

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЭНЕРГЕТИКИ

**Система современного управления слабо учитывает взаимодействия в триаде обостряющихся экономических, экологических и социальных проблем. Остро и актуально стоит двуединая задача: гармонизации этих взаимодействий так, чтобы свести их разнонаправленность во взаимосвязь и взаимобусловленность, и определения оптимума государственного регулирования и рыночной самоорганизации для достижения устойчивого развития энергетики как жизнеобеспечивающей системы.**

По нашему мнению, для устойчивого развития (УР) энергетики России необходимо государственное регулирование, его диверсификация, в том числе институциональные модификации, обоснованная ценовая политика и соответствующий стимулирующий механизм. А именно гармонизация методов прямого государственного регулирования с формированием контролируемого государством энергетического рынка. Сферы государственного регулирования, выделяемые нами, представлены на рисунке 1.

«Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации» изложены в Постановлении Правительства РФ №526 от 11.07.2001 г. Этим постановлением предусмотрено разграничение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности для обеспечения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности отрасли. При этом, как предполагается, будут усовершенствованы методы их государственного регулирования на основе реализации прав государства как главного акционера в естественно-монопольных видах деятельности. По нашему мнению, реформирование электроэнергетики в

первую очередь должно отвечать интересам потребителей в части приемлемости ценовых показателей, обеспечения необходимой надежности электроснабжения и качества отпускаемой энергии, сохранения окружающей среды (ОС).

Энергетическая стратегия слабо учитывает эти приоритеты (отраженные в концепции устойчивого развития России и Экологической доктрине, утвержденной Правительством РФ №1225 от 31.08.02 г.). Экологическая детерминанта в энергетической политике присутствует лишь номинально и в сфере энергообеспечения теоретически предусматривает:

- стимулирование производства и потребления топлива и энергии технологиями, улучшающими здоровье населения и состояние ОС;
- создание комплексной системы государственного регулирования взаимоотношений общества с природной средой, включающей экологически ориентированное налогообложение;
- вовлечение в ТЭБ возобновляемых источников энергии в целях уменьшения негативного влияния энергетической деятельности на ОС и сохранения потенциала невозобновляемых энергоресурсов для будущих поколений;

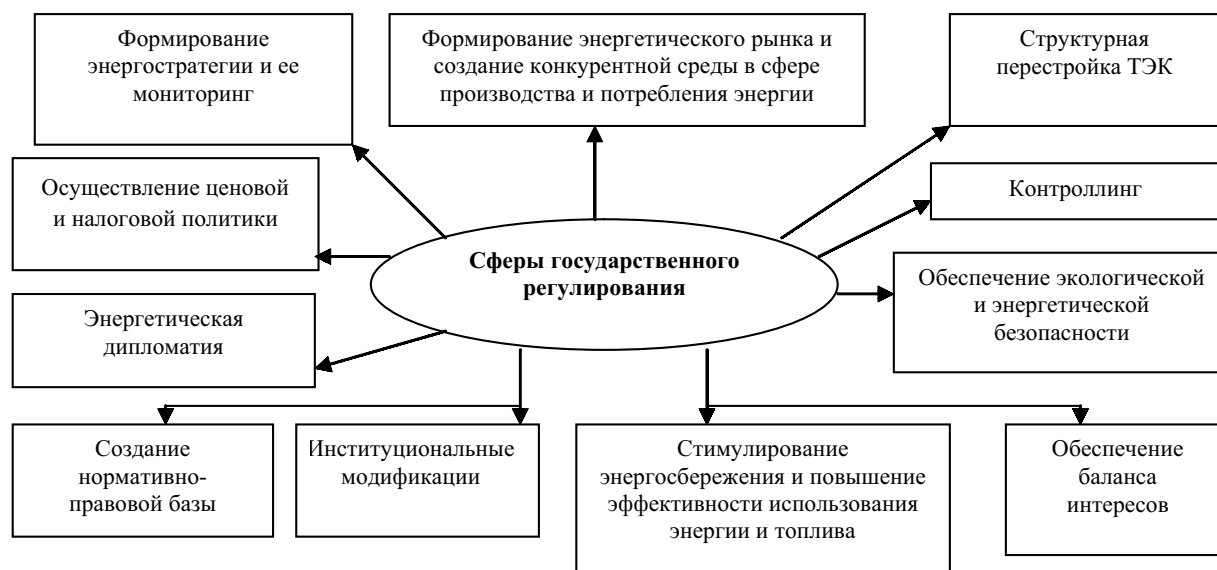


Рисунок 1. Сферы государственного регулирования в энергетике

- формирование единой информационной системы на основе локальных и региональных систем мониторинга;
- снижение выбросов вредных веществ, а также парниковых газов и образование дополнительных резервов для переуступки квот другим странам на выбросы CO<sub>2</sub> в свете Киотских соглашений.

Для реализации энергетической политики необходим комплексный стимулирующий механизм управления УР, базирующийся на системе государственного эколого-экономического регулирования, основы которого ни в энергетической стратегии, ни в институциональной базе реформ, ни тем более в рыночных отношениях не заложены.

Анализ опыта реформирования электроэнергетики других стран показывает, что в большинстве стран сохраняются объединенные энергосистемы, включающие генерирующие источники и сети. Во Франции существует государственная компания EDF, обеспечивающая энергоснабжение всей страны, и парламент Франции подтвердил необходимость ее сохранения. В США, Германии, Японии сохраняются региональные объединенные энергосистемы, включающие генерирующие источники и сети. В США значительная часть электроэнергетики находится в общественной собственности, в том числе все крупные гидроэлектростанции. В частных энергокомпаниях иностранных акционеров практически нет. В 1998 г. в районе Нью-Йорка по требованию жителей была выкуплена властями частная энергокомпания за 8 млрд. долл. из-за ее плохого энергоснабжения. Нет иностранных акционеров и во многих других развитых странах [1].

Английская модель электроэнергетики, разделяющая энергосистему на генерирующие и сетевые компании, применяется лишь в некоторых развитых странах (Скандинавия, Испания, Австралия, а также в Аргентине и Чили). Но такое разделение осуществлялось постепенно, на протяжении многих лет. В результате реформирования электроэнергетики по англий-

ской модели занятость в отрасли снизилась на 50% в Великобритании, на 40% – в Аргентине и Чили, резко обострилась проблема безработицы [2]. В Германии процесс либерализации и реструктуризации привел к существенному увеличению издержек для энергопредприятий. В то же время при незначительном росте энергопотребления наблюдалось усиление конкуренции с одновременным повышением внимания к защите ОС [3]. Положительный опыт экономического развития Японии, Западной Европы, Южной Кореи и Китая основан на сложном сочетании государственного планирования, управления и контроля, на создании стабильных политических и экономических условий.

С нашей точки зрения, трансплантируя имеющийся зарубежный опыт по реформированию энергетики, следует учесть своеобразие исторически сложившейся институциональной структуры России, ее экономический потенциал и специфику менталитета населения. Особенности российской экономики, экологии и ментальности заведомо обрекают на сомнительную результативность попытки «прямого» переноса структур, доказавших свою эффективность в рамках других национально-государственных образований, в нашу среду. Кроме того, российский опыт подтверждает, что мотивационный механизм, стимулы эффективного использования капитала не возникают автоматически с изменением форм собственности, приватизацией и акционированием. Поэтому экономическое возрождение России происходит одновременно с конструированием энергетической стратегии, которая обеспечит высокую конкурентоспособность энергетики не только по экономическим, но и по социальным и экологическим параметрам. Именно с таких позиций следует осваивать международные рынки, рассматривать возможность вступления в ВТО и говорить о реальной конкуренции.

В качестве основного критерия реформирования энергетики мы выделяем повышение уровня благосостояния и качества жизни. Этот критерий является многосоставным, поэтому представлен схематично (табл. 1).

Таблица 1. Составляющие критерия реализации стратегии УР энергетики

РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИКИ		
ЭФФЕКТИВНОСТЬ	БЕЗОПАСНОСТЬ	НАДЕЖНОСТЬ
- экономическая	- экономическая	стабильное качество
- экологическая	- экологическая	электроэнергии
- энергетическая	- энергетическая	бесперебойность
Уровень благосостояния и качество жизни (социальный эффект – результирующий)		

По результатам проведенного нами исследования установлено, что взаимодействие государства и электроэнергетики выступает основой для принятия экономических решений, направленных на преодоление социальных и экологических проблем. При этом перед нами разворачиваются два ключевых соотношения: государство и рыночные отношения в отрасли, государство и эколого-экономическое регулирование развития электроэнергетики, синтез которых нами был осмыслен в преодолении основных проблем УР энергетики.

Исследования поставленной задачи в динамике позволили сделать вывод о том, что роль и конкретное наполнение функций государства в ходе экономического развития меняются. Задачи государственного регулирования усложняются, а его значение возрастает, особенно в период обострения кризисных ситуаций или проведения масштабных реформ. Причем социальные и экологические функции усиливаются, а экономические становятся в большей мере контролирующими, стимулирующими и средообразующими. В целом для смешанной экономики необходимо стремление к гармонизации плановых и рыночных начал, государственного регулирования и самоорганизации экономических субъектов.

Особенно четко выделяется позиция по рассматриваемому вопросу в энергетической стратегии, которая утверждает для преодоления кризиса и перехода на траекторию УР необходимость сильной государственной власти [4]. Именно государство должно стать эффективным координатором социально-экономических реформ, определить оптимальные цели и параметры общественного развития, создать условия и выработать механизмы их достижения. Для этого должны быть осуществлены:

- модернизация экономических функций государства по каждому этапу реформ в отрасли с изменением форм и методов государственного регулирования;
- нормализация денежной и кредитной системы и восстановление бюджетного равновесия;
- масштабное обновление капитала и проведение рациональной структурной политики с единовременными реформами налоговой, таможенной и кредитно-финансовой систем;
- разработка и реализация общественно приемлемой социально и экологически ответственной экономической политики на базе опережающего роста реальных доходов населения, активизация платежеспособного спроса предприятий и населения на электроэнергию.

Особенности государственного механизма эколого-экономического регулирования обусловлены становлением совершенно нового контрактного механизма взаимодействия государства и электроэнергетики, в котором первое становится:

- выразителем демократически сформированных потребностей в энергии;
- квалифицированным торговым агентом и партнером;
- опытным инспектором заказанной энергии и аудитором самого производства;
- эффективным сборщиком налогов, координатором устранения государственных долгов энергетики по госзаказам;
- оплотом обеспечения безопасности и надежности;
- контроллером за ходом реформ и всего воспроизводственного процесса в метасистеме «общество – природа»;
- законодателем в формировании механизма УР энергетики, основанного на гармонизации государственного вмешательства и самоуправления энергосубъектов, источником формирования благоприятной среды для УР отрасли.

Государство может подталкивать и ставить более сложные задачи, чем это в состоянии сделать сам рынок. Это установлено нами из анализа практики развитых стран: механизм свободного рынка оказывается несостоятельным с точки зрения обеспечения макроэкономической устойчивости, экологической безопасности и обеспечения социальных гарантий. Экологические издержки хозяйственники называют «посторонними» и учитывают в стоимости только с принятием экологических нормативов, многие из которых недостаточно проработаны. Поэтому важно установить систему ответственности. Классическим примером ее реализации является удовлетворенный иск Германии в послевоенный период по экологическому ущербу, причиненному войсками СССР в период пребывания на ее территории.

Далее, утверждая важность адресного государственного регулирования, необходимо определить специфику его участия в реформах электроэнергетики. Как замечает Т. Стрикленд, могущественное по владениям государство оказывает серьезное, но преимущественно политическое влияние на экономику [5], тем более на энергетику. Так, при угрозе безопасности государство зачастую использует формы прямого вмешательства, включая корректировку рыночного механизма. Эта возможность отражена в

законе об электроэнергетике (Федеральный закон РФ от 26.03.2003 г. №35-ФЗ).

Проведенные нами исследования показали, что при общем единстве стратегической цели реформирования существует ряд противоречий между государством, корпорациями и населением в детализации этой цели и в тактике проведения реформ. Во-первых, государство и население стремятся провести реформы с минимальным ростом цен на электроэнергию, а энергокомпании стремятся увеличить свои доходы, в том числе за счет повышения цен. Во-вторых, государство требует поддерживать высокий средний уровень технической надежности и живучести систем электроэнергетики, а электроэнергетические компании настаивают на дифференцированном подходе – обеспечении надежности для тех, кто за нее платит соответствующую цену. В-третьих, население требует

повысить ответственность компаний за надежность энергоснабжения потребителей, а те в свою очередь экономически в этом не заинтересованы. И, наконец, население заинтересовано в сохранении ОС, оно апеллирует к государству принимать соответствующие меры к предприятиям-загрязнителям, которые в ответ декларируют значительное повышение тарифов в случае усиления экологического контроля, норм и налогов.

Кроме того, появляются дополнительные специфические функции государственного эколого-экономического регулирования, отнесенные к региональному уровню. Поскольку именно на региональном уровне в первую очередь проявляются экологические последствия и социальная напряженность, а значит и экономический ущерб, этот уровень будет более эффективным с точки зрения государственного регулирования.

Поэтому наша позиция акцентирована на реализации формируемого механизма УР на уровне региона в целях:

- проведения избирательной финансовой поддержки отдельных отраслей, предприятий и групп населения в условиях региональной тарифной политики;
- целенаправленного ориентирования на ресурсоэффективность;
- перераспределения энергоносителей между разными сферами народного хозяйства благодаря их широкой взаимозаменяемости, различной степени дефицитности, сильной дифференциации затрат на производство, транспорт, охрану ОС;
- обеспечения эколого-экономической безопасности, равновесия региональной эколого-экономической системы, решения проблемы трансграничных переносов.

Только при таком подходе, по нашему

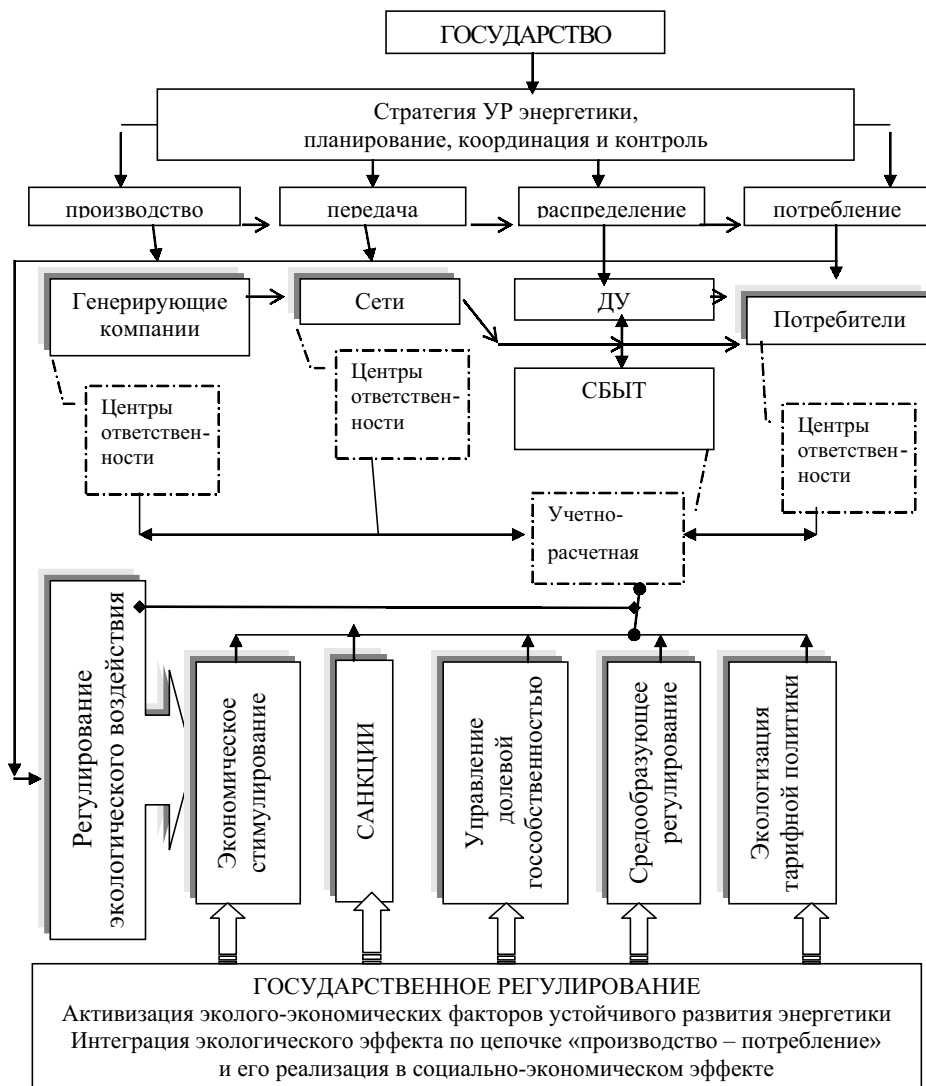


Рисунок 2. Структурная схема механизма государственного эколого-экономического регулирования

мнению, можно говорить о системности государственного эколого-экономического регулирования.

Структурную схему государственного регулирования УР можно представить следующим образом (рис. 2).

Этот механизм соблюдает долгосрочный паритет экономических и экологических интересов, интегрирует функции государственного контроля, стимулирования, поддержки и применения санкций и не нарушает принципа гармонизации государственного регулирования и самостоятельности субъектов электроэнергетического рынка. Таким образом, энергетическая политика государства, выстроенная с учетом механизма УР, выступает в качестве универсального инструмента разрешения эколого-экономических противоречий и повышения социально-экономической эффективности системы хозяйствования.

В результате синтеза широкого спектра исследований по проблемам государственного регулирования мы сформировали и классифицировали инструменты государственного регулирования УР (табл. 2).

Особое место в формируемом механизме отводится государственному регулированию энергетических тарифов, которое подразумевает:

- защиту экономических интересов потребителей от монопольного повышения тарифов;
- создание механизма согласования интересов производителей и потребителей;
- формирование конкурентной среды;

- создание экономических стимулов, обеспечивающих использование энергосберегающих и ресурсоэффективных технологий.

С учетом тенденции всесторонней экологизации современный механизм ценообразования должен устанавливать ответственность производителя не только за качество произведенной энергии, но и состояние ОС.

Не менее важной в системе государственного эколого-экономического регулирования является необходимость выполнения Россией ее международных обязательств в области экологии, которыми, в частности, определено, что РФ не должна в 2008-2012 гг. превысить уровень выбросов парниковых газов 1990 г. (3039 млн. т CO<sub>2</sub>-эквивалента). Поскольку в этом объеме выбросов около 90% приходится на энергетический сектор, Киотский протокол отводит особое место отрасли и предусматривает активизацию экономических механизмов международной кооперации, получивших название «механизмов гибкости Киотского протокола».

До настоящего времени проекты нового строительства, реконструкции и технического перевооружения электростанций не учитывали в полной мере возможность привлечения дополнительного финансирования за счет сокращения выбросов парниковых газов при их реализации. Как отмечается специалистами, так называемое «углеродное» кредитование может сократить объем привлекаемых инвестиций под проценты, а заключение форвардных сделок на поставку сокращенных выбросов в результате реализации проекта в период 2008-2012 годов

Таблица 2. Инструменты государственного эколого-экономического регулирования

Виды	Прямые	Косвенные
Административные (контроль, санкции)	Контроллинг, мониторинг УР, ОС и реформ, нормативы, стандарты, лимиты, аудит, экспертиза, лицензирование, сертификация	Законодательная система ответственности, ценообразование, штрафы, пени, экологическое банкротство, методология эколого-экономического учета
Экономические (стимулирующие)	Налогообложение, льготы, плата за ПР, ПДК, сверхлимиты, экологическая составляющая ценообразования, дотации, прямые адресные государственные инвестиции, стимулирование инноваций	Страхование, механизм купли-продажи прав на загрязнение, система госзаказов и договоров, регулирование верхнего уровня цен, ускоренная амортизация, целевые экологические программы, превентивная политика
Средообразующие	Инвестиционная политика, льготные кредиты, государственная поддержка экологизированных производств, обеспечение безопасного развития, энергетическая дипломатия, контрактная система, законодательная база, регулирование отношений собственности	Структурная реформа, экологические субсидии, специальные мероприятия, энергосберегающая политика (ресурсоэффективности), поддержка инноваций и НТП, институциональные реформы, регулирование рынка ПР и ТЭР, кадастры ПР, уточнение механизма компенсационных платежей за пользование ПР
Оптимизирующие (планирование, бюджетирование)	Финансирование, экобанки, финансово-кредитный механизм, стратегическое планирование, управление госсобственностью	Экофонды, разграничение бюджетов, оптимизация ТЭБ, планирование топлива энергопотребления, интегрированное планирование
Сопровождающие	Образование, воспитание, обучение, подготовка высококвалифицированных кадров, научная база	
<b>КООРДИНИРУЮЩАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА</b>		

может служить гарантией для получения необходимого объема финансирования. Привлечение углеродного кредитования может сделать экономически более привлекательным проект даже с отрицательными показателями эффективности. Однако, на наш взгляд, этот механизм более привлекателен внешне, нежели несет реальные содержательные выгоды для национальной экономики.

Таким образом, следует заключить, что государственное регулирование рыночных отношений в электроэнергетике должно, во-первых, опираться на механизм УР, во-вторых,

включать систему взаимосвязанных государственных мероприятий стратегического характера, формируемых с учетом социально-экономических потребностей, ресурсных возможностей, экономических стимулов и экологических ограничений, в-третьих, направлено на создание нормативно-правовых, экономических, материальных и иных условий для надежного и безопасного энергоснабжения всех потребителей и эффективного использования ими ресурсов ОС, и, наконец, быть адресным и гармоничным собственным хозяйственным приоритетам субъектов энергетического рынка.

---

**Список использованной литературы:**

1. Comprehensive National Energy Strategy // National Energy Policy Pursuant to Section 801 of the Department of Energy Organization Act, DOE/S-0124. – Washington, D.C., April 1998.
2. Annual Energy Outlook 2000 with Projections to 2020 // Energy Information Administration. Office of Integrated Analysis and Forecasting. U.S. Department of Energy. – Washington. DC 20585, 1999. – December.
3. Труды 7-й Междунар. научно-практич. конф. «Интеграция экономики в систему мирохозяйственных связей». – СПб., 2002.
4. Государственная экономическая политика и Энергетическая стратегия России на период до 2020 года // Основные направления энергетической политики Российской Федерации на период до 2010 г. (утверждены Указом Президента России от 07.05.95 г. №472). Концепция новой Энергетической политики Российской Федерации (одобрена решением Правительства РФ от 10.09.92 г.
5. Томпсон А., Стрикленд А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
6. Вишнякова О.Н. Формирование механизма управления эколого-экономическим развитием электроэнергетики. - Казань: Изд-во Казанского университета, 2003.