

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ
Михаил Викторович Одинцов

Реформирование базовых отраслей российской экономики – электроэнергетики, связи, газовой промышленности, железнодорожного транспорта – требует принятия продуманных и взвешенных решений, претворение в жизнь которых создаст условия для вывода экономики страны на траекторию устойчивого развития.

Появление в структуре Совета Федерации 30 января 2002 года Комиссии по естественным монополиям, работающей на постоянной основе, обусловлено исключительной важностью законодательного обеспечения регулирования естественных монополий и в то же время развития конкуренции с позиций соблюдения интересов государства и общества в условиях проведения экономических реформ.

К ведению Комиссии относятся вопросы законодательного обеспечения:

- прав граждан и законных интересов потребителей продукции и услуг естественных монополий в условиях их деятельности и реформирования;*
- государственных интересов и интересов субъектов Российской Федерации, в том числе с точки зрения экономической безопасности в вопросах деятельности и реформирования естественных монополий;*
- взаимодействия естественных монополий с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе с органами государственной власти, обеспечивающими обороноспособность, правопорядок и безопасность;*
- бюджетной, тарифной, кредитной, инвестиционной, страховой политики в деятельности естественных монополий;*
- внутреннего рынка, экспорта и импорта товаров и услуг естественных монополий, антимонопольных вопросов и внешнеэкономической деятельности;*

– управления естественными монополиями, в том числе в условиях их реформирования, приватизации, банкротств.

Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям осуществляет свою деятельность немногим более двух лет. Однако за это время рассмотрено свыше 230 законопроектов, в том числе 45 – связанных с функционированием естественных монополий и антимонопольной деятельностью. Среди них: федеральные законы по реформированию электроэнергетики и железнодорожного транспорта, Федеральный закон «О связи».

Комиссия приняла участие в организации, проведении, а также выработке рекомендаций парламентских слушаний, посвященных вопросам структурной реформы на железнодорожном транспорте, реструктуризации почтовой связи, энергетической стратегии России, перспективам развития рынка газа в Российской Федерации.

В центре внимания проведенных Комиссией «круглых столов» находились вопросы глубокой переработки углеводородного сырья на основе энергосберегающих технологий, перспективы законодательного регулирования естественных монополий, законодательного обеспечения работы морских портов и аэропортов в рамках Транспортной стратегии Российской Федерации.

В рамках седьмого и восьмого Петербургских экономических форумов Комиссия организовала следующие «круглые столы»: «Транспортный комплекс России в приоритетах XXI века: экономика, геополитика, безопасность», «Новый этап российских реформ: реформа электроэнергетики», «Либерализация топливно-энергетического рынка: проблемы и решения», «Энергетика и инженерная инфраструктура – основа социально-экономического развития», «Транспортная стратегия и перспективы экономического роста в условиях интеграции России в мировую экономику».

На II и III Байкальских экономических форумах обсуждалась стратегия развития естественных монополий России в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Транспортная стратегия России в Сибири и на Дальнем Востоке.

В рамках подготовки «Правительственного часа» и других мероприятий Комиссия постоянно взаимодействует с профильными комитетами и комиссиями Совета Федерации, к примеру, с Комитетом Совета Федерации по промышленной политике проведено заседание в РАО «ЕЭС России» «О ходе реформирования электроэнергетики Российской Федерации». К рассмотрению на «Правительственном часе» подготовлены также вопросы о финансировании и организации завоза топливно-энергетических ресурсов и продовольствия в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности; о региональных аспектах социально-экономического развития Российской Федерации; о ходе структурных реформ на железнодорожном транспорте и связи; о положении дел в гражданской авиации и так далее.

Текущая деятельность Комиссии в большей степени сосредоточена вокруг законодательства в жизненно важных сферах топливно-энергетического комплекса страны. Апофеозом этой деятельности можно считать Всероссийский энергетический форум «ТЭК России в XXI веке», который третий год подряд проходит под эгидой Совета Федерации и Государственной Думы, профильных министерств и ведомств. Второй год это происходит при непосредственном участии в подготовке и проведении форума Комиссии по естественным монополиям.

Всероссийский энергетический форум уже имеет свою историю. Рекомендуемые им решения в большинстве случаев видят свет. Так например, согласно рекомендациям Второго Всероссийского энергетического форума подготовлена новая редакция Федерального закона «О недрах», внесены изменения в Налоговый кодекс РФ (глава «Водный налог»). Но, несмотря на это, в ТЭК остается целый ряд нерешенных проблем, и дальнейшее успешное развитие топливно-энергетического комплекса невозможно без базового документа, базового ориентира развития.

Эффективное функционирование ТЭК, переход на энергосберегающие современные технологии, снижение его издержек – все это возможно достигнуть только при сбалансированном реформировании всех субъектов топливно-энергетического комплекса России. Эта мысль была лейтмотивом Третьего Всероссийского энергетического форума «ТЭК России в XXI веке», который прошел в Москве в марте 2005 года.



Какова ситуация в настоящее время? Структурные преобразования в отраслях ТЭК и смежных с ним отраслях находятся на различных стадиях реализации. Как правило, их деятельность регламентируется отраслевыми нормативно-правовыми актами. Вследствие этого отрасли ТЭК развиваются и осуществляют производственную деятельность по индивидуальным программам и правилам, которые не синхронизированы и имеют различные сценарии. Это, несомненно, является сдерживающим фактором эффективного функционирования ТЭК.

На сегодняшний день важно скорректировать общие принципы реформирования ТЭК, скоординировать основные этапы институциональных преобразований инфраструктурных отраслей и привести действующее законодательство в соответствие с текущими задачами реформирования.

Как сказал в своем выступлении на открытии Третьего Всероссийского энергетического форума Председатель Совета Федерации *Сергей Михайлович Миронов*, Правительство разработало среднесрочную программу социально-экономического развития страны, но, чтобы эффективно реализовать ее, необходимо государственные приоритеты подкрепить эффективными стимулами для развития бизнеса. Над этим предстоит потрудиться всем участникам тех масштабных преобразований, которые намечаются в России.

В выступлениях на форуме звучала общая озабоченность, что ситуация, сложившаяся в топливно-энергетическом комплексе страны, не может не тревожить: ТЭК приносит самые большие деньги в бюджет и в то же время в финансово-экономическом отношении остается самым непрозрачным, что в конечном итоге может привести к кризисным явлениям. Высокая монополизация российских энергетических рынков тормозит развитие отечественной экономики.

По прогнозам Минэкономразвития, к 2015 году темпы роста в топливно-энергетической области станут ниже, чем в целом по промышленности, доля ТЭК в объеме ВВП снизится до 20%. К этому же времени сократится экспорт нефти и газа из России. Это не страшно, если в стране на качественно новый уровень перейдет переработка угледородного сырья. За счет высоких переделов нефти и газа можно сэкономить до 400 млн. тонн условного топлива в год – это почти столько же, сколько Россия добыла нефти и газоконденсата в 2004 году.

Таким образом, в ходе Третьего Всероссийского энергетического форума «ТЭК России в XXI веке» была осуществлена главная его задача – общественное обсуждение проблем, связанных с топливно-энергетическим комплексом, с целью выработать сбалансированные подходы к энергетике в целом. Почему общественное? Практика работы парламентов – и зарубежных, и нашего – такова, что обсуждение наиболее важных для государства проблем проводится публично, с максимальным привлечением заинтересованных сторон. К тому же более 30% населения России так или иначе задействованы в топливно-энергетическом комплексе. И практически все граждане страны являются потребителем его услуг.

На сегодняшний день Энергетический форум, пожалуй, единственное мероприятие в России, на котором предлагается ежегодно обсуждать проблемы всего топливно-энергетического комплекса.

Такая систематичность необходима именно в нынешних условиях. В августе 2003 года Правительством РФ принята Энергетическая стратегия России. Это документ, который конкретизирует цели, задачи и основные направления долгосрочной, до 2020 года, энергетической политики государства – с учетом внутренней и внешней ситуации, а также тенденций развития нашей страны. Его очевидное достоинство состоит в том, что он создал основу для долгосрочного планирования в сфере ТЭК. Но любое планирование предполагает отчетность и подведение итогов, в том числе и промежуточных. Это необходимо для того, чтобы систематически делать определенные корректировки планов на тактических этапах действия Стратегии.

В связи с этим Энергетический форум может быть подведением итогов реализации в течение года государственной Энергетической стратегии и определением перспектив ее выполнения на следующий тактический период. Форум следует рассматривать как трибуну для открытого обсуждения проблем и путей развития российского энергетического сектора по формированию качественно нового российского топливно-энергетического комплекса, отвечающего высоким экономическим, инвестиционным, инновационным, экологическим и социальным стандартам. Это возможно только



при условии консолидации усилий государства, бизнеса и общества в постоянном поиске эффективных решений. И с этой точки зрения заключения, к которым пришли участники форума в нынешнем году, весьма значительны для перспективы законодательной работы. Вот эти заключения.

Мировая экономика находится в активной фазе формирования энергетического миропорядка. Энергетические проблемы приобретают все более глобальный характер, постоянно находятся в орбите большой мировой политики. Россия, являясь одним из крупнейших в мире производителем, экспортером и потребителем энергоресурсов, ведет активный диалог с международными организациями и странами, участвующими в формировании нового мирового энергетического рынка.

Сегодня существуют благоприятные ценовые условия и конъюнктура рынков сбыта, способствующие росту производства. Мировые цены на нефть достигли исторического максимума, что обусловило исключительно благоприятное финансовое положение российского нефтегазового комплекса. В этих условиях положение России должно укрепляться, способствуя позитивному развитию мировых рынков топливно-энергетических ресурсов, повышению стабильности и энергетической безопасности в мире, раскрытию геополитического преимущества и экспортного потенциала российского ТЭК, созданию оптимальных условий внутреннего экономического и социального развития, повышению уровня жизни населения.

Вместе с тем, несмотря на благоприятные внешние условия, ряд проблем российского ТЭК не имеет системного решения. Соответственно, ряд важных положений Энергетической стратегии не выполняется. Наибольшую тревогу вызывает положение дел в минерально-сырьевом комплексе.

В 2003–2004 годах не удалось реализовать требования Энергостратегии в инвестиционной сфере. В частности, это касается положения о необходимости *прироста разведанных запасов*. Основной прирост нефти и газа, как и в предыдущие годы, получен по ранее открытым месторождениям. А в новых регионах геолого-разведочные работы проводились в недостаточном объеме – настолько недостаточном, что это не может не вызывать тревоги: прирост разведанных геологических запасов нефти и газа не покрывает уровень добычи. Главной причиной такого опасного положения, с точки зрения обеспечения экономической стабильности и энергетической безопасности государства, является неэффективная система управления недрами, отсутствие целенаправленной государственной политики в области недропользования, несовершенство законодательной базы.

Поскольку минерально-сырьевой комплекс обеспечивает более половины доходов федерального бюджета и две трети российского экспорта, чрезвычайно важными являются повышение темпов ввода в эксплуатацию новых месторождений и увеличение объема геолого-разведочных работ. Соответственно, необходимо привлечение в геологоразведку не только государственных, но и значительных частных инвестиций.

В целях совершенствования функционирования минерально-сырьевого сектора необходимо осуществление комплекса мер, в том числе направленных на развитие гражданско-правовых отношений, стимулирование вложений частных компаний в геологоразведку. А также на решение проблемы дифференциации налога на добычу полезных ископаемых, что позволит более эффективно разрабатывать месторождения и осуществлять добычу полезных ископаемых на участках недр с трудноизвлекаемыми запасами.

Важным фактором воспроизводства минерально-сырьевой базы является формирование *развитой и современной инфраструктуры*. Особый приоритет должны получить проекты, направленные на развитие транспортной инфраструктуры в районах перспективного освоения новых месторождений полезных ископаемых, увеличение пропускной способности российской трубопроводной сети, железных дорог и морских портов, создание новых экспортных перегрузочных мощностей на северном и дальневосточном направлении. Реализация данных проектов требует создания необходимой институционально-правовой базы для привлечения значительных объемов инвестиций, в том числе на основе механизмов государственно-частного партнерства.

Инвестиционная активность остается низкой во всех естественно-монопольных отраслях ТЭК. По прогнозам, к 2010 году отработка проектного ресурса может достичь 50% от всех мощностей электростанций, в то время как спрос на электроэнергию будет постоянно расти. В газовой



промышленности добыча на основных действующих месторождениях динамично снижается, и к 2010 году может сократиться на 180–200 млрд. куб. метров.

Для преодоления этой тенденции необходимо проведение намеченных в Энергетической стратегии России мер государственной поддержки инвестиций в ТЭК, предусматривающих создание предсказуемого и сбалансированного режима налогообложения и нормативно-правовой базы, защищающей и гарантирующей соблюдение прав инвесторов, совершенствование ценового регулирования в сфере естественных монополий, амортизационной и лицензионной политики, развитие лизинговых отношений.

Принятие со стороны государства мер по формированию и целевому использованию в этих отраслях необходимых финансовых ресурсов тем более своевременно на данном этапе, что ключевая проблема инвестирования ближайших лет – высокие риски перех одного периода, связанные с незавершенностью структурных преобразований в отраслях ТЭК и неразвитостью конкурентного рынка. Кроме того, необходимо учитывать продолжительность процедуры по привлечению долгосрочных финансовых ресурсов для таких преобразований. Обычно это год-полтора. Помимо этого, нужно иметь в виду и сроки строительства генерирующих мощностей – 2,5–4 года. Поэтому механизм стимулирования инвестиций в переходный период должен быть основан на долгосрочных дополнительных гарантиях: заключении долгосрочных договоров по формированию резерва генерирующих мощностей, на поставку топлива и других.

В 2005–2006 годах также потребуются внесение изменений в нормативно-правовую базу, регулирующую развитие атомной энергетики. Сейчас резерв на ее развитие включается в состав расходов, не облагаемых налогом на прибыль. Этого явно недостаточно.

Конечно, предполагается и переход к рыночным механизмам привлечения инвестиций в атомную энергетику: получение кредитов, ссуд, облигационные займы и так далее. Но получение кредитов для развития атомной энергетики затруднительно по таким причинам, как длительность сроков реализации капиталоемких проектов АЭС по сравнению с ТЭЦ, высокий уровень риска для банков и кредитных организаций, отсутствие гарантированного уровня доходности на вложенный капитал. Поэтому потребуются государственная поддержка привлечения инвестиций. Учитывая опыт, например, Франции и США, целесообразно привлечение кредитов при бюджетном субсидировании процентной ставки. Но это только один из способов государственной поддержки.

Темпы модернизации производственных фондов и внедрения *энергоэффективных технологий* не соответствуют современным требованиям и не обеспечивают запланированного снижения энергоемкости внутреннего валового продукта. Необходимо проведение целенаправленной государственной политики в области энергосбережения, предусматривающей эффективное ценовое регулирование; ужесточение существующих норм и регламентов, определяющих расход топлива и энергии, внедрение стандартов энергопотребления и предельных энергопотерь, совершенствование правил учета и контроля энергопотребления.

Остается нерациональной *структура топливно-энергетического баланса страны*, которая предопределяется сохраняющимися искаженными соотношениями цен на основные виды топливных ресурсов. Существующий сегодня баланс первичных ресурсов не соответствует показателям и направлениям, сформированным в Энергетической стратегии. Вместо снижения относительной доли потребления газа как сырьевой составляющей энергетики его потребление увеличивается. А потребление альтернативных источников, в частности угля, снижается. Таким образом, до сих пор не преодолена тенденция доминирования одного вида топлива на внутреннем энергетическом рынке. А это чревато серьезными трудностями для потребителей, которые могут оказаться неподготовленными к возможным ограничениям поставок газа и росту цен на него. Такой ценовой бросок уже можно предвидеть.

Серьезным препятствием реформы энергетики является незавершенность преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве. Существующие проблемы неэффективного использования преимуществ комбинированной выработки тепло- и электроэнергии, низкая эффективность систем теплоснабжения и теплопотребления, перекрестное субсидирование между промышленными потребителями и населением приводят к выходу промышленных потребителей из централизо-



ванных систем теплоснабжения и создают излишнее ценовое давление на население. Государственная политика в сфере теплоснабжения и механизмы ее реализации должны обеспечить оптимальное разграничение полномочий между федеральными и региональными уровнями власти и местным самоуправлением. Правовая база теплоснабжения должна стимулировать привлечение инвестиций в отрасль, повышение надежности и эффективности теплоснабжения, движение к оптимальному удовлетворению интересов потребителей и социальной стабильности.

ТЭК России способен внести решающий вклад в поставленную Президентом РФ задачу удвоения ВВП и способствовать улучшению качества жизни населения. Приоритетами развития ТЭК России должны стать: создание благоприятных условий для развития инновационной и производственно-технологической базы, ресурсосбережение, повышение конкурентоспособности продукции отечественного энергетического машиностроения и топливно-энергетического комплекса.