

Направления совершенствования государственной энергетической политики России*



В.А. Язев,
доктор экономических наук,
заместитель Председателя
Государственной Думы, президент
НП «Российское газовое общество»

Топливо-энергетический комплекс России является одним из важнейших, устойчиво работающих и динамично развивающихся производственных комплексов экономики страны. Опираясь на богатые природные ресурсы, а также на созданный за предыдущие десятилетия мощный производственно-технологический и кадровый потенциал, ТЭК обеспечивает необходимые потребности общества в энергетических продуктах и услугах, вносит весомый вклад в социально-экономическое развитие страны.

Один из важнейших факторов повышения конкурентоспособности российской экономики — рациональное использование нашего ресурсного потенциала. Исходя из этого государственная энергетическая политика России должна основываться на достижении следующих стратегических целей:

- оптимизация структуры потребления энергоносителей в Российской Федерации;
- экономическая и экологическая эффективность использования энергоресурсов;
- модернизация технологической базы нашего энергетического сектора;
- стимулирование развития конкурентной среды в ТЭК;
- обеспечение наших внешнеэкономических интересов на мировом энергетическом рынке.

В прошлом году мы завершили законодательное оформление структурной перестройки атомной

отрасли. Государственной Думой было принято два базовых закона. По сути, в виде Росатома нам удалось создать аналог Минсредмаша в современном виде. Надеюсь, это придаст дополнительный импульс динамичному развитию атомной промышленности. Летом 2008 г. завершается реформа другой ключевой отрасли ТЭК — электроэнергетики. К сожалению, регламент не позволяет мне осветить все направления совершенствования отечественной государственной энергетической политики, поэтому остановлюсь на наиболее актуальных сегодня вопросах.

В настоящий момент в топливно-энергетическом балансе России доля газа (52 %) существенно превышает долю нефти (21 %) и угля (15 %). Сложившаяся ситуация представляет серьезные риски для энергетической безопасности страны и требует изменения структуры энергетического баланса. Диспропорции в топливно-энергетическом обеспечении отдельных регионов России носят хронический характер. Проблема усугубляется географией размещения запасов первичных энергоносителей.

Динамика мирового топливно-энергетического баланса также подтверждает необходимость выравнивания доли газа и доли нефти в структуре потребления.

Государственная Дума уже не раз выступала с инициативой законодательного оформления топливно-энергетического баланса (ТЭБ). Учитывая, что рост российской экономики связан с увеличением спроса на энергетические ресурсы, нужно не просто наращивать их производство, а прежде всего повышать энергоэффективность, менять структуру электрогенерации.

Первоочередными мерами по оптимизации ТЭБ на период до 2020 г. должны стать:

* Доклад В.А. Язева на VI Всероссийском энергетическом форуме «ТЭК России в XXI веке» 1 апреля 2008 г.

- повышение цен на природный газ как на основной энергоноситель;
- ускоренное развитие парогазовых электростанций с поднятием КПД электростанций с 32 до 58 % и ТЭЦ — с 35 до 80 %;
- доведение доли атомной энергетики в производстве электроэнергии до 23–25 % к 2030 г.;
- применение экологически чистых технологий применения угля и увеличение его потребления;
- активное развитие «малой энергетики» и использование местных источников энергии;
- кратный рост использования возобновляемых источников энергии, в том числе биотоплива.

Ключевая проблема российской экономики — ее крайне низкая энергоэффективность и высокая энергоемкость ВВП. Экономика Российской Федерации характеризуется высокими абсолютными и удельными показателями потребления первичных топливно-энергетических ресурсов.

Эти показатели в два–три раза превышают удельную энергоемкость экономик развитых стран. Причинами такого положения, помимо суровых климатических условий и территориального фактора, являются сформировавшаяся в течение длительного периода структура промышленного производства и технологическая отсталость энергоемких отраслей промышленности и жилищно-коммунального хозяйства, а также недооценка стоимости энергоресурсов, прежде всего газа, не стимулирующая энергосбережение.

Вместе с тем энергоемкость ВВП снижается, в первую очередь за счет структурных факторов, в частности высоких темпов роста неэнергоемких отраслей промышленности и сферы услуг, а также более полной загрузки производственных мощностей. В 2007 г. энергоемкость ВВП составила 91 % от уровня 2000 г., а электроемкость — 75 % от уровня 2000 г.

В перспективе роль основных факторов снижения энергоемкости ВВП существенно меняется. Близок к исчерпанию рост позитивного вклада увеличения загрузки производственных мощностей. Повысить эффективность российской экономики возможно за счет технического перевооружения реального сектора экономики (машиностроения, химической и строительной отраслей), снижения удельных расходов на производство единицы продукции в неэнергетических отраслях. В ТЭК прежде всего надо значительно повысить КПД, стимулировать более глубокое извле-

чение полезных ископаемых, применение новых технологий при производстве и переработке ископаемых энергоресурсов с целью перехода к продукции с высокой добавленной стоимостью и создавать более эффективную структуру электрогенерации. В настоящее время потенциал энергосбережения в России оценивается в 40–45 % от всего энергопотребления в 2000 г.

Действующий закон десятилетней давности «Об энергосбережении» декларативен, в его развитие не было принято никаких подзаконных актов. Поэтому на законодательном уровне необходимо создать систему мотивации энергосбережения для всех хозяйствующих субъектов, механизмы стимулирования методом кнута и пряника.

Прежде всего следует создать систему управления энергосбережением, которая должна включать в себя:

- эффективную структуру управления с четко определенными функциями каждого элемента;
- систему постоянного мониторинга эффективности производства, транспортировки и потребления энергоресурсов в соответствии с законодательной и нормативной базой;
- эффективные рычаги управления: административные, экономические, общественные.

Примером успешно действующей системы управления энергосбережением может быть Республика Башкортостан.

Необходимо разработать целевые показатели по энергосбережению и на основе работ по анализу состояния и эффективного энергоиспользования эти показатели доводить в виде заданий министерствам, ведомствам и субъектам хозяйствования. Несоблюдение этих показателей должно подвергаться санкциям.

В результате принимаемых мер и системного подхода в организации этой работы должна быть создана нормативно-правовая база по энергосбережению.

Одним из важнейших препятствий как для оптимизации энергопотребления, так и для широкомасштабного внедрения программ энергосбережения является крайне низкий уровень отечественной энергетической статистики и ее доступности. Без скорейшего решения этой проблемы и создания национальной системы мониторинга основных показателей российского ТЭК невозможно построение эффективной системы прогнозирования энергетических рынков.

Повышение энергетической эффективности определит долгосрочные перспективы развития не только энергетического сектора, но и экономики России в целом. Указанные меры — это тот фундамент, без которого невозможно дальнейшее развитие нашей экономики.

Несколько слов о проблеме развития альтернативной энергетики в нашей стране. Объем использования возобновляемых ресурсов в России в шесть раз ниже среднего уровня использования возобновляемых источников энергии в развитых странах. России для активного развития альтернативной энергетики необходимы создание мотивации на законодательном уровне и финансовая поддержка производителей таких энергоресурсов. В частности, нужна скорейшая разработка закона о малой энергетике. В большинстве развитых стран мира уже действуют специальные программы, стимулирующие развитие нетрадиционной энергетики.

Повышение экологической и экономической эффективности использования энергии на транспорте — одно из важнейших условий перехода на новый, инновационный путь развития. С транспортом связаны особые проблемы, потому что топливо для него почти полностью получают из нефти, а также потому, что российский автопарк растет высокими темпами. Кроме того, транспорт оказывает неблагоприятное воздействие на экологическую обстановку. Во многих странах уже давно приняты законы и специальные программы о переходе на использование альтернативных видов моторного топлива. Стоит задуматься об этом и нам.

Формирование современного, лидирующего в мире энергетического сектора, создание высокотехнологичных предприятий, добывающих и перерабатывающих сырье, невозможно без масштабной модернизации существующих производств.

Необходимо совершенствование системы налогообложения ТЭК в части снижения экспортных пошлин на светлые нефтепродукты и увеличения их на вывоз сырой нефти и мазута. В таком случае экспортные пошлины станут стимулом строительства новых производств с высокой глубиной переработки природных ресурсов. Соответствующие изменения следует внести в Налоговый кодекс Российской Федерации в самое

ближайшее время. В частности, нужно, чтобы инвестиции в нефтепереработку были направлены на внедрение новейших технологий и выпуск нефтепродуктов, отвечающих самым современным мировым стандартам. Кроме того, следует кардинально изменить структуру экспорта российских нефтепродуктов. В ней также должна доминировать продукция с высокой степенью переработки.

Другой насущной проблемой является утилизация попутного нефтяного газа (ПНГ). В 2007 г. мы сожгли 17 млрд куб. м при совокупной добыче 61 млрд куб. м ПНГ. Такое расточительство недопустимо. Президент Российской Федерации поставил задачу довести к 2011 г. объем используемого ПНГ до 95 %. Для успешного решения этой задачи мы должны создать систему мотивации утилизации ПНГ на законодательном уровне. Она должна включать следующие параметры:

- включение в лицензионные соглашения уровней утилизации ПНГ;
- запрет на эксплуатацию месторождений углеводородов, не оборудованных приборами учета добываемого ПНГ и природного газа;
- существенное увеличение экологических штрафов за сверхнормативные выбросы;
- введение экономических стимулов по эффективному использованию ПНГ, в том числе:
 - 1) отмену государственного регулирования цены на ПНГ;
 - 2) отмену экспортной пошлины на произведенные в результате переработки ПНГ пропан-бутановые фракции.

Совсем недавно Правительство Российской Федерации услышало доводы представителей отрасли и приняло очень правильное решение о сохранении действующей ставки НДС на газ. Освоение и ввод в эксплуатацию уже разведанных месторождений, расположенных главным образом в районах Крайнего Севера, на арктическом шельфе, в Восточной Сибири и на больших глубинах в традиционных добывающих районах, требуют несоизмеримо более крупных инвестиций, чем для месторождений, введенных в эксплуатацию в 70–80-е гг. прошлого столетия. Проблема инвестиций обостряется также необходимостью обновления основных фондов в нефтегазовой отрасли, имеющих значительный фи-

зический износ, а также выполнения масштабных геолого-разведочных работ с целью подготовки разведанных запасов для поддержания высоких уровней добычи за пределами 2020 г. Предусмотренное государством повышение цен на газ на внутреннем рынке не компенсирует этих огромных расходов компаний.

Поэтому назрела необходимость внесения в Налоговый кодекс Российской Федерации поправки о дифференциации действующей ставки НДС на газ в зависимости от геолого-географических условий разработки месторождения.

Формирование конкурентоспособного отечественного ТЭК невозможно без эффективного сектора энергетического машиностроения. Необходимо внедрять и развивать отечественные инновационные технологии, отвечающие самым высоким современным требованиям. В целях возрождения этой важнейшей отрасли нам необходимо разработать разумную государственную политику. Она должна сочетать меры государственной поддержки, например размещение госзаказов, таможенно-тарифное регулирование, с рыночными механизмами. В такой стратегической отрасли, как ТЭК, массовые закупки импортного оборудования приведут к долгосрочной зависимости от их производителя. Но самое главное, они создадут угрозу энергетической безопасности нашей страны.

Одна из важнейших предпосылок формирования открытого и конкурентного внутреннего энергетического рынка — введение биржевой торговли нефтью и газом. Россия обладает уникальным ресурсным потенциалом. Нам необходимо использовать это положение и создать площадку по торговле нефтью и газом с использованием отечественного клиринга и отечественной валюты.

Эффективная государственная энергетическая политика должна в равной степени не только учитывать пути развития внутреннего энергетического рынка, но и определять стратегию присутствия на внешних рынках. В последнее время попытки продвижения российских компаний на мировые рынки подвергаются необоснованной критике на Западе. Более того, под громкую риторику о свободе торговли и инвестиций в самых развитых странах применяется политика

протекционизма по отношению к иностранным инвесторам.

Для российской энергетической отрасли, уже более полувека успешно работающей на зарубежных рынках, такое положение затрудняет прогнозирование результатов хозяйственной деятельности. Кроме того, высока вероятность ограничения доступа отечественных компаний на мировые рынки.

Поэтому нам необходимо разработать концепцию внешней энергетической политики России. Этот документ должен учитывать не только экономические реалии работы наших компаний на внешних рынках, но и внешнеполитическую составляющую многих последних конфликтов в сфере энергетики. Мы не должны оставаться в стороне от активно идущих сейчас процессов интеграции между потребителями энергоресурсов и предложить свое

видение структуры новой глобальной системы регулирования энергетического рынка. Без скорейшего решения указанных задач невозможно развитие экономики инновационного типа и радикальное повышение ее эффективности. Основой реализации энергетической политики государства будет ее постоянно развивающаяся нормативно-правовая база.

Крупнейшие запасы углеводородов — наше историческое преимущество, которое с помощью продуманной государственной энергетической политики можно перевести в важный источник экономического роста и модернизации. Опираясь на эти возможности, надо поставить на ноги отечественное машиностроение, реализовать фундаментальные и прикладные научные разработки. Конечно, потребуются большие инвестиции, которые только через определенное время создадут современную высокоэффективную и конкурентоспособную экономику.

Результатом проведения эффективной государственной энергетической политики станет динамично развивающийся топливно-энергетический комплекс, способный обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие России и занять лидирующие позиции в мире. Именно обновленный ТЭК России станет важнейшим звеном Программы социально-экономического развития России до 2020 г., предложенной действующим Президентом России. □