламентские слушания, рекомендации которых составили основу проекта рекомендаций нашего Форума.

3. В настоящее время уже приняты законодательные акты, заложившие основу экономического развития страны и ее энергетического сектора. Это в первую очередь кодифицированное право, оформленное в Гражданском, Налоговом, Земельном, Бюджетном, Таможенном, Водном и других кодексах.

В течение последних лет шло последовательное совершенствование законодательной базы, регулирующей отношения в ТЭК.

В частности, в области налогообложения отменены акциз на нефть и газовый конденсат, роялти, отчисление на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Вместо них введен налог на добычу полезных ископаемых (глава 26 НК РФ); отменены нулевые ставки акциза на природный газ, реализуемый на территории России и в Белоруссии; увеличены ставки акциза на нефтепродукты, а уплата акциза пере-

несена с НПЗ на АЗС (с 01.01.2003); снижена ставка налога на прибыль до 24%; введен прямой раздел продукции — без вычета налога на добычу.

В области таможенной политики введено определение предельной ставки вывозной пошлины на нефть по соответствующей формуле.

В течение последних лет также получила развитие правовая база, регулирующая отношения в вопросах:

- недропользования (разовые платежи за пользование недрами), в том числе по соглашениям о разделе продукции;
- охраны окружающей среды (при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов энергетики);
- безопасности гидротехнических сооружений и безопасности использования атомной энергии (ввоз в РФ облученных тепловыделяющих сборок зарубежного производства);
- собственности и внешней торговли.

Особое значение имеют решения, принятые в сферах деятельности естественных монополий, прежде всего по реформированию электроэнергетики (принятие ФЗ «Об электроэнергетике», внесение изменений в ФЗ «О естественных монополиях» и ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию»).

Принят Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в соответствии с которым лицензированию в ТЭК подлежат эксплуатация магистрального трубопроводного транспорта и нефтегазодобывающих производств, переработка нефти и газа, их транспортировка и хранение).

Внесены изменения в Водный кодекс (о лицензировании пограничных водных объектов).

Ратифицированы Соглашение между Россией и Казахстаном о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование и Протокола к этому Соглашению, а также Соглашение между Россией и Азербайджаном о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря.

Ведется работа с Европейским сообществом по Энергетической хартии.

4. В настоящее время в правительстве, Совете Федерации и Государственной Думе находится

на рассмотрении около 60 законопроектов, направленных на выработку энергетической политики.

В результате проведенных парламентских слушаний сформирован перечень из 17 приоритетных законопроектов, формирующих механизмы реализации Энергетической стратегии.

Кратко остановлюсь только на важнейших.

Обеспечение *энергетической безопасности* страны является важнейшей составляющей национальной безопасности.

В свое время правительством был подготовлен законопроект «О федеральных энергетических системах», отозванный впоследствии из Государственной Думы, а в Совете Федерации была создана рабочая группа по подготовке законопроекта «Об энергетической безопасности РФ», [обеспечивающего гарантированность и надежность энергообеспечения экономики и населения в необходимых объемах при любых (внешних и внутренних) ситуациях на основе использования методов тарифного и нетарифного регулирования].

Сделанные при подготовке этих законопроектов наработки использованы при формировании согласованной с заинтересованными министерствами концепции законопроекта «О федеральных энергетических системах». Этот законопроект направлен на обеспечение энергетической безопасности и сбалансированного развития топливно-энергетического комплекса на основе единства целей и методов государственной энергетической политики на федеральном уровне, при разделении полномочий и ответственности между федеральным центром и регионами, исходя из принципов, заложенных в Конституцию Российской Федерации. В законопроекте предполагается дать четкую формулировку понятию «федеральные энергетические системы», определить каждую из них и определить компетенцию РФ в сфере ведения ФЭС.

[Этот законопроект также должен установить принципы и формы государственной поддержки реализации инфраструктурных проектов и инноваций в энергетическом секторе (т.е. промышленной политики в энергетике). Реализация этого предложения потребует внесения соответствующих изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы и другие нормативно-правовые акты о налогах и сборах.]

Энергетическая стратегия России — это в значительной мере стратегия использования

углеводородных и иных топливно-энергетических ресурсов. Недропользование и управление государственным фондом недр должны обеспечить воспроизводство минерально-сырьевой базы, рациональное использование недр, в том числе с учетом интересов будущих поколений. В связи с этим возникает необходимость кардинальной переработки с этих позиций действующего ФЗ «О недрах» и проекта ФЗ «О концессиях». Эта работа уже ведется Минприродой и Минэкономразвития России с участием других заинтересованных министерств.

[В основе их должны лежать положения о правовой регламентации предоставления инвесторам прав (в том числе исключительных) на пользование государственной и муниципальной собственностью на условиях концессии. Право пользования недрами в целях геологического изучения должно производиться на конкурсной и аукционной основе. Должен быть изменен механизм установления ставок регулярных платежей за пользование недрами.]

Принятие этих законов позволит комплексно подойти к развитию минерально-сырьевой базы полезных ископаемых, законодательно оформить решение вопросов по воспроизводству минерально-сырьевой базы, рационально использовать недра на основе единой системы государственного контроля за полнотой, качеством и временем разработки месторождений; в целом — поднять эффективность разработки месторождений и обеспечить топливно-энергетический комплекс энергетическим сырьем.

Важнейшим стратегическим приоритетом Энергетической стратегии является *повышение энергетической эффективности* российской экономики. Закон «Об энергосбережении» напрямую призван работать на повышение эффективности всей экономики страны. Для этого он должен содержать положения о формировании механизмов энергосбережения в федеральной бюджетной сфере, формировании основ создания, финансирования и функционирования федерального, региональных и муниципальных фондов энергосбережения; формировании механизмов стимулирования энергосберегающих мероприятий, определении мер и механизмов экономического и административного воздействия за нерациональное использование топливно-энергетических ресурсов. В настоящее время Минэкономразвития завершает подготовку соответствующих поправок в действующий Закон «Об энергосбережении».

Дальнейшее расширение рыночных принципов в экономике обуславливает необходимость структурной перестройки в отраслях топливно-энергетического комплекса. Важнейшим элементом такой перестройки было и остается реформирование естественных монополий. Это потребует внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях», обеспечивающих нормативно-правовую базу и правила деятельности участников энергетического рынка. Опыт реформирования электроэнергетики показывает, что этот процесс может регулироваться только специальным законодательством. Так, для осуществления реформ в газовой отрасли необходимо переработать Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» после принятия правительством концепции рынка газа.

Особую социальную нагрузку несет разрабатываемый в настоящее время Минэкономразвития совместно с Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям проект федерального закона «О теплоснабжении в Российской Федерации», имеющий сильно выраженный региональный и муниципальный аспект.

Решению проблемы повышения энергетической эффективности экономики будет также способствовать принятие целого комплекса технических регламентов, подлежащих разработке в связи с принятием закона «О техническом регулировании». Соответствующая Программа сформирована Госстандартом, начата разработка отдельных регламентов.

В настоящее время Федеральная энергетическая комиссия предлагает для обсуждения проект федерального закона «Об основах ценовой политики Российской Федерации». По мнению разработчиков этот закон должен обеспечить, с одной стороны, развитие конкурентных рыночных отношений в секторах экономики, где действуют свободные цены, а с другой — защиту интересов государства и потребителей товаров (услуг) от ценовых манипуляций и других негативных явлений. При этом регулирование тарифов и энергоресурсов осуществляется как на федеральном, так и региональном уровне. По существу это попытка восполнить пробелы в действующем законодательстве и систематизации законодательной базы государственной ценовой политики.

Для обеспечения экономической (бюджетной) эффективности энергетики необходима система правовых, административных и экономиче-

ских мер, направленная на улучшение предпринимательского климата, создание ясных и стабильных правил экономической деятельности компаний, гарантирующая соблюдение прав инвесторов за счет создания предсказуемого и сбалансированного режима налогообложения и правовой базы, защищающей права инвесторов.

Среди многообразия соответствующих мер остановимся только на некоторых.

Во-первых, налогообложение.

Важным шагом в повышении эффективности использования энергетических ресурсов должен быть переход к рентным платежам за использование недр. Вопрос этот активно обсуждается в Правительстве, в Государственной Думе, в Совете Федерации, общественностью и, как представляется, должен получить разрешение в законодательном акте.

Предлагается внести изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающиеся водного налога, а в дальнейшем переработать Водный кодекс, который обеспечит развитие правовых отношений в сфере пользования водными объектами, включая вопросы энергетики.

(Предлагается также внести изменения и дополнения:

- в Земельный кодекс РФ для решения вопросов недропользования;
- в Уголовный кодекс РФ — дополнив его статьей об уголовной ответственности за нарушения герметичности трубопроводов.)

Во-вторых, законопроекты, касающиеся деятельности отдельных отраслей ТЭК. Это законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте», «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об использовании атомной энергии и в Закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля».

В частности, рассмотрение законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте» существенно затянулось. Закон мог бы установить взаимоотношения всех участников рынка, имеющих отношение к углеводородному сырью: добыча, транспорт, переработка, сдача на экспорт и т. д. В нем можно было бы заложить такие общие вопросы, как государственное участие в развитии инфраструктуры для транспорта энергоресурсов и соответствующие механизмы привлечения инвестиций, совершен-

ствование государственного регулирования деятельности организаций транспортных трубопроводных систем с установлением тарифов, обеспечивающих формирование финансовых ресурсов достаточных для реализации принятых инвестиционных программ.

Реформирование электроэнергетики поставило вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования некоторых действующих законов. В частности, Закон «О лицензировании» никак не отрегулировал вопрос передачи лицензий при реорганизации юридических лиц. Вопросы реформирования АО — энерго вступают в противоречия с отдельными положениями Закона «О банкротстве». Закон «Об акционерных обществах» также недостаточно отрегулировал процедуру реорганизации. Это вопросы общего характера, но они могут заметно влиять на ситуацию в энергетике.

Топливо-энергетический комплекс объективно является одним из основных источников за-

грязнения окружающей среды. С целью последовательного ограничения нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду требуется создание гармонизированной законодательной и нормативно-правовой базы, жестко регламентирующей обеспечение экологической безопасности. Необходима разработка законопроекта «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». Кроме того, в составе такой базы может быть федеральный закон «О возобновляемых и нетрадиционных источниках энергии» для обеспечения правовых предпосылок приоритетного использования возобновляемых источников энергии в целях экономии органического топлива и охраны окружающей среды.

И, в заключение, я надеюсь, что выступающие на пленарном заседании и участники работы «круглых столов» конструктивно выскажут свое мнение по проекту рекомендаций прежде всего по приоритетным законопроектам и, возможно, по их дополнению или изменению.