

ТЭК

**МИНТОПЭНЕРГО
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

ВНИИОЭНГ

**РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
ЭКОНОМИСТОВ-ЭНЕРГЕТИКОВ**

ЭКОНОМИКА ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

5

ВЫПУСК



**МОСКВА
1994**

Руководитель проекта

Дональд Л. Гертин — директор и старший научный работник Атлантического совета США.

Координаторы проекта

Илейн Ломакс — помощник директора по энергетическим и природоохранным программам (Атлантический совет США).

Майкл Дж. Читем — помощник директора по энергетическим и природоохранным программам (Атлантический совет США).

Докладчики

Дональд Л. Гертин, главный докладчик и докладчик от США, директор и старший научный работник Атлантического совета США.

В. Л. Лихачев — заместитель директора Института энергетических исследований (Академия наук России).

М. Т. Стрелков — ученый секретарь Института проблем энергосбережения (Академия наук Украины).

Цутому Тоичи — главный управляющий Исследовательского отделения Института экономики энергетики (Япония).

УДК 620.9:68.011.1(477), (470)

КОММЕНТАРИИ К РУССКОЙ ВЕРСИИ "БАЗОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И УКРАИНЫ (СОВМЕСТНЫЙ АМЕРИКАНО-ЯПОНО-РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ ПОДХОД)"

А. А. Конопляник,

докторант ГАУ им. С. Орджоникидзе, советник Минтопэнерго РФ

Общие комментарии

1. Настоящая версия доклада «Базовая концепция энергетической политики России и Украины (совместный американо-японо-российско-украинский подход)», представленная на обсуждение в Москве 21 марта 1994 г., адресована, на мой взгляд, аудитории, состоящей в основном из непрофессионалов в области экономики энергетики (в не прямой форме этот тезис нашел подтверждение в ходе выступления В. Е. Тонкаля 21.03.94 г. на презентации «Базовой концепции» в Центре международной торговли в Москве). Видимо, поэтому доклад содержит значительное количество базисной аргументации, многократно повторяемой в различных частях доклада, но зачастую хорошо известной профессионалам в области экономики энергетики.

В ходе дальнейшей работы над концепцией и при подготовке последующих докладов по ее тематике необходимо, на мой взгляд, во-первых, четко определить, кто будет являться основными потребителями этих материалов — профессионалы или непрофессионалы в сфере экономики энергетики. Во-вторых, в любом случае сферой рассмотрения в докладе должен быть «треугольник» — экономика, финансы, право. Адресуясь к той или другой аудитории, доклад должен раскрывать эти проблемы с большей или мень-

шей детализацией. При этом и спектр самих проблем должен существенно различаться в связи с различным профессиональным уровнем аудитории, к которой будут обращены последующие доклады, развивающие данную концепцию.

Если последующие доклады будут вновь адресованы непрофессионалам и тем самым вновь будут обращаться к основам соответствующих знаний в рамках указанного треугольника проблем, подготовленные материалы могут еще «на старте» — при переходе от «базовой концепции» к более детальной проработке отдельных ее положений — потерять аудиторию, поскольку при такой системе их подготовки объем материалов «на выходе» будет «неподъемным» для неподготовленного, непрофессионального читателя. Таким образом, потребуются многочисленные «адаптации» подготовленного по такой логике материала, при которых, вероятнее всего, в первую очередь будет сокращаться именно «базисная» аргументация.

Хотелось бы, чтобы последующие версии докладов концепции были адресованы строго профессиональной аудитории. Это диктуется и логикой выработки единых взглядов в отношении содержания самой концепции: видимо, сначала она должна быть отработана — на уровне внутренней логики, сбалансированности подходов к решению тех или иных проблем, приемлемых

механизмов их решения — в достаточно узкой среде специалистов трех указанных сфер деятельности, которые затем могли бы представить на суд широкой общественности (т. е. непрофессиональной в области экономики энергетики аудитории) обоснованно суженный круг ключевых проблем и аргументированных вариантов их предполагаемых решений.

Именно поэтому я ограничусь приведением комментариев только с профессиональной точки зрения и в расчете на профессионалов.

2. Настоящая версия доклада содержит сумму взглядов на то, ЧТО необходимо предпринять, дабы осуществить рыночно ориентированные реформы в энергетических секторах России и Украины. Доклад концентрируется в основном на формулировании целей перехода к рыночной экономике в энергетической сфере. В настоящее же время, на мой взгляд, специалисты стоят уже перед необходимостью формулирования не *целей движения* к рыночной экономике, а выработки оптимальных (наименее болезненных) *траекторий движения* к этим целям. Настоящая версия доклада не приводит таких «ноу-хау», т. е. систему инструментов и механизмов для достижения указанных целей, хотя в своем выступлении А. А. Макаров и сообщил аудитории, что «...доклад дает ответы на вопросы о путях движения к рыночной экономике».

Те отдельные механизмы, которые упоминаются в докладе, нуждаются в дальнейшем их пояснении и обсуждении, поскольку могут восприниматься в противоречивом виде (это будет показано ниже). Позволю себе выразить надежду, что детализация путей достижения поставленных в настоящем докладе целей будет являться предметом следующих стадий работы над концепцией и подготовки следующих докладов по этой теме.

3. Настоящий доклад является переводом с английского. Видимо, это означает, что он был написан (переписан, отредактирован) западной стороной. Может быть, именно поэтому большая часть рекомендаций в инвестиционном разделе доклада ориентирована только на иностранных инвесторов, а не на совокупность всех — отечественных и иностранных — инвесторов. Таким образом, авторы доклада (надеюсь, невольно) демонстрируют подход, базирующийся не на закреплённом в российском и украинском законодательстве «национальном режиме» инвестиций, а на «режиме наибольшего благоприятствования» (раздельный инвестиционный режим для капиталовложений разной национальности). Более того, при таком подходе режим капиталовложений для иностранного бизнеса оказывается более благоприятным, чем для российских предпринимателей (в силу более детальной проработанности

инвестиционного режима для иностранных компаний он окажется сопряжен для них с меньшей совокупностью предпринимательских рисков, чем для отечественных инвесторов, непрописанность инвестиционного режима для которых будет, наоборот, результироваться в повышенные риски, связанные с капиталовложениями).

4. В докладе, по сути, подтверждается тот факт, что осуществление рыночных реформ в стране вряд ли возможно без решения одной из ключевых проблем, стоящих перед российским обществом, — проблемы смены господствующего в стране менталитета. Поэтому изменение доминирующего сегодня в стране типа менталитета (с нерыночного на рыночный) является одной из главных образовательных задач в деле переподготовки российского и украинского управленческого персонала. На мой взгляд, чем более децентрализованными будут соответствующие образовательные усилия в этой сфере, тем более высокими будут результаты. При этом в деле формирования «рыночного» менталитета должны объединить усилия как профессиональные экономисты-энергетики, работающие на практике в условиях рыночной экономики (специалисты-практики), так и представители академической профессуры (специалисты-теоретики).

Комментарии к отдельным положениям доклада (проблемы, являющиеся, на мой взгляд, противоречивыми и/или требующие дополнительного пояснения/аргументации)

«Шоковая терапия»

Содержание этого пункта читается как вывод, сделанный по итогам реализации методов «шоковой терапии» в стране. Однако, на мой взгляд, до тех пор, пока не доказано, что в России действительно была применена «шоковая терапия», утверждение, что она является (явилась?) «неприемлемым способом действий», представляется некорректным. Мне известны работы, в которых доказывается прямо противоположное выводам авторов доклада в отношении «шоковой терапии» — то, что она НЕ применялась в нынешней пореформенной России. Так, в самом начале работы Г. Явлинского «Уроки экономической реформы: «Laissez-Faire» в экс-СССР» (М., 1993.—С. 4), написано: «В действительности никакой «шоковой терапии» правительство не применяло. «Шок» произошел оттого, что к российской действительности была попытка применения широко известной теоретической доктрины Laissez-Faire (франц. — «разрешается делать»). Это — доктрина, требующая минимизировать вмешательство правительства в экономику и бизнес».

Таким образом, речь может идти скорее о минимизации вмешательства государства в экономику, чем о некоем (злонамеренном) применении «шоковой терапии» в стране.

К тому же вполне однозначные и определенные выводы доклада о неприемлемости «шоковой терапии» базируются на аргументации, носящей вероятностный характер.

«Основные реформы — в последующем столетии»

Мне трудно полностью согласиться с этим тезисом, поскольку я считаю, что база, фундамент для реформ закладывается именно сейчас. Даже если авторы доклада имели в виду под реформами такие их результаты, как структурные сдвиги в экономике и т. п. (что, действительно, видимо, будет иметь место в основном уже в XXI в.), тем не менее, правовая основа для этих сдвигов формируется именно сегодня. В зависимости от «качества» и эффективности наших сегодняшних действий мы получим соответствующее «качество» будущих реформ. С этой точки зрения сегодняшние действия являются даже более значимыми в долгосрочном плане, чем их последствия, каковые мы сможем ощутить в начале следующего столетия.

«Рыночные цены»

Из текста доклада неясно, что авторы имеют в виду под «рыночными ценами»: говорят ли они, употребляя этот термин, об уровнях цен (т. е. о ценах в прямом смысле слова) или же они говорят о принципах и механизмах формирования цен (т. е. о ценообразовании). На мой взгляд, основной акцент здесь должен делаться не столько на ценах, сколько на ценообразовании и в этой связи не столько на сравнении уровней внутренних и мировых цен, сколько на сопоставлении и соответствующих выводах в отношении международных и внутренних ценовых механизмов и процедур.

Предложения по ценообразованию — «цены покрывают затраты»

Сама по себе идея вполне очевидна и не вызывает возражений, но дело в том, что здесь важен не только сам результат (соотношение уровней цен на энергетическую продукцию и затрат на ее производство), но и механизмы его достижения. Если подход к ценообразованию базируется на «экономике предложения» (доминирование производителей, при котором спросовые ограничения цен не играют существенной роли), то уровень цен определяется не уровнем спроса, а уровнем издержек (плюс фиксированная? га-

рантированная? норма прибыли). В этом случае формула «цены покрывают затраты» приводит к неизбежному и устойчивому росту цен в силу отсутствия стимулов к снижению издержек. Следовательно, необходим переход к ценообразованию, базирующемуся на «экономике спроса», при котором платежеспособный спрос потребителей является верхним ограничителем цен, научно-технический прогресс (НТП) и межотраслевые структурные сдвиги в пользу менее энергоемких отраслей — верхним ограничителем спроса на энергию. В этих условиях сохранение формулы «цены покрывают затраты» является мощнейшим стимулом снижения издержек. Стремление удержать издержки на более низком, чем цены, уровне является в свою очередь мощным стимулом НТП.

Таким образом, при переходе в ценообразовании к системе спросовых ограничений как к основным ценообразующим факторам вместо спирали роста цен мы получаем (в теории) спираль снижения издержек. Формула, как видно, одна (цены покрывают затраты), но ценообразующий механизм — принципиально иной. И вот именно здесь нам насущно необходимы «ноу-хау» создания, запуска и эффективного функционирования таких ценообразующих механизмов, базирующихся на спросовых ограничителях. Это могло бы стать предметом одного из следующих докладов.

Сводная таблица «Проблемы энергетического сектора России и Украины»

На мой взгляд, данная таблица могла бы быть концентрированным концептуальным обобщением настоящего доклада, если бы в дополнение к содержащимся в ней двум столбцам «Проблемы» и «Основные аспекты» был бы добавлен третий — «Основные механизмы реализации поставленных задач».

Использование российского газа для хранения в Западной Европе в качестве «ссуды под обеспечение»

Насколько я могу понять данное предложение, оно заключается в использовании экспортного российского газа (в его товарной форме) в качестве залога при реализации различных схем привлечения внешнего финансирования в российскую/украинскую энергетику. Таким образом, по сути, предлагается модифицированный вариант использования традиционной схемы работы с накопительными залоговыми счетами с той лишь разницей, что вместо залоговых накоплений в форме финансовых поступлений предлагается осуществлять эти залоговые накопления в товарной форме.

Проблемы энергетического сектора России и Украины

Проблемы	Основные аспекты
Рыночная система цен	Ценообразование для экспортных энергоресурсов и потребляемых внутри страны Влияние неконвертируемости рубля и купона Влияние экономической и социальной сред
Инвестиции	Ограниченность инвестиций из прибыли из-за контроля за ценами и затратами Недостаток обеспеченности кредитами из-за неразвитости банковской системы и высокой инфляции Частный контроль над природными ресурсами
Законодательная система	Не определены права и ответственность различных уровней управления Ограничены права собственности Недостаток законов по налогообложению Святоść контракта и недостаточность в проведении обсуждений
Налогообложение	Налоги непредсказуемы и иногда основаны на показателях уровня производства, а не прибыли Неясен процесс раздела прибыли между инвесторами и государством Непредсказуем и нестабилен процесс раздела доходов между различными уровнями управления
Конкуренция	В отдельных отраслях энергетики не разрешена конкуренция Ограничены усилия по оптимизации эффективности свободной торговли среди монополий и выгоды от конкуренции для потребителей
Зарубежные инвестиции	Относительная роль иностранных инвестиций не определена Соотношение между потребностью в иностранных инвестициях и контролем за ними не определено Роль контрактов типа определена неадекватно
Ответственность и права Правительства	Взаимосвязи между федеральным правительством и другими политическими институтами неясны Внутригосударственные отношения зачастую спорны
Ответственность для различных акционеров (потребителей, занятых в производстве собственников, правительства и т. д.)	Недостаток систем законодательства и контрактов, которые уравнивают интересы всех групп Недостаток (чистой защиты) для обеспечения услуг для всего населения в случае изменения структуры производства Взаимосвязи между рабочими и управляющими
Энергоэффективность	Влияние более высоких цен на эффективность противоречит общему развитию экономики
Экологические вопросы	Неадекватное управление и обучение персонала Недостаток капиталовложений Недостаточный уровень передачи технологий из-за рубежа, в частности в угольной, нефтяной, атомной промышленности и электроэнергетике Установление стандартов эксплуатации легче, чем требуемых специальных действий Безопасность/здоровье работников и населения Безопасность атомных установок
Информационные системы	Недостаток стандартной информации по системам энергетики

В этой связи возникает ряд вопросов.

Во-первых, в отношении источника поставок. Если в отношении источника происхождения экспортных поставок российского газа все более-менее ясно, то происхождение предлагаемого украинского газового экспорта (необходимость которого логически вытекает из предложенной схемы) отнюдь не прояснено. Имеются ли в виду реэкспортные поставки российского газа Украиной на западно-европейский рынок и если да, то на каком основании (юридическом) и на каких условиях (экономических) предлагается осуществлять реэкспорт российского газа Украиной в качестве залога под обеспечение ею своих внешних заимствований? Или в качестве экспорта будет выступать часть российского газа, изымаемого Украиной в качестве платы за транзит?

Во-вторых, неясны преимущества предлагаемого «обратного» (в политэкономическом смыс-

ле) перехода от финансовой к натуральной форме залоговых механизмов. С точки зрения России я вижу ряд аргументов против «залога в виде товарного газа».

Если вы открываете залоговый счет в его традиционной — финансовой — форме в Западной Европе (или в иной третьей стране), то для вас заблокирована возможность снятия денег с этого счета в пределах оговоренных сроков и сумм. Однако для вас существует спектр возможностей капитализировать лежащие на этом счету суммы через механизмы вторичного финансового рынка. Таким образом, экспортная выручка от продажи газа, работая как банковский срочный депозит, будет постоянно *возрастать*.

Но если вы помещаете ваш газ в газохранилище в Западной Европе в качестве «суды под обеспечение» (залога в товарной форме), вы теряете возможность использовать механизмы

капитализации его стоимости, поскольку оказывается оторванными от операций на вторичном финансовом рынке. В этой связи единственной возможностью финансовых операций с вашим газом остается возможность ограниченного хеджирования рисков колебаний цен на газ. В этом случае, если вы не биржевой спекулянт, а долгосрочный поставщик на газовом рынке (как Россия), в случае грамотного хеджирования вы можете добиться *неуменьшения* цены поставляемого вами газа.

С другой стороны, размещение значительных количеств экспортного товарного газа внутри самих газопотребляющих (газоимпортирующих) регионов, когда этот газ остается собственностью страны-экспортера, создает мощные стимулы для формирования избыточного предложения, т. е. для давления на понижение цены при том, что возможность диверсификации поставок за пределы региона этого, уже размещенного внутри Западной Европы, газа будет резко сужена. Таким образом, экспортер газа окажется под им же самим созданным прессом мощного давления понижения цены, что вряд ли соответствует интересам России как долгосрочного и крупномасштабного экспортера на западно-европейском рынке газа.

Наконец, товарный газ гораздо менее ликвиден, чем любой вид финансовых ресурсов. Поэтому работа с залоговыми счетами в товарной форме будет, на мой взгляд, гораздо менее эффективна, чем с традиционными залоговыми счетами в традиционной же финансовой форме.

Система комиссий по пересмотру существующего законодательства применительно к индивидуальным проектам

В докладе четко не определено, имеется ли в виду:

создавать в случае каждого индивидуального проекта отдельную комиссию для определения индивидуального налогового режима, соответствующего данному проекту (таково мое понимание предложенной идеи, с какой я не могу согласиться, считая такую — *разрешительную* — систему создания индивидуального правового режима для каждого отдельного проекта не соответствующей задаче широкого привлечения инвестиций в российскую энергетику);

создавать ли комиссии, которые определяют модельные процедуры для отдельных типов проектов, в соответствии с которыми будут определяться путем переговоров (т. е. на *договорной* основе) индивидуальные налоговые режимы для индивидуальных инвестиционных проектов (аналогично тому, как это предлагается в подготавливаемом межведомственной группой российских экспертов — руководитель А. Коно-

пляник — пакете нормативных документов по реализации соглашений о разделе продукции при пользовании недрами, в соответствии с которым вводится альтернативная существующей схеме взимания налогов с инвестора-пользователя недрами: сумма налоговых изъятий в пользу государства есть взаимосогласованная в ходе переговоров между Государством и Инвестором величина, уравниваемая — при заданном уровне издержек производства — приростом для инвестора нормой прибыли).

Таким образом, неясно, предлагают ли авторы доклада *разрешительную* систему выработки индивидуальных налоговых режимов для индивидуальных инвестиционных проектов (при которой только государство является стороной, принимающей решения) или же *договорную* систему выработки таких режимов, при которой Государство и Инвестор являются равными сторонами в этой гражданско-правовой сделке.

Противопоставление совместных предприятий (СП) и соглашений о разделе продукции (СРП)

На мой взгляд, противопоставление СП и СРП не является корректным, поскольку они отражают различные формы правовой организации договаривающихся сторон при пользовании недрами. СП является одной из форм организации группы инвесторов при пользовании недрами, в то время как СРП отражает одну из форм организации взаимодействия между собственником ресурсов и вышеуказанной группой инвесторов (причем последняя может быть, в частности, организована и по принципу СП). С этой точки зрения представлять их «через запятую» — как взаимозаменяемые — не совсем верно, поскольку СП и СРП не заменяют, но лишь могут дополнять друг друга.

«Специальные энергетические экономические зоны»

Идея нуждается в детальной аргументации, поскольку она занимает достаточно большой объем в рамках доклада (по сравнению с другими идеями), но представляется по крайней мере весьма противоречивой. Если идея понята мной правильно, предложено создать специальные экспортно ориентированные зоны, специализирующиеся на производстве энергоресурсов, где не будет действовать национальное инвестиционное законодательство, где иностранным компаниям будет представлен преференциальный инвестиционный режим (несмотря на установленный нашим отечественным — как российским, так и украинским законодательством — «национальный» режим инвестиций), и т. п. Я не являюсь сторонником изолированного развития регионов и изолирован-

ных режимов действий инвесторов, поэтому в изложенном понимании идею о специальных энергетических экономических зонах поддержать не могу.

Мини-ОЭСР/МЭА для СНГ

На мой взгляд, идея создания некоего подобия мини-ОЭСР/МЭА для стран СНГ (рекомендация № 4), если не будет более детально аргументирована, может войти в противоречие с предыдущей рекомендацией, относящейся к процессу Европейской энер-

гетической хартии (рекомендация № 3 на с. 23). Поскольку в соответствии с договоренностями, достигнутыми в ходе переговоров по хартии, в которых принимает участие 50 промышленно развитых стран, включая и страны СНГ, предполагается создание органа с аналогичными функциями в рамках всей этой совокупности стран, насколько целесообразным будет его дублирование для более узкого круга стран СНГ? Пока мне не видны аргументы в пользу создания такой дополнительной структуры и, главное, дополнительные выгоды для стран-участниц от ее создания.

УДК 620.98:65.011.1

РОЛЬ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЭНЕРГИИ В ФОРМИРОВАНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

А. А. Арбатов

(КЕПС РАН)

Советская, в том числе российская, энергетика формировалась в течение всей своей истории как отрасль, не только обслуживающая индустриализацию, но и во многом формирующая экономику. Количественные показатели ТЭК были одними из основных при директивном планировании на различные периоды (ГОЭЛРО, пятилетки, энергетические программы). Под эти цифры централизованно выделялись соответствующие средства. Потребители энергии не оказывали никакого влияния на объеме и виды производства энергии и приоритеты в ее распределении.

Это определялось, причем заранее и с разной мерой успеха, самими производителями энергии и находило выражение в энергетической политике. Не существовало экономических и правовых возможностей, посредством которых общество через конкретных потребителей могло бы влиять на количество и виды производимой энергии, местоположение и характер энергетических объектов, движение и уровень цен и т. д. Поэтому производство энергии оставалось самоцелью, не связанной с эффективностью всего общественно-го производства. ТЭК, хотя и выполнял ставившиеся, часто самим собой, задачи, накапливал скрытые до определенного времени пороки, вызванные безадресным производством энергии, что в немалой степени вызывает сейчас необходимость его реформирования.

До настоящего времени не предпринимается серьезных попыток создать механизм воздействия потребителя на производителя в энергетической сфере. Одну из немногих, может быть единственную, можно видеть в создании вертикально интегрированных нефтяных компаний, где конечные потребители нефтепродуктов могут влиять на всю технологическую цепочку их производства путем отдания предпочтения тем или иным товарам и услугам (исходя из цены, качества и ассортимента), которые каждая компания сможет предложить в пунктах оптовой и розничной реализации. В остальном же, хотя и имеются различия в энергообеспечении (сетевой или баллонный газ, центральное или локальное отопление, газовые или электрические плиты и т. д.), потребитель не имеет права выбора. Хотя предпосылки для такого выбора имеются.

Что же нужно для этого? Во-первых, конкурентность по качеству, удобству, цене, экологичности источников и видов энергии. Причем конкурентность не только между различными видами и источниками, но и внутри них. Например, разница в производственных затратах на получение какого-либо энергоносителя, получаемая за счет лучшего управления или технологии (разница в природных условиях должна нивелироваться путем рентного налогообложения).