

УДК 330.354

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-4-120-125

Научная статья

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. В. ПАНИНАФГОБУ ВО «ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье дано развернутое определение понятию топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации. Выделены основные направления, определены роль и требования государственной политики в развитии топливно-энергетического комплекса, основной акцент сделан на его законодательном регулировании с приведением действующих нормативно-правовых актов, связанных с энергетической стратегией на период до 2035 года.

Ключевые слова: сырье, топливо, энергетический рынок, источники энергии, политика, ТЭК

ВВЕДЕНИЕ

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) России играет важнейшую роль в развитии хозяйства не только нашей страны, но и мировой экономики в целом. Несмотря на глобальный «зеленый переход», требования снизить углеродный след, использование возобновляемых источников энергии, рост выпуска электромобилей, а также принятое решение комиссией Евросоюза о сворачивании долгосрочных контрактов на поставки газа из России и переориентации на биржевую торговлю топливом, ограничения инвестиций в проекты традиционной энергетики, потребность в сырье и углеводородах сохраняется. Мировая экономика ближайшие десятилетия будет нуждаться в нефти и газе, угле как в топливе и как в сырье для переработки, поэтому невозможно совершить полный и настолько быстрый переход на возобновляемые источники энергии, максимально снизить потре-

Original article

THEORETICAL ASPECTS OF STATE MANAGEMENT OF THE FUEL AND ENERGY COMPLEX OF THE RUSSIAN FEDERATION

O. V. PANINAFINANCIAL UNIVERSITY UNDER THE
GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article gives a detailed definition of the concept of the fuel and energy complex in the Russian Federation. The main directions are identified, the role and requirements of state policy in the development of the fuel and energy complex are determined, the main emphasis is placed on the legislative regulation of the complex, with the current regulatory legal acts related to the energy strategy for the period of 2035.

KEYWORDS: raw materials, fuel, energy market, energy sources, policy, fuel and energy complex

бление углеводорода. Доля топливно-энергетических ресурсов хотя и уменьшится, но сохранит свое положение как значимая.

Энергетический рынок претерпевает серьезные изменения: появляются новые игроки, перераспределяются уже существующие роли, совершенствуются подходы в управлении ТЭК, идет диверсификация используемых ресурсов.

Текущие мировые процессы обуславливают модернизацию и перестройку государственного управления, а также переход на новую модель развития топливно-энергетического комплекса. Стремительно меняющиеся события в энергетическом секторе требуют наиболее эффективной и комплексной системы государственного регулирования.

Изучение проблем и перспектив развития ТЭК Российской Федерации в настоящее время имеет высокую значимость, так как эта отрасль экономики взаимосвязана со всеми другими отраслями и является ключевым фактором социально-экономического развития [3]. ТЭК во многом определяет динамику, масштабы и технико-экономические показатели

общественного воспроизводства, в первую очередь промышленности. Соответственно, от правильно выстроенной и рациональной государственной стратегии управления ТЭК будет зависеть социально-экономическое развитие страны в целом. Современные тенденции развития и изменения мировой экономики, а также вопросы энергетической безопасности в современных реалиях указывают на необходимость совершенствования государственной политики в области управления ТЭК России [1]. Возникает необходимость изучения государственного регулирования ТЭК и разработки предложений по его совершенствованию. Именно это обуславливает актуальность заданной темы.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучением понятия «топливно-энергетический комплекс» занимались многие зарубежные и отечественные ученые. Как и большинство комплексных понятий ТЭК не имеет единого определения. Многие трактовки не раскрывают сущность топливно-энергетической системы страны, скорее структуру комплекса – «группа отраслей и предприятий, вовлеченных в процессы добычи топлива и ресурсов, их переработки, транспортировки». Данное определение выдвигали такие ученые, как В.А. Крюков [5] Р. Лещинер [6].

ТЭК России представляет собой совокупность различных отраслей, которые занимаются добычей важнейших энергетических ресурсов. В рамках функционирования этих отраслей происходит формирование общественно-экономических отношений, нацеленных на обеспечение национальной безопасности и суверенитета государства, а также сохранение необходимого для нормальной жизнедеятельности населения уровня энергосбережения.

ТЭК представляет собой целостную систему, которая образуется посредством взаимодействия электроснабжения, теплоснабжения, топливоснабжения (газ, нефть, твердое топливо), и включает в себя такие предприятия и объекты инфраструктуры, которые обеспечивают получение, переработку, хранение, транспортировку, преобразование, распределение топливно-энергетических ресурсов. Синтез данных элементов в единое целое можно объяснить технологическим единством и организационно-экономической взаимозависимостью. Отрасли ТЭК неразрывно связаны практически со всеми направлениями деятельности народного хозяйства [9].

Именно совокупность процессов, начиная от разведки месторождений и заканчивая транспортировкой и потреблением, например, поступление отопления в дома, определяется как топливно-энергетическая система. Стоит отметить то, что все отрасли ТЭК связаны с большинством направлений хозяйственной деятельности страны.

Также к элементам системы топливно-энергетического комплекса можно отнести предприятия, которые занимаются обеспечением техникой и прочим оборудованием для добычи, переработки и транспортировки энергетических ресурсов. Традиционно включать предприятия технического оснащения в структуру ТЭК не принято.

Как и многие сферы экономических отношений, ТЭК имеет три уровня: мировой, национальный и региональный. Мировой уровень обусловлен совокупностью национальных топливно-энергетических систем, которые взаимодействуя образуют мировой энергетический рынок. В рамках национальных систем выделяют, соответственно, региональные.

Центральное место на мировом энергетических рынке занимают топливные ресурсы. Но в последние годы наблюдается растущая тенденция использования нетрадиционных источников энергии, которые могут составить конкуренцию традиционным энергетическим ресурсам, соответственно, данный факт может нарушить баланс в ТЭК, а также повлечь за собой изменения на мировом энергетическом рынке.

Для классификации составляющих ТЭК отрасли и предприятия можно разделить в зависимости от того, на какой фазе производства топливно-энергетического ресурса они задействованы.

ТЭК объединяет отрасли, связанные с:

- добычей (угледобыча, нефте- и газодобыча, добыча торфа, сланцев, урана);
- преобразованием (нефтепереработка, переработка угля, газа, торфа, электроэнергетика, атомная энергетика);
- распределением (перевозка, транспортировка ресурсов, нефтепроводы, газопроводы, электрические сети, теплопроводы);
- потреблением (отечественные и зарубежные потребители энергоресурсов, а также все вышеперечисленные компании, потребляющие энергию на технологические и производственные нужды).

В результате анализа теоретических основ топливно-энергетической системы страны можно выделить 4 главных направления, которые обуславливают ее место и роль в современной экономике:

1. Геополитическое влияние.
2. Система жизнеобеспечения населения.
3. Важная часть экономики.
4. Высокоприбыльный бизнес.

Выделенные современные аспекты понятия «топливно-энергетический комплекс» позволяют сделать вывод о том, что эффективно функционирующая топливно-энергетическая система, в первую очередь необходима государству для поддержания суверенитета на геополитической арене, а также для эффективного достижения государственных целей социально-экономического развития. Более того, ТЭК оказывает решающее воздействие на формиро-

вание любого хозяйства страны, так как без энергоресурсов не представляется возможным запустить ни одно производство, ни один процесс и работу механизмов. ТЭК взаимосвязан практически со всеми отраслями: одни – обеспечивают квалифицированными кадрами, другие – обеспечивают средствами производства, третьи – представляют рынок сбыта, являются потребителями.

Государственная энергетическая политика – деятельность государственных органов, направленная на обеспечение всех отраслей экономики страны необходимым объемом энергии при наименьших затратах и наиболее экологичным способом. Государственная политика в сфере ТЭК включает в себя управление фондом недр и недропользования, направлена на реализацию энергетической политики, поддержание топливно-энергетического баланса, формирование инновационной и научно-технической политики, социальной и внешнеэкономической политики в энергетике [2].

Соответственно, «управление топливно-энергетическим комплексом» – это система мер и мероприятий органов государственного управления, которые направлены на эффективное достижение желаемых результатов при наименьшей потере ресурсов (времени, капитала) в рамках проводимой государственной энергетической политики.

Осуществление топливно-энергетической политики государством направлено на защиту населения страны, а также обеспечение всеми необходимыми энергетическими ресурсами, вместе с тем, политика государства учитывает интересы хозяйствующих субъектов ТЭК, формирует энергетическую независимость и безопасность страны.

Данные черты на этапе формирования стратегии можно отнести к подцелям, на достижение которых и направлен процесс управления ТЭК. Как и любая отрасль, топливно-энергетическая обладает рядом уникальных черт производственного и структурного характера, изучив которые можно определить особенности управления ТЭК. Например, постоянная зависимость от цен на энергоресурсы или разведка ресурсов – затратный и рискованный процесс. Следует выделить такие особенности управления ТЭК в настоящий период:

1. Многоуровневая система контроля, состоящая из внутреннего, государственного и международного.
2. Высокая степень риска на всех этапах производства.
3. Нестабильная рыночная ситуация (непостоянство рынков сбыта).
4. Высокая степень технологичности производства: дорогостоящее оборудование, сведение к минимуму влияния человеческого фактора.
5. Баланс между эффективным производством и экологическими нормами.

С учетом выделенных особенностей, а также современных тенденций развития энергетического рынка политика государства должна соответствовать следующим принципам:

- взаимосвязанность действий органов государственной власти и субъектов РФ в процессе реализации государственной энергетической политики и в процессе осуществления стратегических действий развития ТЭК страны;
- увеличение конкурентоспособности топливно-энергетических компаний, которое возможно достичь при одновременном повышении производственной эффективности как на внутреннем рынке энергетических ресурсов, так и на мировом;
- развитие стабильного интереса субъектов хозяйствования топливно-энергетической сферы;
- поддержка предпринимательской инициативы в ТЭК.

Основными задачами государственной политики ТЭК являются:

- повышение доли внебюджетных источников финансирования энергосберегающих проектов;
- формирование и внедрение единой инновационной информационной государственной системы в сфере ТЭК;
- формирование реально-применимой научно-обоснованной базы в области внедрения и использования возобновляемых источников энергии;
- развитие качества освоения уже разрабатываемых месторождений и углубление новых за счет внедрения новейших разработок и методов;
- увеличение протяженности магистральных нефте- и газопроводов, газификация;
- рациональное использование ресурсного потенциала страны через внедрение инновационных методов.

Важность и фундаментальное значение развития ТЭК подтверждается перечнем документов, взаимосвязанных с «Энергетической стратегией на период до 2035 года [10]:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года №683.
2. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642.
3. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Правительством Российской Федерации 3 января 2014 года.
4. Доктрина энергетической безопасности, утв. Президентом Российской Федерации 29 ноября 2012 года.

Основным инструментом реализации Энергетической стратегии является Государственная программа «Развитие энергетики» 2013–2030 гг. [4], которая на-

правлена на эффективное достижение поставленных Стратегией целей и задач.

В целом система нормативно-правового регулирования в области ТЭК имеет сложную структуру и достаточно большое количество законодательных актов, регулирующих ту или иную область. Систему нормативно-правового регулирования можно разделить на элементы общего и специального законодательства.

Как следует из названия, общее законодательство регулирует не только ТЭК, но и остальные вопросы, касающиеся в целом всех субъектов отраслей экономики и их деятельности. К этой группе относятся такие документы, как Конституция РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Земельный и Таможенный кодексы РФ, Гражданский кодекс РФ. Немаловажным аспектом является то, что ТЭК – составная часть экономики страны, соответственно, регулирование общими нормами распространяется и на субъекты в области ТЭК в том числе.

Специальная группа нормативно-правовых актов основывается на основном законодательстве, но имеет определенную направленность и сферу деятельности. Данная группа нормативно-правовых актов получила название «энергетическое законодательство». Например, сюда можно отнести такие нормативно-правовые документы, как: Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». Отмеченные НПА имеют узконаправленную зону влияния, и они напрямую касаются ТЭК и затрагивают наиболее важные сферы, требующие государственного регулирования. Помимо законодательных актов существует множество подзаконных актов, принимаемых Правительством РФ, Министерством энергетики и подведомственных ему структур.

Помимо законодательного регулирования государственное управление ТЭК реализуется через налоговую, бюджетную, инвестиционную, ценовую, научно-технологическую политику. Также постоянно происходит участие государства в различных международных организациях и соглашениях, это тоже своего рода инструмент государственного управления.

Стоит отметить, что эффективность управления и государственного регулирования напрямую зависит от таких ключевых факторов, как:

- уровень монополизации и потребности реализации структурных реформ в сфере НГК;
- территориально-географические особенности страны и ее экономики;
- степень зависимости бюджета и внешнеторгового баланса страны от нефтегазовой и других отраслей.

Управление в области ТЭК представлено в иерархичной структуре, во главе которой находится Правительство РФ.

Правительство РФ реализует следующие функции в сфере государственного управления ТЭК:

- определение основ ценовой политики на минеральное сырье;
- установление основных положений о лицензировании определенных видов деятельности;
- управление федеральным имуществом;
- определение основ экспортно-импортной политики, инвестиционного сотрудничества.

Одним из важнейших пунктов в области управления ТЭК, которое реализует Правительство РФ, является рассмотрение и утверждение инвестиционных программ.

Осуществлением основных полномочий по реализации государственной политики в области топливно-энергетического сектора занимается Министерство энергетики России.

Также государственное регулирование в области ТЭК осуществляется Федеральной антимонопольной службой (ФАС), которая «является органом исполнительной власти и осуществляет функции по рассмотрению и принятию нормативно-правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в деятельности субъектов естественных монополий» [8], Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору – федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по принятию нормативно-правовых актов, контролю и надзору безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей, безопасности гидротехнических сооружений на объектах энергетики» [7].

Таким образом, можно сделать вывод, что государственное управление ТЭК подразумевает под собой целенаправленное воздействие государства через органы государственной власти на хозяйствующие субъекты с целью эффективного достижения желаемых результатов государственной энергетической политики при минимальной потере капитала и времени в рамках энергетической стратегии.

Деятельность таких государственных органов, как Правительство РФ, Минэнерго, ФАС, Ростехнадзор, направлена на управление государственным фондом недр и недропользование, организацию региональной энергетической политики, установление и поддержание топливно-энергетического баланса, формирование инновационной и научно-технической политики, социальной и внешнеэкономической политики в энергетике.

Значимость эффективности государственного регулирования деятельности и формирования топливно-энергетического комплекса объясняется его важностью в развитии не только нашей страны, но и мирового энергетического рынка.

Эффективность управления базируется на грамотной нормативно-правовой системе. Российская

нормативно-правовая база в области ТЭК имеет сложную структуру и достаточно большое количество законодательных актов, регулирующих ту или иную область. Такое количество законов и нормативно-правовых актов обусловлено, прежде всего, сложностью правовых отношений в данной сфере деятельности. Но безусловно система нормативно-правовых актов не является совершенной и нуждается в существенных изменениях.

Основным документом для реализации государственной энергетической политики является Энергетическая стратегия. Было установлено, что стратегические документы, в частности Энергетическая стратегия на период до 2035 года, разрабатываются на долгосрочный период. Такой подход обуславливает гарантированное обеспечение потребностей населения страны энергоресурсами, а также формирует потенциал для научно-технологического развития производства, повышение социально-экономического развития страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, от правильно выстроенной государственной энергетической политики зависят перспективы дальнейшего развития экономики страны, поскольку ТЭК взаимосвязан практически со всеми хозяйствующими отраслями экономики страны, а также обеспечивает налоговые поступления в федеральный бюджет.

При принятии управленческих решений в условиях нестабильной ситуации на международной арене в области ТЭК и в целом в экономике необходимо учитывать такие обстоятельства, как: отсутствие стабильности на международном энергетическом рынке – сказывается на всех его участниках; изменение структуры мировых топливно-энергетических рынков – перераспределяются роли среди основных участников, возникают новые игроки и создаются новые региональные рынки. Также на данный момент можно выделить следующие особенности топливно-энергетического комплекса, оказывающие влияние на выбранную стратегию государственного управления в данной области:

1. Многоуровневая система контроля, состоящая из внутреннего, государственного и международного.
2. Высокая степень риска на всех этапах производства.
3. Высокая степень технологичности производства: дорогостоящее оборудование, сведение к минимуму влияния человеческого фактора.
4. Баланс между эффективным производством и экологическими нормами.

ЛИТЕРАТУРА

1. БРАТАРЧУК Т.В., ЩЕКОЧИХИНА С.В. Особенности государственной политики в топливно-

энергетическом комплексе России // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 1. № 1. С. 29–36.

2. БРАТАРЧУК Т.В. Характеристика проблем стратегического планирования научно-технологического развития / В сборнике: «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». Материалы VI Международной научно-практической конференции. М., 2021. С. 364–367.
3. БРАТАРЧУК Т.В., ФИЛИПОВИЧ О.Н. Реализация государственных программ в регионах Российской Федерации. М., 2022.
4. Государственная программа «Развитие энергетики» на период 2013–2030 гг. утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321. Портал госпрограмм РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/30>.
5. КРЮКОВ В. Нефтяные фонды и проблемы экономического развития // Международная экономика и международные отношения. 1994. №5. С. 117–125.
6. ЛЕЩИНЕР Р. Топливо-энергетический комплекс СССР // Политическое самообразование. 1986. №8. С. 63–70.
7. Основные функции Ростехнадзора. Официальный сайт [электронный ресурс] URL: https://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/functions/.
8. О ФАС России. Официальный сайт [электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/pages/about/overview/obshhee.html>.
9. РАГУЛИНА Ю.В., БРАТАРЧУК Т.В. Характеристика механизмов реализации государственной промышленной политики // Вестник РАЕН. 2022. Т. 22. № 2. С. 57–63.
10. Энергетическая стратегия России на период до 2035 года утв. Распоряжением Правительства РФ от 09 июня 2020 г. № 1523-р.

REFERENCES

1. BRATARCHUK T.V., SHCHOKICHINA S.V. Features of state policy in the fuel and energy complex of Russia. *Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya*. 2020;1;(1):29–36. (In Russian).
2. BRATARCHUK T.V. Characteristics of the problems of strategic planning of scientific and technological development. In the collection: *Role Of Local Self-Government In The Development Of The State At The Present Stage*. Materials of the VI International Scientific and Practical Conference. Moscow. 2021: 364–367. (In Russian).
3. BRATARCHUK T.V., FILIPOVICH O.N. Implementation of government programs in the regions of the Russian Federation. Moscow, 2022. (In Russian).
4. State program «Energy Development» for the period 2013-2030. approved Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014;321. Portal

- of state programs of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/30>. (In Russian).
5. **КРЮКОВ В.** Oil funds and problems of economic development. *Mezhdunarodnaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. 1994 ;5:117–125. (In Russian).
 6. **LESHCHINER R.** Fuel and energy complex of the USSR *Politicheskoye samoobrazovaniye*. 1986;8: 63–70. (In Russian).
 7. Main functions of Rostechndzor. Official website [electronic resource] URL: https://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/functions/. (In Russian).
 8. About FAS Russia. Official website [electronic resource] URL: <https://fas.gov.ru/pages/about/overview/obshhee.html>. (In Russian).
 9. **RAGULINA YU.V., BRATARCHUK T.V.** Characteristics of mechanisms for implementing state industrial policy. *Vestnik RAYEN*. 2022;22;(2):57–63. (In Russian).
 10. Energy strategy of Russia for the period until 2035 approved. By order of the Government of the Russian Federation of June 9, 2020. N 1523-р. (In Russian).

Панина Ольга Владимировна,
к.э.н., доцент, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Факультета «Высшая школа управления» ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

☎ 125167 г. Москва, Ленинградский пр-т., д. 49/2,
125167 Moscow, Leningradsky Prospekt, 49/2,
e-mail: OPanina@fa.ru