

РОССИЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ ПРИШЛО ВРЕМЯ РАЗВИВАТЬСЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФС РФ ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ
Михаил Викторович Одинцов

Высокие темпы развития отечественного производства привели к тому, что дефицит электроэнергии, ожидавшийся в 2008 году, появился уже сегодня. По мнению специалистов, необходимо принять срочные меры по исправлению сложившейся ситуации. Через год-два будет уже поздно. Промедление может не только вызвать падение роста ВВП, но и резкое замедление производственно-экономического развития страны.

Спрос на энергоресурсы в России существенно опережает заявленный в Энергетической стратегии (ЭС). Так, например, ЭС предусматривала два сценария прироста электропотребления к 2005 году. Пессимистический сценарий предусматривал прирост в размере 46 млрд. кВт.ч, оптимистический – 50 млрд. кВт.ч. Фактический прирост составил 73 млрд. кВт.ч. Однако нельзя согласиться с выводами, которые делаются на основании этих данных, о том, что Стратегия оторвана от жизни и неприемлема. Этот макроэкономический документ определяет прежде всего цели, задачи, приоритеты и механизмы реализации государственной энергетической политики. Специалисты, разработавшие данный документ, изначально понимали условность всех его параметров, их зависимость от конъюнктуры на внешнем и политической ситуации на внутреннем рынках.

Ценность этого документа в том, что он положил начало долгосрочному планированию в энергетической сфере, которое должно осуществляться поэтапно – в течение года, трех и пяти лет. Но без анализа ситуации и коррекции по его результатам ЭС – это замкнутый в себе документ.

В Правительстве РФ и законодательных органах государственной власти постоянно обсуждают данную проблему, научные учреждения готовят новые энергетические проекты. Процесс идет, и он нацелен на то, чтобы большинство участников энергетического рынка ориентировались на выверенный, скорректированный стратегический курс.

На прошедшем в начале апреля 2006 года IV Всероссийском энергетическом форуме «ТЭК России в XXI веке» представители государственной власти, бизнеса, науки и производства провели совместную работу, чтобы осмыслить суть происходящих в топливно-энергетическом комплексе страны процессов, сформулировав свои конкретные рекомендации по решению самых неотложных проблем. Одной из таких проблем является энергодефицит. Это особенно важно в свете обсуждения тенденций глобального развития международного энергетического сотрудничества и обеспечения мировой энергетической безопасности.

Энергетическая безопасность – это система взаимоотношений субъектов энергетического рынка, результатом которых является надежная поставка энергоресурсов в необходимых количествах и по приемлемым ценам как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе всем субъектам этих отношений.

Специалистам приходится думать об энергетической безопасности России в ситуации, когда энергетический рынок еще до конца не сложился. Нет нормального инвестиционного цикла в энергетике. Он появится тогда, когда закончатся реформы отраслей ТЭК, установятся рыночные цены на энергоносители, пойдут инвестиционные сигналы. А пока в стране действует механизм мобилизации государственных ресурсов через различные инструменты.

Российской энергетике пришло время развиваться. Все условия для этого уже созрели. Реформа электроэнергетики прошла «точку возврата» и приобрела наконец такой вид, что стало понятно – кому, что и как финансировать. Федеральная сетевая компания (ФСК) по закону должна на 75% принадлежать государству. Практически решен вопрос о том, что государство увеличит свою долю в ФСК и за счет этого будут построены объекты, обеспечивающие развитие сетей, прежде всего в критических регионах. А генерацию – негосударственную часть структуры электроэнергетики – будут инвестировать за счет дополнительной эмиссии акций.

Существует еще один хороший механизм гарантирования инвестиций, который закреплён законодательно. Этот механизм разработан в РАО «ЕЭС России». Участие государства в нем минимально. Требуется лишь, чтобы Минпромэнерго России находило точки прогнозируемого дефицита энергии. Тогда системный оператор сможет проводить конкурсы среди потенциальных инвесторов. Они построят в этих точках свои генерации, в пределах 5 тыс. мегаватт, имея гарантию возврата капитала от энергорынка. Это происходит, например, таким образом. В один год выработано в два раза больше электроэнергии, и ее цена в условиях конкурентного рынка упала. Инвестор, который построил генерацию на заемные деньги, недополучает возвратные средства. Именно на этот случай и предусмотрено существование некоего фонда для всех участников энергорынка.

Другая ситуация возникает тогда, когда речь идет о строительстве крупнейшего энергетического комплекса, например Богучанской ГЭС, и существует необходимость в подготовке ее инфраструктуры (освобождение зоны затопления, строительство подъездных дорог, решение вопросов комплексного развития региона). Здесь необходимы бюджетные гарантии инвестиционного фонда по привлечению «длинных» денег.

Механизмы государственно-частного партнерства могут решить старый дискуссионный вопрос, имеет ли смысл привлекать частный капитал в строительство атомных электростанций или государство само в состоянии справиться с решением этой проблемы? С одной стороны, следует учитывать то, что атомная энергетика является национальной стратегической отраслью. Поэтому государство не может уйти из данной сферы и должно ее контролировать. С другой же стороны, очевидно, что за столь короткий срок без частных инвестиций решить столь масштабную задачу (через 10–15 лет выйти на уровень производства электроэнергии атомными электростанциями в объеме не менее 25% от общей выработки электроэнергии в стране), которую поставил перед собой Росатом России, будет практически невозможно. За этот же период необходимо построить от 40 до 50 энергоблоков АЭС. Средств государственного бюджета на осуществление таких грандиозных планов может быть недостаточно. Именно поэтому члены Комиссии Совета Федерации ФС РФ по естественным монополиям убеждены, что привлечение частных инвестиций с определенными ограничениями все-таки необходимо.



Это могут быть акционерные общества со 100-процентным участием государства. А созданы они будут на основе концессионного соглашения, по условиям которого деньги в строительство вкладывают частные инвесторы, получающие право на часть прибыли от реализации произведенной продукции. Международная практика имеет подобный опыт.

Сегодня электроэнергетика вступает в эпоху очень серьезных масштабных инвестиций. Предполагается, что именно она станет ключевым фактором создания инвестиционной активности и даст новый импульс развитию других отраслей топливно-энергетического комплекса и промышленности в целом. Однако для этого необходим технологический прорыв, сопоставимый с известным планом ГОЭЛРО: из зоны потенциального риска, в плане энергетической безопасности, энергетика должна превратиться во взлетную площадку для разгона экономического прогресса страны. В настоящее время соответствующий потенциал для этого в отрасли есть.

Однако с точки зрения энергетической безопасности существует другая очень серьезная проблема: до сих пор остается неэффективной структура топливно-энергетического баланса страны, на которую в том числе влияет сохраняющееся искаженное соотношение цен на основные виды топливных ресурсов.

В ЭС России до 2020 года сказано, что для обеспечения энергетической безопасности необходимо решение двух первоочередных проблем. Во-первых, следует осуществить модернизацию во многом морально устаревшей и физически изношенной технологической базы ТЭК, обеспечив воспроизводство его вырабатываемой ресурсной базы. А во-вторых, потребуются изменение структуры потребления и размещения производства топливно-энергетических ресурсов. Увеличение потребления атомной и гидроэнергии, угольной продукции и использования возобновляемых источников, а также рассредоточение из Западной Сибири по другим регионам страны (Восточная Сибирь и Дальний Восток, Европейский Север и Прикаспийский регион) добычи углеводородов.

Вопрос об энергетической безопасности следует сегодня рассматривать именно с точки зрения применяемых первичных ресурсов. Наша страна располагает четырьмя основными энергетическими ресурсами: электроэнергией, производимой с применением газа и угля, атомной энергией, гидроэнергетикой. Как же они сегодня соотносятся друг с другом?

Объемы выработки электроэнергии, которую мы получаем с использованием газа, растут, но это скорее дает повод говорить об определенной опасности данной тенденции. В стране затянулась и уже стала серьезной проблемой так называемая газовая пауза.

Зависимость энергоснабжения страны от потребления природного газа настолько высока (50% в общем топливном балансе страны и 67% в балансе теплоэлектростанций), что представляет потенциальную угрозу для нашей экономики.

Находящиеся в эксплуатации газовые месторождения в значительной степени выработаны, а низкие внутренние цены на газовое топливо не способны обеспечить в достаточном объеме воспроизводство мощностей по добыче газа. Более трех четвертей газа добывается из месторождений с падающей добычей, и уже известно, что дешевого газа хватит еще максимум на пять лет.

Для компенсации снижения добычи на действующих месторождениях после 2007 года необходимо ввести в разработку месторождения, расположенные на полуострове Ямал, в акваториях Обской и Тазовской губы, шельфе Баренцева моря, а также Штокмановское месторождение. Это потребует многократного увеличения объемов ежегодных инвестиционных и эксплуатационных затрат на бурение, прокладку новых газопроводов и охрану окружающей среды. Соответственно, многократно вырастет себестоимость и цена газа, а это значит, что мы будем получать все более дорогую электроэнергию, к чему потребитель может оказаться не готов. Кроме этого, конечность данного ресурса можно прогнозировать в достаточно обозримом историческом периоде. Все говорит о том, что усиленное использование газа уже достигло своего критического предела и сегодня стоит задача более эффективного использования данного природного ресурса.

Спрос на газ сегодня крайне не рационален и нуждается в серьезном сокращении. Но не только путем ценового давления на потребителя и не с помощью искусственных ограничений доступа потребителей к энергоносителю. Важно отметить, что ни одна из стран с динамично развивающейся экономикой не наращивала потребление других энергетических ресурсов



более быстрыми темпами, чем потребление газа. Возможности по оптимизации топливно-энергетического баланса скорее лежат в плоскости институциональных преобразований, направленных на повышение энергоэффективности экономики страны, на энергосбережение и создание конкурентной среды, развитие новых технологий.

Значительный газовый потенциал России может и должен играть большую роль в энергобалансе при условии, что КПД его использования будет увеличен вдвое и, соответственно, вдвое при этом будет сокращено потребление. По этому пути идут все развитые страны мира. Необходимо развитие газотурбинных электрогенерирующих установок с поднятием КПД электростанций с 32 до 58%.

Сегодня российская экономика является крайне энергоемкой. На единицу ВВП мы тратим в 5–6 раз больше энергии, чем расходуется в развитых европейских странах и, по некоторым данным, в 10–12 раз больше, чем в Америке и Японии. Если эти страны перейдут на новые технологии сжигания сырья, то наше отставание резко увеличится.

Основным потребителем газа в России является электроэнергетика – 39% от общего объема потребления газа отраслями народного хозяйства. С 2000 года объем потребления газа в электроэнергетике растет и достиг в 2001 году 141,3 млрд. куб. м, что больше фактического уровня 2000 года на 5,1 млрд. куб. м. Эта тенденция сохраняется. В Приволжском, Центральном, Южном и Северо-Западном федеральных округах за счет сокращения использования угля и мазута доля газа в котельно-печном топливе достигла 77–83%. В Москве и Московской области этот показатель составляет 95%. Если тенденция увеличения поставок газа электростанциям в перспективе сохранится, потребуется снижение объемов его экспорта. При сокращении экспорта газа только на 1 млрд. куб. м будет недополучено порядка 90 млн. долларов. Нарушение экспортных обязательств повлечет за собой не только снижение валютных поступлений в бюджет, но и выплату штрафных санкций.

Наращивание использования природного газа в качестве топлива значительно снижает надежность системы энергоснабжения страны и приводит к экономически неэффективному расходованию этого невозобновляемого уникального природного ресурса. Поэтому приоритет должен отдаваться применению данного вида сырья для других технологических нужд. Развитые страны Европы, потребляя примерно 440 млрд. куб. м природного газа, из которых 250 млрд. куб. м импортируют, в том числе около 100 млрд. куб. м из России, расходуют газ не на выработку электроэнергии, а в домашних хозяйствах и на иные технологические нужды. Из поставляемого на европейский рынок природного газа только 20% направляется на выработку электроэнергии.

Совершенствование структуры топливно-энергетического баланса должно быть направлено на снижение доли газа в энергопотреблении. Для этого необходимо разработать концепцию формирования топливно-энергетического баланса, ориентированную на развитие угольной промышленности, атомной энергетики, более широкого использования мазута и местных видов топлива, возобновляемых энергетических источников энергии.

Назрела острая необходимость определить отношение государства к переходу от «газовой» к «газо-угольной» энергетике, то есть к стимулированию замены природного газа угольным топливом. В России актуальность такой политики, помимо экономических факторов, диктуется необходимостью надежного теплоснабжения населения в условиях сурового климата, характеризующегося длительным периодом отрицательных температур в течение года.

Одно из основных мест в перспективных балансах развитых стран занимают нефтепродукты и уголь. Россия же, имея огромные запасы угля, фактически снизила долю данного вида топлива в своем балансе до 18%. И это при том, что уголь – наиболее обеспеченный разведанными и промышленными запасами топливный ресурс, который ведущие страны мира используют для придания устойчивости национальной энергетике. К тому же при полноценной рыночной экономике цены на уголь в большинстве стран существенно ниже, чем цены на газ и нефтепродукты. Поэтому экономически выгоднее использовать уголь, а не другие виды топлива. Неслучайно доля выработки электроэнергии на угле в США (стране с жесткой рыночной экономикой) составляет 52%, в Германии (стране с социально ориентированной рыночной экономикой) – 54%, в Китае (стране с переходной экономикой) – 72%.



В балансе топливопотребления отечественной электроэнергетики доля угля сокращается начиная с 1980-х годов: сегодня на угле вырабатывается менее пятой части всей электроэнергии, производимой в стране.

Проблемы теплоэнергетики России, связанные с недостаточной долей использования угля, вызваны не только временными конъюнктурными факторами, но совокупным влиянием долговременных причин. В их числе наиболее важными являются:

- диспропорция в ценах на природный газ и уголь, замыкающая роль угольного топлива в топливно-энергетическом балансе страны со всеми вытекающими последствиями;
- отсутствие долговременной ценовой и тарифной политики как основы регулирования отношений между основными субъектами угольного рынка (угледобывающие компании, железные дороги, потребители угля), а также с государством.

Стоимость газа на внутреннем рынке относительно угля растет медленно. Это в значительной степени связано с изжившей себя ценовой политикой «дешевого газа» в условиях свободного ценообразования на альтернативные виды топлива. Решения Правительства РФ по увеличению цен на газ направлены на преодоление этих негативных факторов. Однако такие решения должны стать долговременной стратегией.

Представляется целесообразным устанавливать регулируемые государством тарифы и цены на энергоносители, соответствующие уровню покрытия всех обоснованных эксплуатационных затрат и не наносящие ущерба конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей. В дальнейшем необходимо предусмотреть постепенное увеличение инвестиционной составляющей в тарифах и ценах.

Однако в любом случае возникает ряд вопросов. Готова ли угольная промышленность обеспечить возрастающие потребности в топливе на электростанциях? Готовы ли электроэнергетики значительно повысить долю использования угля при производстве электроэнергии и тепла? Имеется ли возможность с достаточной эффективностью обеспечить возрастающие объемы железнодорожных перевозок угольного топлива? Ответы на эти вопросы могут быть найдены только при условии изменения проводимой государством политики в области формирования топливно-энергетического баланса, государственной поддержке угольных компаний, совершенствовании нормативно-правовой базы функционирования ТЭК.

Еще одним элементом топливно-энергетического баланса является атомная энергетика. Ее доля в энергетическом активе сегодня составляет всего 16%. Для страны, владеющей передовыми технологиями в этой области, этого явно недостаточно. Недавно глава Росатома России С.В.Кириенко заявил, что его ведомство в течение 25 лет намерено построить в стране 40 новых атомных энергоблоков. Это позволит увеличить долю выработки электроэнергии на атомных станциях с нынешних 16 до 25%. Данный прогноз представляется крайне оптимистичным.

Безусловно, атомная энергетика должна развиваться. Необходимо модернизировать те атомные станции, которые уже вырабатывают свой срок и ресурс, а также вводить в действие новые объекты. Акцент именно на эту отрасль энергетики более актуален для европейской части страны. То есть там, где опасность возникновения серьезных экологических проблем не позволяет использовать в больших объемах уголь, но в то же время невозможно такое объемное строительство гидроэлектростанций, как в Сибири и на Дальнем Востоке.

Именно гидроэнергетика на ближайшие десятилетия может стать структурным лидером в развитии отрасли. Это наиболее мощная, экологически безопасная и инвестиционно привлекательная часть топливно-энергетической сферы России. Однако свой возможный гидропотенциал мы используем всего лишь на 19%. И это при том, что именно гидроэнергетика позволяет производить электроэнергию с минимальной себестоимостью. Кроме этого, максимально используя при производстве электроэнергии такой выгодный источник ее получения, как вода, мы экономим дорогостоящие первичные углеводородные ресурсы. Таким образом, программа приоритетного развития гидроэнергетики важна еще и с точки зрения энергосбережения и энергоэффективности. Для сравнения: более чем на 60% использует свой гидроэнергетический ресурс Канада и почти на 90% Норвегия.



Следует особо отметить то, что для наших малозаселенных территорий Восточной Сибири, Дальнего Востока и Якутии развитие гидроэнергетики не должно планироваться с точки зрения оценки прогнозирования спроса. При планировании появления новых энергетических объектов в тех регионах, где для этого существует экономическая возможность и условия для развития, должна использоваться модель опережающего спроса на электроэнергию. История создания таких городов, как Братск и Усть-Илимск, подтверждает ее обоснованность. Сначала строились электростанции, затем появлялись социальная инфраструктура, лесопромышленные комплексы, алюминиевые заводы, электрометаллургические комбинаты. Одновременно с развитием регионов шел процесс «закрепления населения» на новых территориях.

Формирование спроса на электроэнергию путем строительства крупных энергетических объектов должно стать основой развития нашей электроэнергетики в ближайшие 30 лет. Главным инвестором в этом случае, конечно же, должно выступить государство. Проблем с возвратом инвестиций не возникнет. Ведь это будут средства, полученные не только от доходов энергетической инфраструктуры (в частности, в виде водного налога), но и от промышленного производства и бизнеса, которые развернутся вокруг созданного энергетического объекта.

Судя по сложившейся ситуации в энергетической сфере России, назрела насущная необходимость в законе «О топливно-энергетическом балансе». Это очень важный базовый документ, в создании которого Совет Федерации ФС РФ и, в частности, его Комиссия по естественным монополиям готовы принять самое активное участие.