

Много законопроектов — значит, много проблем



Одним из главных политических событий 2021 года стали выборы в Государственную Думу РФ 17–19 сентября. К настоящему времени сформированы все рабочие структуры Госдумы, в том числе профильные комитеты. Комитет по энергетике сохранил за собой Павел ЗАВАЛЬНЫЙ, возглавлявший его в Думе предыдущего созыва. О том, какие энергетические вопросы требуют законодательного обеспечения сегодня, он рассказал нашему журналу.



— Павел Николаевич, примите поздравления с победой на выборах и избранием председателем Комитета Госдумы по энергетике. И первый вопрос: остались ли с прошлых созывов незавершённые дела по законодательному обеспечению топливно-энергетического комплекса в целом и электроэнергетики в частности? Как вы оцениваете результаты работы Комитета по энергетике в прошлом созыве?

— В прошлом созыве, я считаю, мы поработали очень плодотворно. Рассмотрели 190 законопроектов: 120 в режиме соисполнительства, где ведущим был не наш комитет, но вопросы так или иначе касались ТЭКа, и 70 законопроектов, непосредственно относившихся к ведению Комитета по энергетике. Из них 44 законопроекта были приняты, отклонены 20, отозваны сами авторами шесть. Половина законов из рассмотренных касались электроэнергетики.

При подготовке законов очень важно было определиться с целеполаганием, то есть с пониманием,

каких целей хотим достичь, какие проблемные вопросы решить.

Обсуждение ключевых проблем ТЭК проводилось в режиме парламентских слушаний и круглых столов, в которых принимали участие члены правительства, представители субъектов Федерации, федеральных и региональных министерств, ведомств, бизнеса и т.д. В прошлом созыве мы провели 65 таких мероприятий — пять парламентских слушаний и 60 круглых столов, в том числе выездных. Все круглые столы подытоживаются Рекомендациями, в которых подробно описываются сложившаяся ситуация по обсуждаемым вопросам, предложения участников отрасли и заинтересованного сообщества и «сухой остаток», — рекомендациями, как и кому эти проблемы решать. Это очень важные документы, где формируется общая позиция. На мой взгляд, Комитет Госдумы по энергетике — идеальная площадка для поиска баланса интересов. Важно понимать, что только то, что основано на этом балансе, работает эффективно.

Важнейший вопрос, который долгое время не решался и которым мы последовательно занимались, — о статусе и содержании топливно-энергетических балансов. Без детального знания текущего и перспективного энергобаланса невозможно развивать энергетику в стране, решать вопросы энергосбережения.

Когда я только возглавил Комитет ГД по энергетике и поближе познакомился Программой энергосбережения, подготовленной Минэнерго России, был поражён: субъектам РФ на условиях софинансирования из федерального бюджета выделялись немалые деньги на поддержку региональных программ энергосбережения, а в таблице большинства субъектов в строчке «объёмы потребления энерго-

ресурсов» стояли прочерки! То есть, во многих регионах, похоже, понятия не имели, сколько и чего они потребляют, хотя в статистических отчетах такая информация должна присутствовать!

На парламентских слушаниях в прошлом созыве мы рассмотрели вопрос о том, как вернуть практику планирования текущего и перспективного энергобаланса территорий и страны, и создания на его базе программ энергосбережения.

В рамках работы над новой моделью газификации на рабочей группе по энергетике Госсовета, которую возглавляет губернатор Кузбасса Сергей Цивилёв, мы также подняли вопрос о том, что невозможно проводить газификацию населённых пунктов, не зная, каковы энергобаланс в регионе, межтопливная конкуренция, экономика энергоснабжения разными видами топливных ресурсов и т.д.

В результате в ходе подготовки Закона о новой газификации, принятого в июне 2021 года, было принято решение обязать субъекты Федерации разработать энергобалансы в соответствии с методикой Минэнерго РФ. В ближайшее время актуализированные текущие и перспективные балансы с указанием, какую долю в них занимает газ и насколько он доступен, появятся в каждом субъекте РФ.

— Вы сказали, что 50 % законопроектов в прошлом созыве касались электроэнергетики. Почему так много? Отрасль быстрее других развивается, или там ситуация хуже, чем в других отраслях ТЭК? И почему у нас постоянно дорожает электроэнергия?

— Большое количество законов относительно электроэнергетики говорит прежде всего о неурегулированности, о проблемности отрасли. Почему самая отрегулированная в нормативном и техническом плане отрасль вдруг оказалась с таким количеством проблем? Потому что жизнь на месте не стоит, потому что требуются новые подходы и новая энергетика. Если раньше главным для нас было развитие централизованной энергетики и разных способов получения энергии, то сегодня этого уже недостаточно. Мы живём в другой реальности. У нас наряду с единой системой электроснабжения развивается децентрализованная генерация, в том числе на ВИЭ. Большие изменения в результате реформирования отрасли произошли в структуре электроэнергетики: сетевой магистральный комплекс остался государственным, распределительный сектор стал частно-государственным, генерация практически полностью перешла в частные руки.

Напомню, целью реформы было привлечь инвестиции в генерацию, которая, как на тот момент

полагали многие специалисты, могла в краткосрочной перспективе перестать обеспечивать рост национальной экономики. Инвестиции пришли, мощностей построили даже больше, чем надо — уже 250 ГВт у.м. при пиковой востребованности 160 ГВт. В этом году будет введено ещё около 4 ГВт мощностей.

К чему это привело? С одной стороны, к большому резерву, надёжности и стабильной работе энергосистемы и оптового рынка. С другой — к дополнительным экономическим издержкам по содержанию избыточных мощностей, с наличием вынужденной и неэффективной генерации, из-за чего потребители платят повышенный тариф, так как она финансируется из «общего котла» ценовой зоны. Ещё одно следствие — нерешённость проблемы энергоизбыточных и энергодефицитных (например, дефицитным является Краснодарский край) регионов. Все это говорит об отсутствии верных экономических сигналов для развития электроэнергетики в целом.

В рамках Программы ДПМ, которая гарантирует инвесторам возврат инвестиций, построено значительное количество мощностей, которое повышает стоимость электроэнергии на рынке, а мы удивляемся, откуда рост тарифа.

Во многом, благодаря программам ДПМ в последние годы цена электроэнергии в стране росла на 10–12 % в год (только 2022 году и далее ожидается стабилизация не выше уровне инфляции).

За это время электроёмкость ВВП выросла до 4,5 %. Для сравнения: электроёмкость ВВП США составляет 2,8 %, Европы — 3,6 %. Экономисты отмечают: электроёмкость ВВП свыше 4 % начинает сдерживать темпы роста экономики. Рост стоимости электроэнергии на 10 % снижает темпы роста ВВП на 1 %

Не последнюю роль в удорожании электроэнергии играет льготное технологическое присоединение. Для физического лица оно стоит 500 руб., для малого и среднего бизнеса — подороже, но особенно дорого техприсоединение обходится сетевым компаниям, которые несут затраты по строительству магистральной инфраструктуры и присоединению заявителя. Зачастую потребитель заявляет больше мощностей, чем ему нужно, не неся никакой ответственности за неиспользованную мощность. Из-за такого подхода электросетевые мощности в стране загружены лишь на четверть, тогда как в Европе — почти на 50 %. Затраты по содержанию неиспользуемых сетевых мощностей ложатся на всех потребителей и влияют на увеличение и изменение структуры тарифа. В настоящее время сетевая составляющая в структуре тарифа выросла до 50 % (для отдельных

потребителей на низком напряжении она доходит до 70%). В Европе она не превышает 20%.

Но главное, заявки на избыточную мощность подают неверный сигнал для развития сетевым компаниям.

Добавьте к вышесказанному рост перекрёстного субсидирования в электроэнергетике, которое на сегодняшний день достигло 10%, и сложится целостная картина, которая демонстрирует несовершенство экономической модели всего электроэнергетического комплекса страны. Модель необходимо дорабатывать.

— К концу прошлого созыва о необходимости изменения модели стали говорить довольно много. Какой она должна быть и как скоро может быть выстроена?

— К сожалению, о новой экономической модели в электроэнергетике говорит пока только наш комитет и я лично. Министерство энергетики занимает консервативную позицию по данному вопросу.

А между тем, сама модель доходной базы электросетевого комплекса неправильная. Оплату стоимости электроэнергии надо переводить на двуставочный тариф, где стоимость для потребителя состоит из двух составляющих — платы за мощность и платы за фактическое потребление. Плата за мощность — это заявленная мощность потребителя. Заявленная мощность — это сигнал для электросетевой компании, что передачу этой мощности необходимо обеспечить, и потребитель готов за это платить. Даже если потребитель не использует заявленную мощность, он обязан её оплачивать по схеме «бери или плати». Заявленная мощность — это также сигнал для генераторов, какая максимальная мощность может понадобиться на пике электропотребления.

Вторая составляющая — плата за потребляемую энергию, доставляемую из точки А в точку Б (от генератора до потребителя), включая потери. Такой подход позволил бы навести элементарный порядок в подключении к сетям новых потребителей, а также с установленной мощностью тех потребителей, которые уже подключены.

Данный подход способствует и решению проблемы содержания так называемой резервной мощности. Сегодня её пытаются решить через оплату резервной мощности, но предлагаемый механизм сложен и вряд ли будет внедрён. Тем не менее, введение платы за резервную мощность на данном этапе мы поддерживаем, поскольку это подтолкнет всех к переходу на двуставочный тариф.

Надо вывести электросетевой комплекс из рыночного ценообразования. Передача и распределение электроэнергии — это монопольный регулируемый вид деятельности. Он должен быть обеспечен настолько, чтобы покрывать все нормативные затраты и издержки (причём затраты эти должны быть прозрачными), обеспечивать надёжную, безопасную передачу электроэнергии.

Кроме того, исключение электросетевого комплекса из рыночного ценообразования — обязательное условие создания полноценного конкурентного оптово-розничного рынка электроэнергии.

При этом в целом потребители энергии платить больше не станут, ценовой баланс не изменится. Просто внутри этого баланса произойдёт перераспределение: тот, кто недоплачивал за электроэнергию, станет платить больше, кто переплачивал — меньше.

Все разговоры о том, что сложно рассчитать, сколько заявить мощности — только разговоры. Даже если потребитель переберёт мощность, он заплатит овердрафт за перебор — в 2–3 раза выше текущей стоимости электроэнергии, либо может отказаться от излишков. Начнёт формироваться новый рынок мощности, как на входе в систему, так и на выходе.

Ещё один серьёзный вопрос — перекрёстное субсидирование. Оно достигло уже 220 млрд рублей по населению и около 500 млрд рублей в целом по отрасли и продолжает расти. Рост «перекрёстки» напрямую связан, в том числе, с ростом потребления электроэнергии населением. Хорошо, что население потребляет больше энергии, ведь чем лучше человек живёт, тем больше потребляет электроэнергии. Для сравнения, больше всего потребления энергии на душу населения приходится в США — 11 т в нефтяном эквиваленте, в Европе — 8 т, в России — около 5 т, в среднем по миру — 2,8 т. У нас вместе с ростом электропотребления населения растёт и уровень «перекрёстки». Это также приводит к ускоренному росту нагрузки на бизнес. Причём нагрузка распределяется не равномерно, а зависит от того, к какому уровню напряжения бизнес присоединён. Крупные промышленные производства, подключённые к сетям ФСК, от «перекрёстки» вообще освобождены. А предприятия, питающиеся от МРСК, а это в основном малый и средний бизнес, несут всё бремя перекрёстного субсидирования. Если посмотрим ценники, то увидим: для населения киловатт-час стоит 3–4 рубля, средняя цена на электроэнергию в стране — 5,5–6 руб. за кВт·ч. А в средней полосе России малый бизнес и сельхозпроизводители получают электроэнергию по цене 7–8 руб. за кВт·ч.

— Оттого и сельхозпродукция, наверное, дорожает. Можно ли как-то решить вопрос с «перекрёсткой»? И как его решать?

— Для начала надо признать, что от «перекрёстки» мы отказаться пока не можем, — её отмены часть населения не выдержит. Но чтобы с нею бороться, не нужно перекладывать эту проблему на регионы. Нужно вывести всю «перекрёстку» на оптовый рынок и разложить её равномерно на всех потребителей, как это сделано с ДПМ и другими нетарифными нагрузками. Надо освободить от «перекрёстки» сетевой комплекс, тогда тарифная картина станет более ясной.

Ну и, на мой взгляд, настало время дифференцировать стоимость электроэнергии для различных потребителей в зависимости от объёмов потребления, как это сегодня делается, например, в Крыму.

— Но потребители и так сетуют, что на оптовом рынке много нетарифных нагрузок!

— На самом деле дополнительной нагрузки не будет, не изменится ни общий объём потребления энергии, ни общий объём выручки. «Перекрёстка» уже «сидит» в цене на электроэнергию. Только кто-то за неё не платит, а кто-то платит за двоих. Это несправедливо, и это надо менять.

— Актуальная тема — переход к низкоуглеродной экономике и связанное с этим углеродное регулирование. Евросоюз уже заявил о введении с 2023 года углеродного налога для экспортёров продукции на европейский рынок. Недавно вы сказали о том, что в России также будет введён углеродный сбор. Выдержит ли всё это наша экономика?

— Надо признать, что если Евросоюз введёт свой налог, то и в России он также будет введён, другого выхода нет. Я всегда был противником введения углеродного налога внутри страны, понимая, что это дополнительная нагрузка на потребителя. Но вижу, что мы без этого не обойдёмся. «Зелёная» энергетика намного дороже традиционной. Европейские потребители готовы платить за неё в три-четыре раза больше, потому что общественное мнение к этому подготовлено. В России такого сознания нет. У нас даже программы по модернизации ТЭС реализуются, только исходя из минимальной цены электроэнергии. Потому и программа модернизации у нас превратилась не в модернизацию как таковую, а в продвинутый капитальный ремонт действующих мощностей и продление ресурса. О радикальном повышении эффективности при таком подходе говорить

не приходится. У нас планы по повышению эффективности в электроэнергетике довольно слабые. КПД наших паросиловых установок не превышает 35%, а в теплофикационном режиме ТЭЦ работают не более 33%.

Введение углеродного регулирования внутри страны будет стимулировать генераторов принимать другие, более новые технологические решения при отборах на модернизацию. А пока из всех проведённых отборов по КОММоду единственный отбор, который соответствует экологическим требованиям модернизации, — это Заинская ГРЭС в Татарстане. Все остальные проекты не учитывают требования повышения эффективности и практически не решают никаких задач, связанных с переходом к низкоуглеродной энергетике. Низкие цены на энергоресурсы, прежде всего, на природный газ, экономически не стимулируют его экономию.

— Не получится так, что нашим компаниям придётся платить углеродный налог и внутри страны, и за её пределами?

— Такое может быть, потому что мы отстаём в вопросах энергосбережения. В ноябре Комитет Госдумы по энергетике будет проводить круглый стол на эту тему. Приглашаю вас принять в нём участие.

— Спасибо, приду обязательно. А есть ли вопросы, которые относятся к разряду нерешаемых? Во всяком случае, пока?

— Есть. Это энергорасточительность во всём, будь то ЖКХ, сама энергетика или потребители. У нас есть доступные технологии, есть все возможности для бережливого производства и использования энергии. А желания применять их нет, экономических стимулов не хватает. Оттого мы и отстаём в этом вопросе от передовых стран.

Я неоднократно предлагал в условиях отсутствия «пряника», экономических стимулов к энергосбережению, использовать «кнут» — штрафные санкции, как это было сделано для стимулирования повышения степени утилизации попутного нефтяного газа. Например, ввести повышающий коэффициент к цене газа, учитывающий его неэффективное использование, с каким-то временным лагом, чтобы дать компаниям время на модернизацию. Углеродный налог может выступить именно таким инструментом, который заставит более рачительно и экологически ответственно использовать энергоресурсы.

Беседовала Людмила ЮДИНА