

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СУБСИДИИ В РОССИИ

размеры, влияние и возможности для реформы

Апурва Санги и Евгенийс Штейнбукс

## ОБЗОР

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



WORLD BANK GROUP

December 2021



# ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СУБСИДИИ В РОССИИ

**размеры, влияние и возможности для реформы**

Апурва Санги и Евгенийс Штейнбукс

© 2021 Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Телефон: 202-473-1000  
Интернет: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящем документе и не несет ответственности за какие-либо ошибки, упущения или неточности в информации, а также не несет ответственности в отношении к использованию или неиспользованию изложенной информации, методов, процессов или выводов. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем документе, не является выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ. Ничто в настоящем документе не является и не может считаться ограничением или отказом от привилегий и иммунитетов Всемирного банка, которые в полном объеме особо сохраняются за Банком.

#### **Права и разрешения**

Материал в этом докладе защищен авторским правом. Поскольку Всемирный банк поощряет распространение своих знаний, этот доклад может быть воспроизведен полностью или частично в некоммерческих целях при условии полной ссылки на этот доклад. Все запросы о правах и лицензиях следует направлять в Издательский отдел Всемирного банка по адресу: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; номер факса: 202-522-2625 электронная почта: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Фотография на обложке: © Геннадий Колодкин / Всемирный банк

Дизайн обложки и оформление текста: Лаура Джонсон



## ОБЗОР

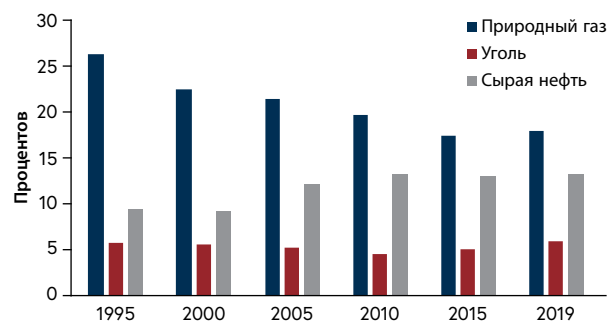
**В** настоящем докладе сделана попытка получить представление о размерах, влиянии энергетических субсидий и возможности для их реформирования в Российской Федерации, чтобы проинформировать директивные органы о перспективах сокращения таких субсидий. Россия предоставляет существенные энергетические субсидии как промышленным, так и бытовым потребителям. Предыдущие оценки Международного энергетического агентства (МЭА) поставили Россию на 19-е место (из 41 страны) с точки зрения размера субсидий на ископаемые виды топлива, представленных как доля валового внутреннего продукта (ВВП), и на 4-е место — с точки зрения совокупной суммы субсидий, выраженной в долларах США (после Ирана, Китая и Саудовской Аравии). Как и многие другие экономики, экспортирующие ископаемые виды топлива, Россия неохотно идет на сокращение субсидий из-за многочисленных целей стратегического характера, которым служат энергетические субсидии.

Предоставление энергии по относительно низким ценам демонстрирует готовность правительства вернуть часть национального богатства населению и сформировать «подушку безопасности» в части доходов. Правительство также стремится повысить конкурентоспособность экономики в глобальном масштабе, предлагая дешевую энергию энергоемким секторам, таким как металлообработка. При этом такие субсидии формируют издержки, связанные с искажениями цен и последствиями их применения, и не являются необходимыми для достижения этих благих целей. Поддержка уязвимым слоям населения лучше обеспечивается благодаря применению адресных систем социального

обеспечения, чем предоставлением субсидий тем, кто в них не нуждается. Кроме того, меры регулирования, способствующие большей открытости и экономической эффективности, дают больший эффект с точки зрения повышения глобальной конкурентоспособности, чем опора на субсидируемые ресурсы.

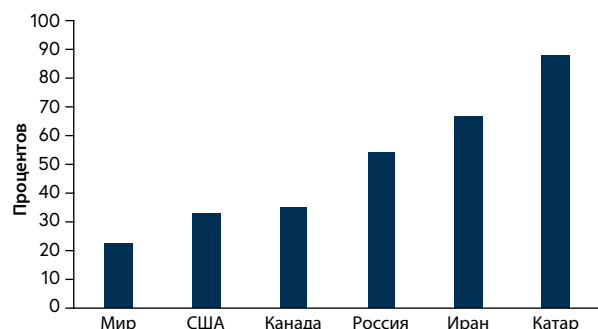
Российская Федерация — один из ведущих производителей и экспортеров энергоносителей в мире (рис. 0.1). Она входит в число крупнейших производителей и экспортеров природного газа, является третьим крупнейшим производителем нефти (после США и Саудовской Аравии) и вторым крупнейшим экспортером нефти после Саудовской Аравии. Российская Федерация также имеет значительные запасы ископаемых видов топлива: она располагает крупнейшими в мире запасами природного газа, вторыми по величине запасами угля и шестыми по величине запасами нефти. По данным МЭА, сегодня на страну

**Рис. 0.1. Доля России в глобальном производстве энергоносителей является высокой — особенно по природному газу и нефти**



Источник: Международное энергетическое агентство.

**Рис. 0.2. Доля природного газа в энергоснабжении России является одной из самых высоких в мире**



Источник: Международное энергетическое агентство.

приходится около 5 процентов глобальных поставок энергоносителей.

Природный газ играет важнейшую роль в энергобалансе России. В отличие от мировых тенденций, основным энергетическим ресурсом России за последние несколько десятилетий стал именно природный газ, а не нефть и уголь (рис. 0.2). Доля природного газа в энергоснабжении России является одной из самых высоких в мире, и составляет около 54 процентов. В отличие от этого, в объеме мирового предложения энергоносителей на природный газ приходится лишь 23 процента. В Соединенных Штатах Америки этот показатель составляет 33 процента, в Катаре — 88,5 процентов, в Канаде — 35 процентов (показатели 2018 года).

Российский сектор производства электроэнергии сильно зависит от тепловых электростанций — крупнейших потребителей природного газа в стране, на которые приходится 34,4 процента внутреннего спроса на природный газ. В течение последних десятилетий на источники электроэнергии, не зависящие от ископаемого топлива (главным образом, гидроэлектростанции и атомные электростанции), приходится лишь одна треть общей установленной мощности производства электроэнергии.

В первых двух главах настоящего доклада оцениваются макроэкономические и фискальные издержки энергетических субсидий в России. Они включают: (а) общую сумму ресурсов, потраченных на субсидии, (б) их косвенные издержки (перекрестные субсидии) и (в) влияние этих субсидий в масштабах экономики (включая влияние на выбросы углерода). В главе 3

оцениваются размеры и распределение влияния субсидий на благополучие домохозяйств и изменения бедности и неравенства. В главе 4 оценивается готовность институциональных игроков в Российской Федерации — включая ключевые правительственные органы, энергетические компании, региональные власти, прочие предприятия (такие как энергоемкие производители) и гражданское общество — поддержать или отвергнуть сокращение энергетических субсидий. Эта глава также способствует пониманию политико-экономического контекста страны, который играет решающую роль для успеха реформ.

## Российские энергетические субсидии потребителям значительны, находясь на уровне 1,4 процента ВВП

Благодаря принятию общей методики легче сформировать коллективное понимание точных размеров бремени субсидий и выявить возможные приемлемые решения для реформы. Это важно, поскольку различные заинтересованные стороны в российском энергетическом секторе — правительственные органы, промышленные и бытовые потребители, а также производители — расходятся во мнениях относительно определения энергетических субсидий и их размеров. В методике, используемой в настоящем докладе, применяется метод ценового разрыва (то есть оценка разницы между наблюдаемой и «конкурентной рыночной» ценой на какой-либо энергетический товар); при этом основное внимание уделяется потребительским субсидиям на природный газ, электроэнергию и нефтепродукты. Главные выводы таковы:

- В 2019 году прямые субсидии на природный газ оценивались в 11,3 млрд долл. США или 0,7 процента валового внутреннего продукта (ВВП), из которых 3,7 млрд долл. США, или 0,2 процента ВВП, были выделены на производство электроэнергии.
- Перекрестные субсидии на электроэнергию и природный газ составили еще 6,2 млрд долл. США или 0,3 процента ВВП, соответственно.
- Субсидии на бензин, обусловленные обратным акцизом, составили 6,6 млрд долл. США или 0,4 процента ВВП.

Суммарные потребительские субсидии оцениваются на уровне 1,4 процента ВВП. Далее в этом разделе приводятся дополнительные подробности относительно потребительских субсидий на газ, электроэнергию и бензин.

### Газовые субсидии в размере 0,7 процента ВВП являются преимущественно прямыми

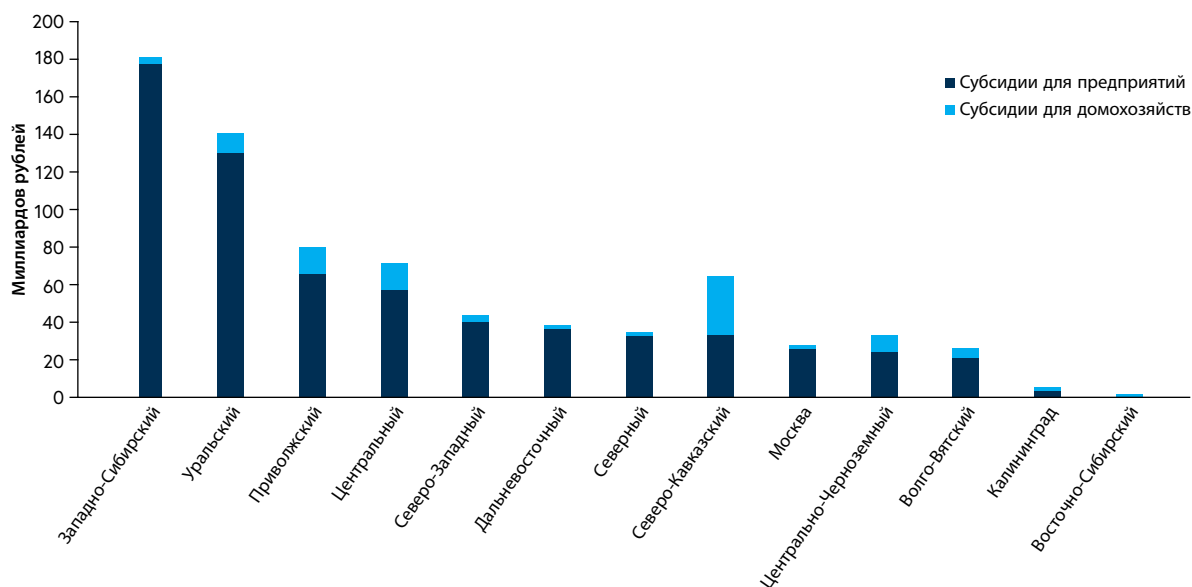
Формирование внутренних цен на газ в целом определяется государством на двухуровневом рынке. Первый уровень представлен принадлежащим государству ПАО «Газпром» — крупнейшим отраслевым производителем и оператором национальной трубопроводной сети и хранилищ — и аффилированными с ним компаниями. «Газпром» удовлетворяет около 43 процентов внутреннего потребления газа, и на него приходится около 68 процентов добычи природного газа в России. Второй уровень рынка состоит из остальных газодобывающих компаний. Ими являются преимущественно независимые газодобывающие компании, такие как частная компания «Новатэк» и российские нефтяные компании, которые добывают природный газ.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) регулирует цену на газ, реализуемый ПАО «Газпром» бытовым потребителям и всем прочим потребителям, которые широко классифицируются как

«промышленные». Эти тарифы устанавливаются ниже экономически оправданных уровней. На основе метода ценового разрыва (глава 1) итоговые прямые субсидии бытовым и промышленным потребителям оцениваются в 11,3 млрд долл. США (732,2 млрд рублей) или 0,7 процента ВВП в 2019 году.

Другие газодобывающие компании, не зависящие от федерального регулирования, обычно реализуют природный газ по другим ценам, нежели «Газпром», чьи оптовые цены регулируются. Кроме того, тарифы для бытовых потребителей устанавливаются ниже тарифов для промышленных потребителей, даже с учетом того, что стоимость доставки газа последним обычно оказывается ниже. Это приводит к формированию перекрестной субсидии (также именуемой социальной субсидией), когда промышленные потребители отвечают за субсидирование бытовых потребителей. Согласно оценкам, размер перекрестных субсидий, выплачиваемых промышленными потребителями, оценивается в 2019 году в 0,4 млрд долл. США (24,8 млрд рублей), что существенно ниже, чем прямые субсидии, полученные промышленными потребителями (рис. 0.3) Масштабы субсидий на природный газ, которые получают российские регионы, неодинаковы: согласно оценкам, Западно-Сибирский экономический район выигрывал от текущих субсидий больше всех.

Рис. 0.3. Западно-Сибирский экономический район получает большую часть газовых субсидий



Источник: оценки Всемирного банка.

**Перекрестные субсидии на электроэнергию, размер которых составляет 0,3 процента ВВП, существенно варьируются по регионам**

Развитие российского сектора электроэнергетики определяется его обширной географической территорией и климатическим разнообразием. Этот сектор производит более 45 процентов тепловой энергии для коммунального отопления в зимний период, а также помимо энергоснабжения обеспечивает горячее водоснабжение и тепло для производственных процессов. Неравномерное распределение населения и промышленного производства привели к возникновению трехуровневых систем энергоснабжения (врезка 0.1).

**Наличие существенных географических и климатических различий приводит к осложнениям при расчете тарифов и вытекающей из этого оценки субсидий и перекрестных субсидий в секторе электроэнергетики.** Прямые субсидии в сектор электроэнергетики (обусловленные потреблением природного газа) в 2019 году оцениваются в 3,7 млрд долл. США (238,7 млрд рублей) или 0,2 процента ВВП.

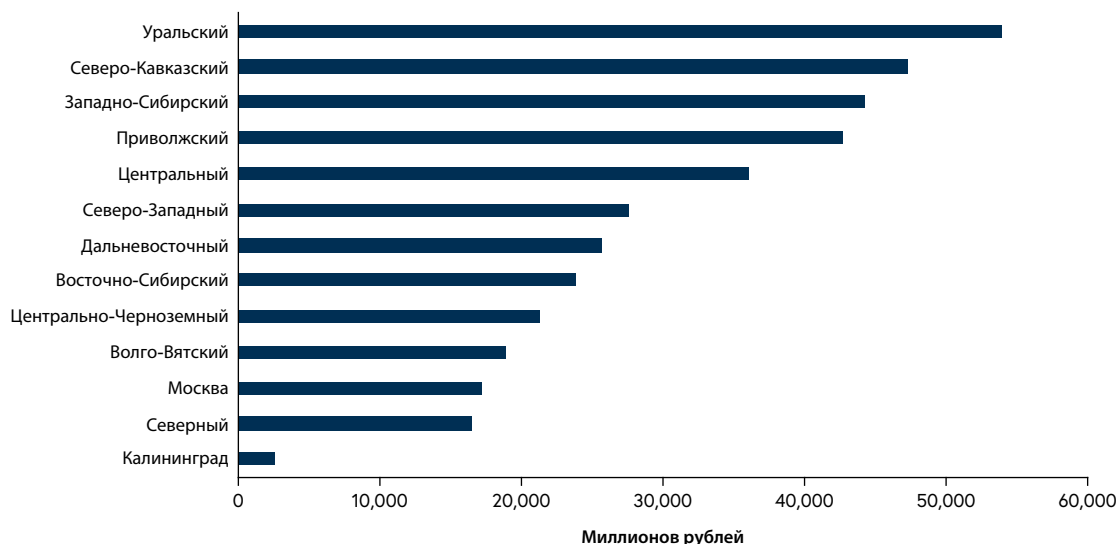
В настоящее время тарифы на электроэнергию в России в бытовом секторе в среднем оказываются в 1,3 раза ниже, чем для других потребителей. Прочие потребители (главным образом, крупные промышленные предприятия) несут дополнительное тарифное бремя, оплачивая часть стоимости электроэнергии, поставляемой бытовому сектору, что приводит к перекрестному субсидированию. Перекрестные субсидии в секторе электроэнергетики оцениваются в 5,8 млрд долл. США (377,3 млрд рублей) или 0,3 процента ВВП (показатели 2019 года).

**На три экономических района (Уральский, Северо-Кавказский и Западно-Сибирский) приходится почти 38,6 процента общей суммы перекрестного субсидирования (145,5 млрд рублей) (рис. 0.4).** Средний тариф, возмещающий затраты подачи электроэнергии для домохозяйств в России, рассчитывается как 5,23 рубля за киловатт-час, что в 1,6 раза выше, чем фактическая ставка тарифа. С учетом ограниченных возможностей для снижения стоимости снабжения электроэнергией, доведение тарифов для

**Врезка 0.1. Российское сложное географическое и климатическое разнообразие привело к появлению трехуровневой системы энергоснабжения**

- Российская «Единая энергетическая система» (ЕЭС) контролирует эксплуатацию сотен электростанций в европейской части России и южных районах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов одновременно через электросети разных напряжений и единую систему диспетчерского управления. Девяносто три процента установленной электрической мощности подключено к ЕЭС и обеспечивает 96,5 процента производства электроэнергии. ЕЭС состоит из семи интегрированных энергетических систем (ИЭС), при этом пять систем формируют европейскую часть ЕЭС.
- Технологически изолированные энергетические системы (ТИЭС) не подключены к ЕЭС России через электросети, главным образом потому, что они работают в отдаленных регионах (Чукотка, Камчатка, Сахалин, Магаданская область, Норильский узел Красноярского края и, до недавних пор, Республика Саха (Якутия)). Каждая из этих энергетических систем имеет централизованный диспетчерский пункт для подачи энергии в единую электрическую сеть для распределения среди потребителей. В 2019 году на ТИЭС пришлось 2,4 процента общей установленной мощности для производства электроэнергии и 1,6 процента производства электроэнергии.
- Зона децентрализованного энергоснабжения охватывает обширные территории в восточных регионах страны и северных регионах европейской части России, где населенные пункты и производственные центры широко рассредоточены и находятся на большом расстоянии друг от друга. Потребности в электроэнергии удовлетворяются местными электростанциями, не подключенными к источникам энергии в других населенных пунктах. Суммарная мощность, сосредоточенная в этой зоне, составляет 4,6 процента общей мощности генерации страны и обеспечивает 1,9 процента производства электроэнергии.

**Рис. 0.4. Перекрестные субсидии на электроэнергию по экономическим районам**



Источник: расчеты Всемирного банка.

домохозяйств до этого экономически оправданного уровня потребует повышения фактических тарифов. Так, в Москве повышение бытовых тарифов должно достичь 10 процентов, а в Восточно-Сибирском регионе — 145 процентов. При этом устранение перекрестной субсидии привело бы к существенному снижению промышленных тарифов на электроэнергию, которое составило бы в среднем около 9,5 процента во всех регионах, с самым существенным снижением в Калининграде (примерно на 18,9 процента), Северо-Кавказском экономическом районе (15 процентов) и Дальневосточном экономическом районе (13,7 процента).

#### **Субсидии на нефтепродукты в размере 0,4 процента ВВП определяются вмешательством государства в ценообразование**

Метод ценового разрыва был использован для сравнения розничных цен на бензин в России и Соединенных Штатах Америки. Цены в США являются высококонкурентными, отражают сверхэффективность сектора переработки нефти и сбыта нефтепродуктов и низкое налогообложение. Оценки не выявляют существенных различий (рис. 0.5), при этом розничные цены на бензин в России в целом соответствуют ценам в США.

Цены на российском нефтяном рынке были либерализованы в середине 1990-х годов, и формально они определяются рынком. Тем не менее, значительные экспортные пошлины привели к искажению рынка, создавая перекос между внутренними и международными ценами на бензин и предоставляя выгоду нефтепереработчикам. Политика правительства, направленная на постепенную отмену этих экспортных пошлин (к 2024 году), подтолкнула внутренние цены вверх. Это привело к использованию правительством новых экономических инструментов, как, например, обратный акциз с механизмом демпфирования (глава 1), чтобы сохранить цены на бензин для потребителей на относительно низком уровне. Размер субсидий, обусловленных такими мерами, составил 6,6 млрд долл. США (428 млрд) или 0,4 процента ВВП в 2019 году.

#### **Расчеты субсидий являются консервативными**

Субсидии производителям в этом докладе были исключены вследствие ограничений по времени и данным. Тем не менее, в других исследованиях, в частности, выполненных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), субсидии производителям оцениваются примерно в 0,7 процента ВВП (показатели 2019 года). Крупнейшая доля субсидий

**Рис. 0.5. Розничные цены на бензин в России в целом соответствуют сопоставимым показателям**



Источник: Росстат, управление по энергетической информации США.

Примечание. Сравнение российских и американских цен на бензин (рублей за литр).

производителям приходится на добычу нефти, существенно превышая размер субсидий на добычу природного газа и угля. Более того, проблемы возникающие из-за отсутствия точного учета потребления, затрудняют оценку суммы субсидий, направляемых в сектор коммунальных услуг, в частности, в центральное отопление. Качество оценок осложняется также слабой платежной дисциплиной в бытовом сегменте газового рынка. Российские компании, работающие в секторе центрального отопления, также сталкиваются с неплатежами или задержкой платежей; следовательно, местные и региональные органы власти вынуждены регулярно субсидировать компании, обеспечивающие центральное отопление. Могут иметь место и другие скрытые субсидии, как, например, субсидирование транспортных издержек и затрат, связанных с ущербом, причиняемым в результате воздействия производства на окружающую среду. По

этим причинам оценки субсидий, представленные в этом докладе, следует считать консервативными.

### **Ликвидация энергетических субсидий привела бы к росту ВВП и рабочих мест, пошла бы на пользу региональным экономикам и способствовала бы сокращению выбросов углерода**

С учетом размера энергетических субсидий в России, что случилось бы с ключевыми экономическими показателями и выбросами углерода, если бы субсидии были ликвидированы как на национальном, так и региональном уровнях? Основные выводы представлены ниже.

- Ликвидация энергетических субсидий привела бы к падению спроса на энергию в некоторых



секторах экономики и росту экономической активности как на национальном, так и региональном уровнях. Рост экономической активности ведет к повышенным выбросам, позволяя предположить, что общий объем выбросов углерода мог бы *увеличиться*.

- Вместо этого, благодаря снижению спроса на энергию, выбросы *уменьшаются*, хотя это уменьшение и является умеренным. В совокупности два эти вывода указывают на рост экономической активности с ограниченными климатическими выгодами.
- Имеются существенные различия в показателях экономической активности и выбросов углерода на региональном уровне; при этом для более бедных регионов характерен более существенный рост экономической активности (в относительном выражении).

**Таблица 0.1. Ликвидация субсидий могла бы привести к сокращению выбросов CO<sub>2</sub> в регионах**

Экономический район	Процентное изменение	Изменение в миллионах метрических тонн CO <sub>2</sub>
Центральный	-0,52	-1,82
Центрально-Черноземный	-0,76	-0,53
Восточно-Сибирский	-0,08	-0,03
Дальневосточный	-0,74	-1,68
Северный	-0,22	-0,03
Северо-Кавказский	-0,13	-0,14
Северо-Западный	-0,33	-0,50
Приволжский	-0,97	-1,47
Уральский	-1,07	-2,43
Волго-Вятский	-0,09	-0,03
Западно-Сибирский	-2,00	-7,97
Калининград	-1,24	-0,25
г. Москва	-0,15	-0,83
Итого Россия	-0,76	-17,70

Note: Results for base case scenario three.

Source: World Bank staff calculations.

Эти выводы вытекают из новых оценок моделирования, проведенных для данного отчета (глава 2). Вычисляемая модель общего равновесия (ВМОР) была откалибрована с учетом отличительных характеристик 13 экономических районов Российской Федерации, а именно: Центрального, Центрально-Черноземного, Восточно-Сибирского, Калининграда, Москвы, Севера России, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Приволжского, Уральского, Волго-Вятского и Западно-Сибирского. Она была в дальнейшем расширена, чтобы дать количественное выражение тому, как ликвидация субсидий повлияет на выбросы углерода.

Для оценки влияния ликвидации субсидий на различные показатели, такие как ВВП, занятость, инвестиции, объем производства, рыночные цены и сфера потребления, были разработаны три сценария.

- **Базовый вариант.** В сценарии 1 (базовый вариант) ликвидируются все субсидии на потребление энергии в промышленности и частных домохозяйствах. Ликвидация субсидий приводит к улучшению распределительной эффективности и обеспечивает дополнительные ресурсы, которые возвращаются в регионы через государственные трансферты пропорционально полученным доходам бюджета.
- **Сценарий региональной поддержки.** Сценарий 2 основывается на базовом варианте и переносит экономию в виде сокращения расходов на субсидии на три экономически более слабые региона, а именно — Волго-Вятский, Северо-Кавказский и Центральный экономические районы.
- **Сценарий поддержки инвестиций.** Ликвидация энергетических субсидий для энергоемких отраслей может уменьшить их экономическую эффективность и отрицательно повлиять на их конкурентоспособность на мировых рынках. Сценарий 3 реализует базовый вариант (сценарий 1) и одновременно компенсирует энергоемким отраслям потерю субсидий. Предполагается, что в целом такие меры будут стимулировать экономику и гарантировать экономическую эффективность энергоемких отраслей. В эти секторы направляются государственные трансферты, чтобы сохранить приток

инвестиций на прежнем уровне, в то время как в других секторах может допускаться увеличение или уменьшение инвестиций в соответствии с естественной динамикой.

**Влияние на ВВП: национальный ВВП мог бы вырасти примерно на 0,55 процента при значительных различиях между регионами**

На основе этого анализа в базовом сценарии для России видна положительная перспектива, которая может быть дополнительно улучшена благодаря большей компенсации бедным регионам (сценарий 2) или производителям энергоемких секторов (сценарий 3). В базовом сценарии, ликвидация субсидий может привести к увеличению российского ВВП на 0,52 процента, частного потребления — на 0,5 процента, государственных расходов — на 0,54 процента, экспорта — на 0,43 процента. По оценкам модели, инвестиции и импорт могут сократиться на 0,83 процента и 0,46 процента, соответственно. Валовой региональный продукт (ВРП) растет во всех регионах. Так, в Северо-Кавказском, Волго-Вятском и Западно-Сибирском экономических районах, ВРП может вырасти на 1,52 процента, 1,36 процента и 0,92 процента, соответственно. В абсолютном выражении ВРП на душу населения Восточно-Сибирского экономического района увеличивается на 116 долл. США, Волго-Вятского региона — на 72 долл. США, Северо-Кавказского — на 68 долл. США (рис. 0.6). В главе 2 приводятся дополнительные результаты относительно влияния отмены субсидий на торговлю, инвестиции, цены на нефть, газ и электроэнергию.

В сценарии 2 национальный ВВП увеличивается на 0,55 процента, а также имеет место существенное увеличение ВРП трех наименее экономически благополучных регионов: Волго-Вятского (2,61 процента), Северо-Кавказского (2,72 процента) и Центрального региона (0,69 процента). Это происходит вследствие дополнительных государственных трансфертов этим регионам в результате ликвидации субсидий. Оценочное увеличение ВРП других регионов оказывается ниже, чем в сценарии 1. В сценарии 3 общий ВВП также увеличивается примерно на 0,55 процента с соответствующим ростом ВРП во всех регионах. Инвестиции во всех регионах снижаются в сценариях 1 и 2,

но вырастают в сценарии 3, при котором ликвидация субсидий в энергоемких секторах компенсируется.

**Влияние на климат: выбросы углерода могли бы сократиться на 0,43–0,75 процента**

Согласно оценкам, при ликвидации субсидий выбросы CO<sub>2</sub> сократятся на 0,43 процента в сценарии 1, 0,49 процента — в сценарии 2, и 0,75 процента — в сценарии 3 (таблица 0.1). Более значительное снижение в сценарии 3 вызвано сдвигом в потребительских предпочтениях от энергоносителей с высоким уровнем выбросов (таких как природный газ) к более «чистым» источникам, поскольку энергоемкие секторы получают компенсацию за ликвидацию субсидий. Устранение субсидий сократило бы выбросы CO<sub>2</sub> во всех регионах. Это уменьшение более ярко выражается в Западно-Сибирском (-2 процента), Калининградском (-1,2 процента) и Дальневосточном (-0,74 процента) экономических районах вследствие сокращения объема производства нефти, электроэнергии и энергоемких отраслей и перераспределения ресурсов в другие производственные секторы.

**Влияние на рабочие места и цены: имеются значительные выгоды для занятости, однако с точки зрения изменения цен результаты неоднозначны**

Модель позволяет различать влияние отмены субсидий на рабочие места по уровню навыков и оценивает изменения в национальной занятости на уровне около 0,46 процента для квалифицированной и около 0,67 процента для неквалифицированной рабочей силы в соответствии с предпосылками сценария 1 (порядки величины изменений являются приблизительно одинаковыми для других сценариев). В сценариях 1 и 3 потребительские цены снижаются на 0,6–0,7 процента из-за избыточного предложения товаров и услуг в результате снижения промышленных цен на энергию. В то же время цены увеличиваются на 1,4 процента в соответствии со сценарием 2, поскольку в некоторых российских регионах происходит существенное повышение частного потребления вследствие больших сумм трансфертов, полученных при ликвидации субсидий. Итоговый избыточный спрос ведет к повышению товарных и потребительских цен.

## Анализ каналов влияния

Вообще, экономические выгоды от ликвидации субсидий обусловлены следующими факторами:

- Экономия от устранения субсидий обеспечивает больше бюджетных возможностей для правительства и позволяет осуществлять дополнительные расходы на другие производственные секторы экономики.
- Благодаря ликвидации субсидий в энергетическом секторе используют меньше искаженных ресурсов, выделенных другим секторам вне энергетики. Это повышает эффективность распределения, одновременно стимулируя экономику.
- Ликвидация субсидий ведет к сокращению объема производства и потребления в одних отраслях энергетики; в других отраслях аналогичного сокращения не происходит. Эти отрасли могут даже выиграть вследствие замещения одних видов топлива другими. Если размер перекрестных субсидий превышает размер прямых субсидий, то ликвидация субсидий может привести к увеличению промышленного потребления отдельных видов топлива.

## Потери в благосостоянии от ликвидации энергетических субсидий могут быть полностью компенсированы

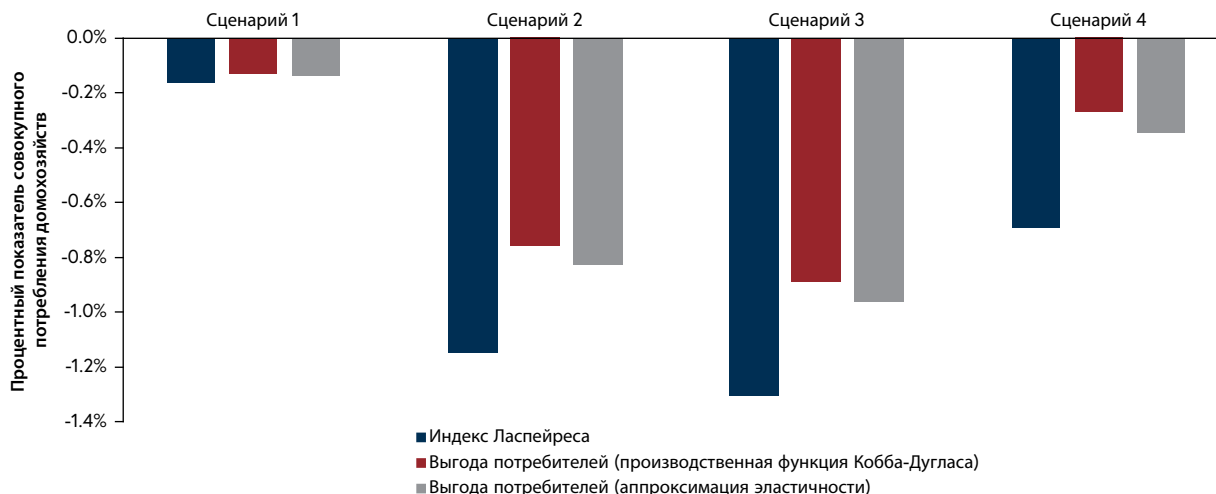
Предшествующий анализ показывает, что реформа субсидий может принести положительные макроэкономические результаты. Тем не менее, такие реформы, скорее всего, могут оказать существенное отрицательное влияние на благосостояние домохозяйств и потенциально вызвать увеличение бедности и неравенства. В главе 3 оцениваются масштабы и распределение этого воздействия, и определяются изменения в показателях благосостояния на национальном уровне и по группам населения в разрезе социально-экономических, демографических и географических характеристик. Анализ в этой главе не предоставляет подробного плана институциональной реформы; его цель — информировать о возможных целевых компенсационных мерах для избежания нежелательных социально-экономических последствий отмены субсидий.

Оценка воздействия гипотетической ликвидации субсидий на трубопроводный газ и электроэнергию на распределение расходов домохозяйств построена на выборочном обследовании бюджетов домашних хозяйств 2019 года. Использование опросных данных позволяет выявить последствия для благосостояния разных групп населения. Эти последствия обычно не предусматриваются в вычисляемых моделях общего равновесия, и вычисление микроэкономических оценок потерь в социальном благополучии, таким образом, является необходимым дополнением к макроэкономическому анализу. Кроме того, использование данных опроса российских домохозяйств 2019 года и административных данных обеспечивает более новую оценку социальных воздействий потенциальных реформ субсидий, чем предыдущие исследования. Выводы показывают, что:

- ликвидация субсидий негативно сказалась бы на благополучии домохозяйств (рис. 0.7);
- субсидии являются прогрессивными в относительном выражении; они представляют значительную долю потребления домохозяйств среди бедных, а не богатых домохозяйств;
- субсидии являются регрессивными в абсолютном выражении, то есть большая часть бюджета на субсидии направляется группам на вершине распределения доходов.

Эти выводы указывают на необходимость разработки той или иной компенсационной политики, которая полностью защитит беднейшие сегменты населения от потерь в благосостоянии, в то же время оставляя ресурсы для инвестиций в энергосберегающее производство и потребление. Простое моделирование перераспределения лишь одной трети дополнительных доходов, полученных благодаря повышению тарифов на коммунальные услуги, посредством единовременных трансферов показывает, что население в нижних 40 процентах распределения доходов может быть полностью защищено от потерь в благосостоянии в краткосрочной перспективе. Таким образом, все наиболее уязвимые из-за ликвидации субсидий категории населения могут быть защищены от воздействия изменений цен в краткосрочной перспективе, даже если большая доля дополнительных

**Рис. 0.7. Ликвидация субсидий негативно сказалась бы на благополучии домохозяйств**



Источник: расчеты авторов с использованием данных российского опроса о бюджете домохозяйств 2019 года.

Примечание. В соответствии со сценарием 1, цены для домохозяйств на трубопроводный газ не субсидируются, в то время как цены на электроэнергию остаются неизменными. Сценарий 2 показывает неизменные цены на трубопроводный газ без субсидий на цену электроэнергии для домохозяйств. В соответствии со сценарием 3, цены ни на газ, ни на электроэнергию для домохозяйств не субсидируются. Сценарий 4 включает корректировку цен вследствие оценок равновесия изменений общих потребительских цен, помимо изменений цен на газ и электроэнергию.

доходов, полученных благодаря росту цен, направляются в инвестиции.

Другой ключевой вывод заключается в том, что потери в благосостоянии беднейших 40 процентов населения были бы полностью компенсированы выделением лишь одной трети дополнительных доходов, полученных благодаря росту цен на трубопроводный газ и электроэнергию для домохозяйств. Это имеет важное значение для реформы, поскольку другие две трети доходов могут использоваться для других целей. Например, дополнительные доходы можно реинвестировать в этот сектор для повышения энергоэффективности, таким образом предоставляя долгосрочные экономические и экологические выгоды. В зависимости от целей и используемых инструментов можно было бы предусмотреть иные варианты мер компенсации для укрепления системы социального обеспечения. Эти доходы могли бы быть использованы и в других секторах экономики. В любом случае эти выводы демонстрируют, что с учетом адекватной компенсационной политики субсидии для домохозяйств на трубопроводный газ и электроэнергию могут быть ликвидированы.

Научные исследования реформ субсидий на газ и электроэнергию в других странах приходят к схожим выводам: потенциально регрессивное воздействие ликвидации общих субсидий на энергоносители может быть нивелировано, если хорошо продуманные целевые субсидии компенсируют затронутое население. Недавние исследования Всемирного банка также поддерживают эти общие выводы как в данном регионе, так и за его пределами, например, в Армении, Беларуси, Косово, Марокко, Турции, Тунисе, Украине и различных странах Центральной Америки.

Масштабы корректировки цен значительны, поскольку средние субсидии составляют для домохозяйств около 40 и 90 процентов стоимости трубопроводного газа и электроэнергии, соответственно, а для отдельных регионов или групп населения – даже более значительную часть. Ликвидация ценового разрыва в краткосрочной перспективе подразумевала бы ощутимые потери в благосостоянии для некоторых групп, и поэтому не является целесообразной. Более постепенный подход принесет успех с большей вероятностью, позволяя состояться поведенческим изменениям для уменьшения расходов топлива и достижения энергоэффективности.

Другой актуальный вывод заключается в том, что неравенство в распределении субсидий является *менее* распространенным в разрезе демографических или географических объектов и *более* распространенным между социально-экономическими группами. Воздействие отмены субсидий на благосостояние незначительно различается между регионами: большинство регионов имеют средние потери в благосостоянии около 1,5 процента совокупного потребления домохозяйств в относительном выражении и 250 рублей в месяц на душу населения в абсолютном выражении. Главным исключением является Восточно-Сибирский экономический район, главным образом — вследствие крупной косвенной субсидии на электроэнергию. Напротив, воздействие в Центральном экономическом районе, несмотря на более значительные потребительские расходы домохозяйств, оказывается меньше, чем в других регионах, вследствие более низких косвенных субсидий (например, 15 процентов в Московской области, от 3,93 рубля до 4,52 рубля за киловатт-час; и 31 процент в городе Москва, от 3,94 до 5,20 рубля за киловатт-час).

Соответственно, компенсационные меры должны в большей мере учитывать уровень потребления домохозяйств и оказывать адресную поддержку тем, кто более уязвим перед относительно большими потерями в благосостоянии. Такая адресная поддержка способствовала бы укреплению равенства среди как социально-экономических категорий, так и демографических и географических групп населения (несколько исключений из этого обобщения могут быть приведены для некоторых конкретных групп, таких как пенсионеры и население Сибирского и Дальневосточного регионов).

## **Российская политическая экономия как сдерживающий фактор реформы энергетических субсидий**

В данном докладе обновлены и количественно выражены размеры и воздействие энергетических субсидий; также показано, что ликвидация субсидий может быть полезна для экономики и может способствовать сокращению выбросов углерода. Доклад также демонстрирует, что потеря благосостояния уязвимыми группами населения вследствие ликвидации субсидий может быть полностью компенсирована. Тем не менее, эти наблюдения, хотя и являются необходимыми,

недостаточны для продвижения реформы. В то время как обеспокоенность по поводу будущего сокращения экспортных доходов от нефти и газа (усугубляемая недавним падением спроса на ископаемое топливо в результате текущего кризиса COVID-19 и растущего давления, направленного на декарбонизацию экономики) может способствовать продвижению реформы субсидий, глубинные и укоренившиеся личные интересы отдельных политических игроков могут препятствовать необходимым реформам. Более четкое представление о политической экономии и общественном мнении имеет решающее значение для понимания стимулов и антистимулов реформы (глава 4).

## **Особенности российского экономического ландшафта, которые сдерживают реформу**

Федеральный бюджет, как правило, *не* является главным источником финансирования энергетических субсидий. В случае газа и электроэнергии одной группе потребителей субсидии поступают за счет других потребителей в рамках процесса перекрестного субсидирования. В случае нефти речь идет о недополученных доходах федерального бюджета, а не о расходах, предназначенных для прямой поддержки субсидирования. Региональные и муниципальные бюджеты несут расходы для помощи потребителям по их расходам на энергию в рамках механизма содействия домохозяйствам, получающим коммунальные услуги. При этом российский случай остается уникальным. Он не характерен для типичного нефтяного или газодобывающего государства, где правительство выделяет значительные бюджетные средства для сохранения низких цен на потребление энергии. Отсутствие существенного прямого бремени на федеральный бюджет частично устраняет срочность принятия решений по реформе энергетических субсидий для российского правительства. Российские энергетические субсидии не являются частью бюджетного процесса на федеральном уровне (в отличие от стран, где правительство предоставляет энергетические субсидии из бюджета), что сужает пространство для политического вмешательства. В условиях, когда энергетические субсидии поступают через бюджет, реформа субсидий обычно вызывает политические битвы о перераспределении сэкономленных расходов. Этого не происходит в России. Схожим образом, государства, экспортирующие энергоносители, часто

запускают реформу субсидий после циклического обрушения цен на нефть для того, чтобы сбалансировать свои бюджеты. В случае России циклы подъема и падения нефтяных цен существенно не повлияли на отношение ответственных органов к энергетическим субсидиям из-за отсутствия значительного прямого бремени. Нефтяной сектор является частичным исключением, поскольку выпадающие доходы вынуждают политическое руководство проводить реформы для обеспечения дополнительных доходов бюджета, одновременно гарантируя относительно низкие цены на нефтепродукты. Кроме того, фискальный стимул для правительства к реформированию перекрестных субсидий слаб. Перекрестные субсидии в секторах электроэнергетики и газа оплачиваются в первую очередь «промышленными» потребителями; при этом отсутствует существенное прямое бремя для федерального бюджета. Это частично снижает актуальность принятия мер по реформе тарифов.

**Нестабильные экономические показатели являются существенным фактором, влияющим на отношение российского правительства к реформе энергетических субсидий.** Озабоченность по поводу экономического роста широко присутствует в политическом дискурсе России о реформе энергетических субсидий, способствуя более медленному повышению регулируемых цен на энергоносители. Экономический бум 2000-х годов сопровождался смелыми реформами по реорганизации рынков электроэнергии и газа. Основные шаги для повышения внутренних цен были также сделаны в течение этого периода. Напротив, слабый экономический рост с 2013 года совпал с более осторожным подходом к дальнейшим изменениям на рынках газа и электроэнергии. Кроме того, экономические показатели влияют на внутренний спрос на потребление энергии, косвенно влияя на планы правительства относительно реформы субсидий. Для стран, экспортирующих энергоносители, реформа субсидий становится более приоритетной, когда растущий внутренний спрос на топливо усиливает беспокойство правительства по поводу будущих доходов от экспорта энергоносителей. Например, Иран приступил к масштабной работе для сокращения нефтяных субсидий, чтобы ограничить внутренний рост спроса. В российском случае исключительно высокие показатели в течение 2000-х годов сопровождался существенным ростом внутреннего спроса

на энергию: потребление газа и электроэнергии в период между 1999 и 2008 годами выросло на 19,6 процента и 22,9 процента, соответственно. Это усилило беспокойство правительства по поводу удовлетворения внутренних и зарубежных газовых обязательств, способствуя плану реформ, который включал постепенную повышающую корректировку внутренних цен на газ. Напротив, относительно слабые экономические показатели после 2008 года сопровождалось стагнирующим внутренним спросом на потребление энергии. Можно предположить, что это ослабило стимулы для правительства в принятии более решительных мер в отношении энергетических субсидий.

**Подход правительства Российской Федерации к бюджету является еще одним элементом экономического контекста, который влияет на реформу энергетических субсидий.** Российская политика в налогово-бюджетной сфере колеблется между чрезвычайно мягким и строго консервативным подходом на протяжении последних трех десятилетий, отражая политические споры и меняющиеся экономические приоритеты руководства. Резкое падение цен на нефть в 2014 году и введение международных санкций, направленных против секторов российской экономики, создало благоприятную обстановку для повторного введения консервативных фискальных элементов в экономическую политику. Этот подход в большой степени сохраняется, что подтверждается решением правительства следовать бюджетному правилу, которое существенно ограничивает расходы и отображает способность правительства балансировать свой бюджет на фоне относительно низких цен на нефть. Сдерживание инфляции продолжает иметь первостепенное значение для российского руководства, что приводит к снижению темпов роста регулируемых цен на энергоносители. В то же время консервативный подход в налогово-бюджетной сфере ослабляет возможность переноса финансового бремени энергетических субсидий с производителей на государственный бюджет.

**Смягчение влияния на климатические изменения посредством специальной политики сокращения выбросов, связанных с энергетикой, традиционно не относилось к приоритетам для российского правительства.** Тем не менее, в последние месяцы имеет место ощутимый сдвиг в подходе российского правительства, демонстрирующий открытость для более динамичной климатической политики как внутри

страны, так и за рубежом. 29 октября 2021 года правительство опубликовало новую Стратегию низкоуглеродного развития, имея своей целью достижение Россией углеродной нейтральности к 2060 году. В этих новых условиях реформа энергетических субсидий в России может выйти на передний план.

**Россия остается страной с уровнем доходов выше среднего, где повышение цен на энергию является значительным вызовом с точки зрения доступности потребления.** С учетом дохода на душу населения, который в 2019 году составил 11 584 долл. США (что соответствует примерно трети от среднего уровня для стран Европейского Союза), ликвидация разрыва с мировыми или европейскими ценами на энергию приведет правительство к необходимости принять серьезные политические риски. Кроме того, вопрос о доступности потребления тесно связан с практикой уклонения от оплаты счетов за потребление энергии. Российские органы власти признают, что доступность потребления для населения является основным фактором, который объясняет их осторожное отношение к реформированию субсидий. Проведенные фокус-группы подтверждают, что респонденты склонны рассматривать текущие тарифы как высокие и несправедливые. С учетом относительно низких доходов российских граждан по сравнению с жителями других стран Европы, респонденты из фокус-групп с трудом соглашались с тем, что цены на энергию в России занижены. Таким образом, умеренное повышение цен на энергию трансформируется в существенное недовольство, направленное на правительство. Соответственно, доступ к «дешевой энергии» оказывается целью, которая широко распространена среди населения.

### **Особенности российского политического ландшафта, которые сдерживают реформу**

**Для реализации реформы энергетических субсидий необходим обширный консенсус среди основных заинтересованных сторон.** Сформировать такой консенсус с учетом меняющихся и иногда противоречивых приоритетов в исполнительных органах российской власти непросто. Вопросы, требующие рассмотрения, включают оценку размеров субсидий, определение исходных показателей для внутренних цен, а также темпы и методы проведения реформы. В тех сферах, где основные заинтересованные стороны в исполнительной власти объединяются вокруг схожей цели,

предложения о реформе субсидий имеют больше поддержки. Например, правительственные чиновники являются сторонниками сохранения высокого налогового бремени на российский нефтяной сектор, что вызывает активное продвижение новых мер для выполнения этой задачи во время реформирования нефтяных субсидий.

**Реформа с крупными последствиями для распределения доходов часто ведет к более осторожному подходу со стороны политического руководства.** В российском случае на отношение к реформе часто влияет беспокойство по поводу общественного мнения и социальной стабильности. Например, российское правительство в 2004-2005 годах пыталось упразднить натуральные льготы, но общественная реакция заставила его умерить свои амбиции в части этой реформы. Схожее беспокойство в 2018 году заставило правительство в конечном счете замедлить темпы пенсионной реформы. Исходя из этого опыта предшествующих реформ, исполнительная власть может сохранять осторожность в отношении реформирования субсидий, если население воспринимает их как новое финансовое бремя.

**Наконец, о степени, в которой российское руководство отдает приоритет той и иной реформе, можно в целом судить по его периодическим программным предложениям.** В правительстве существует тенденция включать основные приоритеты в широко освещаемые стратегические и экономические программы. Некоторые аналитики считают, что приверженность стратегическим планам являлась существенным элементом стиля руководства в России в течение последних двух десятилетий. Российское правительство совсем недавно объявило о Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации, который охватывает четырнадцать национальных проектов и 42 инициативы в области социально-экономического развития для реализации в течение периода до 2024 года. Реформирование прямых энергетических субсидий в этом или других важных стратегических планах приоритетом не является. Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная правительством в июне 2020 года, требует постепенного исключения перекрестных субсидий на электроэнергию и природный газ, что стало долгожданным положительным шагом.

## «Окно возможностей» для реформы энергетических субсидий

Существует несколько серьезных причин полагать, что сейчас в России сложились более благоприятные условия для проведения реформы энергетических субсидий, чем раньше.

- В последние годы правительство Российской Федерации демонстрирует приверженность относительно консервативному подходу в бюджетно-налоговой сфере и стремится достичь более высокого экономического роста. Это повышает вероятность того, что правительство пожелает определить приоритеты, которые сводили бы к минимуму нагрузку на государственный бюджет. Такой подход к реформе субсидий может помочь получить выпадающие доходы благодаря отмене косвенных субсидий, а также и предотвратить перекладывание текущего бремени перекрестных субсидий на федеральный бюджет.
- Российское правительство привержено достижению углеродной нейтральности к 2060 году. Реформа энергетических субсидий может быть существенным элементом в рамках мер по декарбонизации, который заставит производителей и потребителей принять участие в смягчении негативного воздействия на климат. На заинтересованность правительства в реформировании энергетических субсидий также влияет контекст политики декарбонизации, осуществляемой другими странами. Например, последнее предложение Европейского Союза создать механизм трансграничного углеродного регулирования (ТУР) привлекает внимание российского правительства к потенциально высоким издержкам для России вследствие применения механизмов ТУР. Это предложение также породило дискуссии среди российских чиновников о возможных средствах адаптации, таких как улучшение энергоэффективности и более широкое использование возобновляемых источников энергии. Отмена энергетических субсидий в принципе может помочь достичь обе цели.
- Правительство Российской Федерации признает необходимость более либерализованного газового рынка, несмотря на разногласия среди ключевых органов по поводу темпов и содержания реформы. Официальная Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная в 2020 году, требует устойчивого увеличения регулируемых базисных цен, перехода к нерегулируемым «промышленным» ценам и постепенного устранения перекрестных субсидий для обоих типов потребителей и регионов. С точки зрения правительства, реформа газовых тарифов предоставляет возможность частично устранить некоторые хронические поводы для беспокойства, связанные с чрезмерным потреблением газа, сильной зависимостью от газа в энергетике и низкими темпами внедрения более энергоэффективных технологий в ключевых отраслях.
- Основные заинтересованные стороны выражают общую позицию об исключении перекрестных субсидий на электроэнергию и газ. Как «Газпром», так и независимые производители газа видят определенные важные преимущества в дерегулировании «бытовых» цен на газ. Для «Газпрома» этот сегмент мог бы превратиться в прибыльное направление бизнеса. Более высокие тарифы для бытовых потребителей могут открыть новые возможности для независимых производителей газа и поставщиков электроэнергии. Поскольку российские промышленные и коммерческие потребители несут бремя перекрестных субсидий, основные энергоемкие секторы (такие как электростанции, металлургия, химическая промышленность и производство удобрений) сильно заинтересованы в ликвидации этих субсидий. Их аргументация, связанная с ростом международной конкурентоспособности благодаря реформе перекрестных субсидий, вполне соответствует приоритетам правительства в части диверсификации экономики.
- Субсидии, обусловленные искажениями цены в нефтяном секторе, представляют собой значительный недополученный доход для государства, в отличие от природного газа и

электроэнергии. Это заставило правительство предпринять ряд усилий, чтобы минимизировать размер таких выпадающих доходов. Поскольку реформирование субсидий в нефтяном секторе непосредственно связано с реформами в сфере налогообложения этого сектора, вопрос об их постепенной ликвидации может оставаться одним из приоритетов энергетической политики. Стремление правительства свести к минимуму упущенные нефтяные доходы может дать шанс на реализацию более системного подхода к налогообложению нефтяной отрасли, с возможностью устранить поводы для беспокойства по всей цепочке добавленной стоимости нефти.

## Четыре подхода к реализации реформы энергетических субсидий

У России имеется несколько вариантов для реформирования субсидий на газ, нефть и электроэнергию. Они различаются по объему и сложности. Каждый путь сопряжен с разным уровнем политических и экономических ограничений. Выбирать приходится между умеренными подходами и теми, что подразумевают более масштабные реформы. Более узкие реформы могут столкнуться с меньшим сопротивлением, но не всегда эффективны. Всеобъемлющие реформы могут быть более эффективными, но они затрагивают интересы обширного круга заинтересованных сторон, что может затруднить их проведение. В данном отчете определены четыре основных варианта, которые российское правительство может рассмотреть при проведении реформы энергетических субсидий. Эти варианты начинаются с умеренного подхода к реформе с постепенным переходом к работе по более широкому спектру областей политики.

1. *Отмена субсидий или перераспределение их бремени:* многочисленные предложения правительства Российской Федерации на данный момент сосредоточены на перераспределении бремени субсидирования среди основных заинтересованных сторон, а не на отмене субсидий. Этот подход не только не прекращает практику субсидирования, но и сталкивается

с существенными препятствиями вследствие сопротивления потенциально затронутых игроков.

2. *Простая реформа тарифов или всеобъемлющая реформа тарифов:* другой основной вопрос касается объема реформы формирования тарифов. Более простой подход заключается в постепенном повышении субсидируемых цен на энергию. Альтернативой является объединение повышения цен на энергию с дополнительными реформами, которые напрямую связаны с формированием цен. К таким дополнительным реформам относятся «институциональные» реформы, например, повышение независимости решений регулирующих органов с одновременным созданием административных возможностей для оказания адресной поддержки населению. Их могли бы сопровождать «информационные» реформы, чтобы повысить прозрачность существующих механизмов субсидирования, а также степень осведомленности населения о существовании и объеме этих субсидий.
3. *Изолированная реформа субсидий или всеобъемлющая реформа энергетического рынка:* простой подход к реформе субсидий предполагает доведение субсидируемых цен до рыночного уровня. Многие предложения в России связаны со степенью индексации регулируемых цен на энергию в соответствии с инфляцией. Цель заключается в том, чтобы гарантировать постепенное сокращение разрыва между субсидируемыми и рыночными ценами. Более сложный подход заключается в том, чтобы рассмотреть ряд реформ на соответствующем энергетическом рынке, нацеленных на решение проблем более широкого характера, которые затрагивают функционирование рынка. Такие реформы имеют целью усиление конкуренции, где это возможно, и сокращение затрат в долгосрочной перспективе. Изолированная реформа субсидий, будучи проще, не всегда осуществима, если основные рыночные игроки ставят встречные условия для проведения дальнейшей реформы, как это имеет место в случае с российским газовым сектором.

4. *Реформа энергетического сектора, включая реформу субсидий или широкий комплекс реформ*: сфера действия реформы может быть нацелена только на энергетический сектор или направлена на более широкий спектр реформ. Проведение реформы субсидий может быть облегчено в контексте комплексных мер, нацеленных на решение краткосрочных и долгосрочных задач, связанных с преодолением социального неравенства, улучшением энергоэффективности, устойчивым ростом, снижением отрицательных воздействий на климат и повышением конкурентоспособности основных секторов экономики.

## Общественное мнение как основной фактор реформы

**В основе представленных выше вариантов должна лежать «реальность общественного мнения».** В рамках подготовки настоящего доклада были проведены обсуждения в четырех фокус-группах для лучшего понимания общественного мнения как одного из потенциальных факторов реформы энергетических субсидий. Обсуждения проводились в режиме онлайн в апреле 2021 года. Эти фокус-группы были созданы для изучения общественного мнения об услугах сектора энергетики, а именно — потребления электроэнергии и газа в трех выбранных регионах: Москва, Иваново и Набережные Челны (Татарстан). Респондентам задавали вопросы о дополнительных услугах, таких как теплоснабжение, сбор и утилизация отходов, а также о муниципальных услугах. В Набережных Челнах участвовали две отдельные группы, отличающиеся по уровням доходов. Все группы были инклюзивными в отношении пола, типа жилища, размеров домохозяйства, уровня образования, количества и типа энергопотребления, а также правомочности получения социальной помощи. Фокус-группы предоставили ценные сведения об общественном мнении по поводу реформы энергетических субсидий, главных препятствий и необходимых решений для эффективного проведения реформы.

**Исследование установило, что население в целом не поддерживает реформу энергетических субсидий.** Основные выводы, связанные с общественным восприятием реформы энергетических субсидий, таковы:

- *Восприятие обществом качества обслуживания*: обсуждения не выявили значительного недовольства в обществе по поводу качества услуг снабжения газом и электроэнергией. Существенные жалобы были связаны в первую очередь с другими услугами, такими как сбор и утилизация отходов или содержание жилых домов. Отсутствие альтернативных поставщиков энергетических услуг (вследствие отсутствия конкуренции) было упомянуто как одна из основных сфер для совершенствования. Респонденты с самыми низкими доходами демонстрировали наивысший уровень удовлетворенности энергетическими услугами. Общая высокая степень общественной удовлетворенности услугами снабжения газом и электроэнергией существенно отличается от ситуации в других странах, где Всемирный банк участвовал в реформе субсидий. Существующие исследования показывают, что общественное мнение относительно реформы субсидий можно улучшить, если реформа будет сопровождаться значительным повышением качества услуг. Представляется, что в случае России этот стимул отсутствует.
- *Восприятие обществом тарифов на газ и электроэнергию*: все респонденты оказались хорошо информированными о сумме, которую они выплачивают за электроэнергию и газ, однако при этом были склонны рассматривать текущие цены как чрезмерные и несправедливые. Одной из причин для этого восприятия является текущая экономическая ситуация, обусловленная, по мнению респондентов, отсутствием роста заработной платы. Тем не менее, основное недовольство, связанное с ценами на энергию, сосредоточилось на услугах отопления, а не на поставках газа и электроэнергии. Теплоснабжение последовательно выделялось как коммунальная услуга, за которую домохозяйства платили больше всего. В отличие от этого, многие респонденты отметили, что расходы на газ составляют самую небольшую статью расходов на энергию. Кроме того, по общераспространенному мнению, тарифы на коммунальные услуги в ближайшем будущем продолжат рост.

- *Осведомленность общества о субсидиях:* обсуждения в группах выявили почти полное отсутствие осведомленности о субсидии как компоненте конечной цены электроэнергии и газа. Многие респонденты задавали вопросы об определении субсидии, предполагая, что энергетические услуги по сниженным ценам не могли быть определены как субсидия в контексте страны, богатой энергетическими ресурсами. Большинство респондентов, отвечая на вопрос о том, кто оплачивает стоимость субсидий для бытовых потребителей, указывали на государство (респонденты с высокими доходами чаще указывали на промышленных/коммерческих потребителей). Когда им сообщали, что субсидии оплачиваются главным образом промышленными/коммерческими потребителями и спрашивали, можно ли изменить эту ситуацию, и если да, то каким образом, мнения респондентов разделялись. Некоторые из них были удовлетворены сложившимся положением дел, в то время как другие считали, что субсидии должно оплачивать государство, а не промышленные/коммерческие потребители, поскольку последние имеют возможность включать стоимость субсидии в цену своей продукции.
  - *Реакция общества на увеличение тарифов после реформы субсидий:* возможная реакция респондентов на повышение тарифов была разной, причем какой-либо единый предпочтительный вариант отсутствовал. Возможные варианты реакции включали в себя сокращение энергопотребления, сокращение других расходов, прекращение оплаты счетов, присоединение к протестам против реформы субсидий и поддержка политических кандидатов, которые выступают против повышения тарифов.
  - *Доверие общества к правительству с точки зрения способности успешно реализовать реформу субсидий:* ответы респондентов показали существенный дефицит доверия правительству с точки зрения его способности успешно реализовать реформу субсидий. Многие считали, что адресная поддержка домохозяйств на основе уровня их дохода не сможет быть успешно реализована из-за проблем соответствия критериям правомочности получения поддержки, а также исходя из собственного отрицательного опыта предыдущих реформ.
  - *Восприятие обществом движущих факторов реформы субсидий:* респонденты в фокус-группах продемонстрировали высокую степень скептицизма по поводу возможных мотивов российского правительства по реформе субсидий. Респонденты скептически восприняли утверждения о том, что целью правительства может быть оказание помощи предприятиям, повышение общественного благосостояния и решение проблем, связанных с изменением климата. Несколько респондентов предположили, что фактическим мотивом, лежащим в основе возможной реформы субсидий, могло быть дальнейшее увеличение прибылей энергетических компаний, предоставляющих услуги населению. Наконец, многие респонденты подозревали, что мотивом правительства могло быть увеличение дополнительных налоговых доходов за счет повышения тарифов на энергию и коммунальные услуги.
- Столкнувшись с выбором между различными вариантами реформы и сохранением текущего положения дел, респонденты в фокус-группах в подавляющем большинстве случаев поддержали последнее.** Респондентам также предложили выбрать один из четырех вариантов реформы вместо ликвидации субсидий. Варианты включали в себя: (а) расширение государственных услуг для населения, (б) предоставление компенсации только домохозяйствам с низкими доходами, (в) предоставление государственной поддержки для повышения энергоэффективности в жилом секторе и (г) введение дифференцированных тарифов, привязанных к уровню потребления, когда домохозяйства с низким энергопотреблением платят меньше, а домохозяйства с высоким энергопотреблением — больше. Респонденты скептически отнеслись к возможности обязать правительство оказывать больше услуг или помогать в повышении энергоэффективности. Для одобрения этих вариантов респондентам нужны были более конкретные обязательства правительства (такие как энергетические субсидии

или удовлетворяющие установленным критериям приборы). Максимальную поддержку получил вариант дифференцированных тарифов.. Респонденты с низкими доходами поддержали его активнее, чем респонденты с высокими доходами. Часть респондентов считали неудобным определение правомочности/соответствия критериям. Другие отмечали, что семьи с низкими доходами уже получают пособия от государства, и им было непонятно, учитывалось бы это обстоятельство при назначении целевой субсидии и имело бы оно значение. Эти выводы подчеркивают необходимость формирования общественного мнения при проведении реформ.

## Десять вариантов мер для рассмотрения органами власти

В контексте вариантов реформы и общественных восприятий, отчет завершается следующими десятью рекомендациями.

1. *Сосредоточить внимание на предложениях, которые постепенно устраняют перекрестные субсидии, а не перераспределяют бремя субсидий:* перераспределение бремени какой-либо субсидии часто может казаться привлекательным вариантом политики. Однако этот подход лишь помогает отсрочить фактическую реформу. Более того, он создает новые проблемы для затронутых заинтересованных сторон. Новые модели перераспределения могут укорениться и стать необратимыми.
2. *Всеобъемлющая тарифная реформа будет действенной с большей вероятностью, чем простое повышение тарифов:* повышение регулируемых цен для бытовых потребителей вкуче с дополнительными институциональными и информационными реформами может гарантировать устойчивую и эффективную тарифную политику. Потребителям могут быть предоставлены счета на коммунальные услуги (газ, электроэнергия), которые включают расшифровку начислений и обозначают долю субсидии в конечной цене. Повышение осведомленности о том, кто несет фактическое бремя субсидии, может помочь в устранении

ошибочных восприятий и потенциально усилить общественную поддержку реформы.

3. *Реформа субсидий с большей вероятностью будет успешной, если она сопровождается дополнительными реформами энергетического рынка:* поддержку реформе субсидий могли бы оказать комплексные реформы в отрасли. Успехи в каждом отдельном элементе реформы могут облегчить поиск долгосрочного решения проблемы энергетических субсидий. Кроме того, помощь в эффективной реализации реформы субсидий могут оказать дальнейшие реформы в электроэнергетике и в газовом секторе.
4. *Содействие реформам в секторе электроэнергетики:* рынок электроэнергии в основном либерализован, однако в нем сохраняется много проблем, которые ограничивают возможности для тарифной реформы. Поощрение более широкой конкуренции, содействие участию большего числа частных компаний в производстве электроэнергии и усиленной конкуренции в розничном секторе наряду с мерами, которые упрощают смену поставщиков, могут стать значительными шагами по реформированию сектора. Меры, улучшающие прозрачность сетевых тарифов и устанавливающие исходные ориентиры для расходов сетевых компаний, могли бы стимулировать снижение издержек.
5. *Продвижение дополнительных реформ на газовом рынке:* двухуровневый рынок, который возник в российской газовой отрасли, привел к тому, что интересы «Газпрома» и независимых производителей газа вступили в противоречие. Простого способа выйти из тупиковой ситуации, в которой оказались эти игроки, не существует. При этом для начала осуществления тарифной реформы государству необходимо обеспечить новое равновесие между этими интересами. Первыми шагами могло бы стать повышение прозрачности в отношении тарифов «Газпрома» на транспортировку газа в обмен на дерегулирование его «промышленных» цен, при этом в качестве последующей меры можно было бы рассмотреть функциональное разделение услуг транспортировки. Всеобъемлющая реформа

в газовом секторе потребует дополнительных шагов, которые учитывали бы доступность для потребителей, инвестиционные потребности сектора для удовлетворения потенциально растущего экспортного спроса и сезонного пикового спроса внутри страны, а также планы правительства в части дальнейшей газификации страны. В создании лучше функционирующего газового рынка также может помочь повышение эффективности Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи как площадки для торговли природным газом.

6. *Продвижение политики социальной защиты и энергоэффективности для помощи уязвимым потребителям:* предыдущие экспериментальные проекты введения «нормы социального потребления» в отношении электроэнергии выявили необходимость в разработке тщательной методики с применением большего числа параметров, позволяющих лучше выявлять потребителей, нуждающихся в поддержке. Более широкое применение ценообразования на электроэнергию при пиковой нагрузке и «умных» счетчиков также может помочь экономным потребителям снизить расходы. Потребителям может быть оказано содействие в установке «умных» счетчиков. Внедряя адресные субсидии, правительство может также активнее совершенствовать административные возможности региональных органов власти в предоставлении адресных пособий. Введение сезонного характера ценообразования на газ для бытовых потребителей может помочь лучше сбалансировать интересы таких потребителей и интересы газовой отрасли.
7. *Продвижение дополнительных реформ, затрагивающих ценообразование на нефтепродукты:* правительство Российской Федерации предприняло ряд шагов для постепенного перехода к режиму налогообложения нефтяной отрасли, который предусматривает обложение прибыли, а не валового дохода. Вместе с тем, для внедрения такого режима правительству может потребоваться повысить свои возможности в части администрирования. В странах, где

налог взимается с прибыли, распространена практика, когда министерство финансов имеет возможность привлекать экспертные знания, которыми располагают другие министерства (например, министерство энергетики) в таких сферах, как геология и инженерное дело. Кроме того, правительство Российской Федерации могло бы пересмотреть свой подход в части поддержки слишком большого сектора нефтепереработки, в котором имеется множество НПЗ с неудачным географическим расположением. Полезным может стать уточнение оптимальной пропускной способности НПЗ для России в целом. Правительство могло бы также установить график постепенной ликвидации отрицательных акцизных налогов и демпфирующих механизмов, разработав заслуживающий доверия план для адаптации нефтеперерабатывающей отрасли. Наконец, повышение налогов на потребление нефтепродуктов могло бы обеспечить значительные возможности для увеличения доходов бюджета и одновременно способствовать созданию механизма, который предлагал бы дополнительные возможности реагирования на колебания мировых цен на нефть.

8. *Выработка всеобъемлющего подхода к экономическим реформам как фактор, облегчающий реформу субсидий:* правительство Российской Федерации располагает многочисленными инструментами, способными обеспечить прогресс в реформировании субсидий. Заинтересованным сторонам, на которых негативно сказывается повышение тарифов, могли бы помочь такие инструменты, как содействие в достижении энергоэффективности или адресная социальная помощь. Другие инструменты могут помочь увязать реформу субсидий с более широкими долгосрочными целями политики. Включение этих инструментов в расширенную стратегию может обеспечить более успешную реализацию реформы субсидий. Так, в дискурс на тему энергетических субсидий может быть включена повестка энергоэффективности с определением четких целей для каждой сферы.

9. *Включение реформы субсидий в национальные приоритеты:* на протяжении двух последних десятилетий правительство включает экономические и социальные приоритеты в стратегические и экономические программы. Включение реформы энергетических субсидий в стратегический документ, такой как Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации, мог бы побудить российские учреждения работать над мерами, поддерживающими реформу субсидий.
10. *Разработка эффективной стратегии информирования для повышения общественного доверия и поддержки тарифной реформы:* в самом широком смысле можно предположить, что российское население не желает поддерживать тарифные реформы, которые приведут к росту цен на энергию. Кроме того, существует значительный дефицит доверия к способности правительства создать механизмы для адекватной

компенсации существенно затронутых домохозяйств. В ходе общественных опросов можно было бы выявить, какие аспекты реформы субсидий потенциально стали бы привлекательными для населения, одновременно определяя меры политики и другие способы укрепления доверия к правительству. Эти шаги могли бы лечь в основу эффективной стратегии информирования, которая помогла бы правительству завоевать общественное доверие к своей способности провести тарифную реформу справедливо и эффективно.

В конечном счете проблемы, связанные с ликвидацией энергетических субсидий в России, требуют тщательного обдумывания как часть пакета реформ по улучшению конкурентоспособности, эффективности, управления и социальной защиты, в соответствии со стремлением России войти в число стран с высоким уровнем дохода.

