УДК 338.23:620.9:339.9

ТИХОНОВА С.В.

Об особенностях формирования внутренней и внешней энергетической политики России в 1990-е гг.

Последнее десятилетие XX в. стало переходным периодом для реформирования российской экономики и стратегической её отрасли – энергетики. Формирование государственной энергетической политики России шло одновременно с созданием условий для сотрудничества с основными субъектами мировой политики в области энергетики. Рассмотрение особенностей этих двух взаимосвязанных процессов – цель работы. Её «новизна» состоит во введении в научный оборот архивных материалов Министерства энергетики РФ.

Ключевые слова: энергетика, энергетическая политика, Россия.

Наканун распада СССР на фоне кризисных явлений в экономике перед советским руководством стояла задача в кратчайший срок реформировать энергетический комплекс и подготовить правовую основу для его деятельности в самостоятельных, рыночных условиях хозяйствования. Важность и значимость энергетического сектора требовали от государства принятия протекционистских мер, способных минимизировать риски в энергетике от хаотичного разрушения народнохозяйственных связей.

Несмотря на принятые в 1992 г. меры по расширению полномочий Минтопэнерго, основная работа в части законодательного сопровождения его деятельности преимущественно велась в последние месяцы существования СССР. В соответствии с распоряжением Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. № 37-рп в ведение Министерства передавались предприятия и организации Государственного газового концерна «Газпром» «с целью преемственности управления газовой промышленностью, бесперебойного снабжения народного хозяйства и населения газом, конденсатом, нефтью и продуктами их переработки».

Однако если в начале складывания топливно-энергетической инфраструктуры её объекты создавались преимущественно в форме госсобственности, то с конца 1992 г. был дан старт их акционированию. Отправной точкой для приватизации предприятий и компаний нефтяной отрасли стал Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г.

Акционирование Газпрома ослабило его позиции как одного из главных разработчиков государственной энергетической политики России. Это обстоятельство требовало усиления полномочий Минтопэнерго. С этой целью в 1993 г. впервые было утверждено положение о нём. Отныне за министерством закреплялся статус «центрального органа федеральной исполнительной власти, осуществляющего руководство функционированием и развитием ТЭК страны». Также в его функции входила координация деятельности самостоятельных предприятий и организаций электроэнергетической, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности.

«Экономический уклон» в специализации новых структурных подразделений

Минтопэнерго свидетельствовал об усилении роли энергетической политики России в её внешнеэкономической деятельности. Стратегическое значение ТЭК закрепляло за ним роль «локомотива» российской экономики, во многом определяющего эффективность развития страны и её влияние в мире, что, в свою очередь, требовало наличия долгосрочной программы государственной энергетической политики РФ.

Первые шаги по выработке энергетической стратегии, предпринятые Минтопэнерго в начале 1990-х гг., осуществлялись таким образом на фоне кризисных явлений в энергетической отрасли, в условиях отсутствия единой государственной экономической программы.

Результатом совместной работы министерства с Институтом энергетических исследований РАН (ИНЭИ РАН) стала «*Концепция энергетической политики России в новых экономических условиях*», основные положения которой были одобрены 10 сентября 1992 г. на заседании Правительства РФ[1]. Однако документ так и остался на стадии разработки. Некоторые исследователи справедливо отмечают присущие ему структурные заимствования из программных документов советского периода (например, из «Энергетической программы СССР»), вместе с тем, по их мнению, значение Концепции на тот момент времени было недооценено[2]. В частности, её разработчики впервые указали на необходимость выработки региональных аспектов энергетической политики. Однако это актуальное и перспективное предложение было реализовано только спустя несколько лет.

Речь идёт о подготовленной межведомственной комиссией во главе с министром топлива и энергетики Ю.К. Шафраником первой Энергетической стратегии России. На этот раз работа Минтопэнерго получила более широкую поддержку со стороны государства: её основные положения были одобрены Правительством (7 декабря 1994 г.) и Президентом (7 мая 1995 г.) России. Указ Президента РФ №472 «Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 г.» констатировал, что основной задачей энергетической политики России до 2010 г. объявлялась структурная перестройка отраслей ТЭК. Речь шла о сокращении природного газа в первичном энергопотреблении за счёт увеличения доли угля в энергетическом балансе.

Природный газ при регулируемых государством ценах на него оказался самым дешёвым энергоносителем в стране (с 1 октября 1996 г. по 1 ноября 1999 г. внутренние оптовые цены на газ не изменялись, при этом цена на нефтепродукты увеличилась в 3 раза), что, в свою очередь, привело к перекосам цен на взаимозаменяемые виды топлива. Если в Европе в это время цена на уголь была эквивалентна 60% цены природного газа, то в России при рыночной динамике цен на уголь и искусственно замороженных ценах на газ уголь стоил дороже газа. Вследствие ценовой диспропорции потребность в газе как наиболее дешёвом виде топлива искусственно завышалась. И это при том, что запасы нефти и газа значительно уступали разведанным запасам угля, а себестоимость их добычи и необходимые капиталовложения для ввода новых мощностей постоянно возрастали.

Следующим этапом складывания энергетической политики стало принятие Правительством в октябре 1995 г. *Энергетической стратегии (ЭС) России*. По мнению разработчиков, она являлась не планово-директивным документом, а представляла «систему приоритетов и механизмов осуществления новой энергетической политики». Тем не менее анализ основных положений Стратегии показал, что они носили универсальный характер и по большей части не соответствовали сложившейся к тому времени социально-экономической обстановке.

В отличие от прежней ориентации на крупномасштабное наращивание производства традиционных источников топлива, авторы Стратегии делали упор на повышение эффективности энергопотребления и энергосбережения. Они полагали, что в отсутствие в краткосрочной перспективе возможностей для строительства в России новых крупных энергетических объектов и необходимых для их реализации инвестиций «основное внимание должно быть сконцентрировано на коренной реконструкции существующих энергоблоков, а также на энергосбережении»[3].

Стратегия предусматривала формирование единого энергетического рынка, контролируемого государством с помощью ценовой, налоговой и инвестиционной политики. Только государственный контроль над энергетикой, согласно документу, способствовал бы обеспечению самофинансирования газовой и нефтяной промышленности, а также постепенному приближению российских цен на топливо к мировым. В свою очередь, повышение цены на энергоресурсы, по оценкам российских специалистов, привело бы к двукратному увеличению налоговых поступлений в бюджет[4].

В контексте формирования государственной энергетической политики повышенное внимание властей уделялось созданию конкурентной среды в ТЭК. Связанные с этим меры, предложенные в Энергетической стратегии, были частично реализованы в рамках *Федеральной целевой программы «Топливо и энергия» на 1996–2000 гг*. Совершенствование инвестиционной политики должно было увеличить рост и без того стремительных темпов приватизации топливно-энергетических объектов. При этом контроль над использованием инфраструктуры ТЭК вне зависимости от форм собственности хозяйствующих субъектов в программных документах закреплялся за государством в лице Минтопэнерго.

Одним из важнейших отличий Энергетической стратегии от принятых ранее энергетических программ стала детальная разработка региональных и внешнеэкономических аспектов энергетической политики России. ЭС, и в этом её характерная особенность, впервые комплексно рассматривала энергетику в международном контексте, энергетический фактор при этом являлся одним из основных элементов, на которые должна была опираться российская дипломатия[5].

Зарождение нового направления международных отношений – энергетического диалога – одна из детально изученных тем современной российской историографии. Так, например, формирование внешней энергетической политики и дипломатии России С. Жизнин и А. Лихачёв относят к середине 1990-х гг.[6]. Появление энергетической дипломатии учёные связывают с ростом конкуренции на мировых энергетических рынках, а также усилением необходимости переговорного процесса между основными его участниками[7].

Одной из важных задач энергетической дипломатии России стало привлечение крупномасштабных иностранных инвестиций в добычу, производство, транспорт и переработку энергоресурсов, что, в свою очередь, требовало правового обеспечения гарантий иностранных инвесторов в национальном законодательстве РФ.

Работа в этом направлении началась с учреждения в 1992 г. Государственного информационного центра содействия инвестициям, преобразованного в 1995 г. в Российский центр содействия иностранным инвестициям при Минэкономики РФ. В феврале 1993 г. по инициативе президента была создана Государственная инвестиционная корпорация, в сентябре 1994 г. – Консультативный совет по иностранным инвестициям под руководством Председателя правительства России. Через год Центральный банк заявил о готовности гарантировать «необходимые законодательные и организационные условия, обеспечивающие национальный режим для иностранных инвесторов, участвующих в приватизации».

Перед Межправительственным советом среди прочего стояла задача «объединения усилий (участников Совета. – *С.Т.*) для инвестиционного, научно-технического и других видов нефтегазового сотрудничества» (ст. 2 Соглашения). В частности, Совет критически оценил работу Минтопэнерго России в инвестиционной сфере, которая, по его мнению, свелась к «лихорадочной деятельности по привлечению иностранных инвестиций» [8]. Как следует из Доклада в Правительство РФ об итогах работы ТЭК в 1998 г. и задачах на 1999 г., из-за «острейшего дефицита инвестиционных ресурсов... с 1991 по 1998 г. капитальное вложение в отрасли ТЭК сократилось более чем в три раза».

Неутешительные итоги имела работа по привлечению инвестиций в ТЭК с использованием возможностей международных кредитных и финансовых организаций. В июне 1992 г. Россия вступила в Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ) под эгидой Всемирного банка (ВБ).

В то же время Россия не ратифицировала Вашингтонскую конвенцию о разрешении инвестиционных споров, поэтому она не участвовала в работе входившего в состав ВБ Международного центра по урегулированию инвестиционных споров.

Несмотря на активное участие России в разработке Договора к Единой энергетической хартии (ДЭХ), этот документ не был ратифицирован. Одной из причин отказа Россией ратифицировать ДЭХ стали условия инвестиционного и транзитного протоколов. Они, с одной стороны, допускали иностранные компании в добычу и транспортировку отечественных энергоресурсов, а с другой – требовали от России поддержания низких тарифов на энергоносители.

Как следует из отчёта о пленарном заседании конференции по разработке ДЭХ (Брюссель, 14–17 декабря 1993 г.) руководителя российской делегации А.Т. Шаталова, стремление России «получить на переговорах право ... завершить формирование своей законодательной инфраструктуры в отношении режима иностранных инвестиций» не получило поддержки со стороны некоторых западных стран. В частности, США и Япония были против предоставления России (не являвшейся членом ГАТТ. – *С.Т.*) режима ГАТТ в отношении торговых и инвестиционных споров.

В ответ на ДЭХ российское руководство в 1998 г. утвердило Доктрину энергетической безопасности (принята Межведомственной комиссией по экономической безопасности Совета Безопасности РФ от 27 февраля 1998 г.), где впервые использовалось понятие «энергетической безопасности» – состояния защищённости страны (региона), её граждан, общества, государства, обслуживающей их экономики от угроз надёжному топливно- и энергетическому обеспечению. Европейские страны в ответ разработали стратегию безопасности энергообеспечения. В 2000 г. Европейская комиссия выпустила документ под названием Зелёная книга «К европейской стратегии безопасности энергоснабжения» (Gruenbuch. Eine europaeische Strategie fuer nachhaltige, wettbewerbsfaehige und sichere Energie). Эта публикация стала первой попыткой сформулировать на наднациональном уровне всеобъемлющий и согласованный подход к проблемам энергетической безопасности [9].

Доктрина энергетической безопасности, как и прежние подготовленные Минтопэнерго документы, учитывала специфику региональных и внешнеэкономических аспектов энергетической политики России. Приоритетность европейского вектора внешней энергетической политики России была вызвана следующими обстоятельствами. Во-первых, газоснабжение российских и зарубежных потребителей осуществлялось по Единой системе газоснабжения (ЕСГ), интегрированной в газотранспортную систему Европы. Во-вторых, Евросоюз являлся на протяжении 1990-х гг. главным торгово-экономическим партнёром России. Страны ЕС в совокупности занимали первое место среди иностранных инвесторов в российскую экономику. И самое главное, Европейский регион являлся основным потребителем российских энергоресурсов – на долю ЕС приходилось более 50% экспорта нефти и более 60% экспорта природного газа [10].

Второе место среди потребителей российской нефти и газа занимало Содружество Независимых Государств (СНГ). Из-за переориентации поставок энергоносителей на рынки дальнего зарубежья доля стран СНГ в географической структуре российского экспорта на протяжении 1990-х гг. снижалась. Так, в 1992–1994 гг. она составляла 40,1%, в 1995–1997 гг. – 22,5%, 1998–2000 гг. – 22,3% [11]. Важной, если не главной причиной снижения энергопоставок в страны ближнего зарубежья в этот период стало намерение российского руководства в максимальной степени перевести торговлю энергетическими ресурсами на рыночные рельсы.

Ещё одним приоритетным направлением интеграции России в мировой энергетический рынок являлось сотрудничество с Юго-Восточной Азией. Доля экспорта нефти в этот регион в 1990-е гг. составляла 5,6% от общего объёма российского экспорта.

Таким образом, поиск путей сотрудничества с основными субъектами мировой энергетической политики требовал реформирования топливно-энергетического комплекса России и создания механизмов внешнеэкономической деятельности,

адекватных потребностям рыночной экономики. Крупномасштабные рыночные реформы 1990-х гг. привели к тому, что стратегические отрасли экономики, до 1992 г. являвшиеся государственной собственностью, были преобразованы в акционерные общества.

Во второй половине 1990-х гг. сложилась ситуация, когда государство, являясь инициатором приватизации ТЭК, параллельно сдерживало этот процесс. Данное противоречие во многом было вызвано необратимым характером внедрения рыночных условий в экономику страны. Необходимость удержания в госсобственности такого важного стратегического ресурса, как инвестиции ТЭК, с одной стороны, и минимизация рисков при уклонении от главного экономического курса страны – с другой, привели к усилению противоречий между декларируемыми принципами и реальными действиями государства. В результате государственная политика в области энергетики «представлялась неким побочным продуктом общей экономической стратегии и была отдана на откуп представителям отраслевых министерств, которые недостаточно чётко представляли себе какие-либо другие способы управления национальным энергетическим потенциалом России, кроме способов, характерных для централизованной экономики».

В ходе рыночных преобразований существенно сократилось присутствие государства в энергетике, особенно в угольной и нефтяной отраслях, где доля госсектора составила к началу 2000-х гг. менее 10%. Что же касается газовой сферы и электроэнергетики, то здесь в значительной степени удалось сохранить централизованную структуру энергетических компаний с принципами госуправления.

Если в первой половине 1990-х гг. государство занималось выработкой законодательных основ энергетической политики, то во второй половине его законотворческая интенсивность угасла, работа в этом направлении стала носить общий характер и не подкреплялась планом конкретных действий. Недостаточная разработанность методологии реформ в контексте с отсутствием выработанной и согласованной энергетической концепции привели к «фактическому самоустранению государства» от решения задач по развитию энергетического комплекса [12]. Нормативно-правовая база энергетической политики по большей части не соответствовала сложившейся к тому времени социально-экономической обстановке в России. В итоге приоритет был отдан изменению формы собственности ТЭК и решению сиюминутных вопросов, приносящих экономическую прибыль, на второй план были отодвинуты проблемы стратегического характера – инвестирование и модернизация энергетического комплекса.

В то же время общие тенденции мирового энергетического рынка – рост потребления нефти и газа и, как следствие, активизация международной торговли энергоресурсами – способствовали формированию энергетического направления внешней политики России. Создание и укрепление основ энергетической политики России в переходный период привели к усилению энергетического фактора в международной политике и обособлению его значения в складывании внешнеполитического курса России в начале 2000-х гг.

---

[1] Кондрачук В. Нефтегазовый бизнес России. М., 2005.

[2] Концепция энергетической политики России в новых экономических условиях // Энергетическая политика России на рубеже веков. Т. 1. М., 2001. С. 3.

[3] Концепция энергетической политики России в новых экономических условиях // Энергетическая политика России на рубеже веков. Т. 1. М., 2001. С. 5.

[4] Там же.

[5] Там же. С. 3.

[6] Жизнин С. Энергетическая дипломатия России. М., 2005. С. 27.

[7] Кондрачук В. Нефтегазовый бизнес России. М., 2005. С. 412.

[8] ИНЭИ РАН – Комплексные прогнозы развития российской энергетики. М., 2005.

[9] Губайдуллин А., Кампанер Н. Газ в Европе: есть ли альтернатива? // Россия в глобальной политике. 2006. № 1. С. 86.

[10] Корсун Ю. Энергетическая стратегия России на период до 2010 г. // Обозреватель. 1994. № 16–17. С. 79. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rau.su/observer/N16-17_94/16-17_12.htm

[11] Губайдуллин А., Кампанер Н. Газ в Европе: есть ли альтернатива? // Россия в глобальной политике. 2006. № 1. С. 16.

[12] Кондрачук В. Нефтегазовый бизнес России. М., 2005. С. 152.