

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЬЮ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Марианна Скрябина*

На данный момент в Китае отсутствует единое министерство энергетики, управление отраслью крайне децентрализовано. Различные ведомства, занимающиеся вопросами энергетики, выполняют перекрестные функции, зачастую выпуская противоречащие друг другу постановления. На протяжении уже многих лет откладывается публикация основополагающего Закона об энергетике. Такая система не позволяет проводить согласованную энергетическую политику и снижает уровень энергетической безопасности экономики страны в целом.

В последние два десятилетия кардинально изменилась энергетическая стратегия Китая. Своеобразным рубежом здесь является 1993 год, когда Китай стал чистым импортером нефти. В 2010 г. он обогнал США по объемам потребления энерго-ресурсов, став главным энергопотребителем в мире. Поиск источников поставок способствовал расширению присутствия КНР во всех регионах мира, включая Африку, Латинскую Америку и Антарктику.

Однако причины наращивания импорта и масштабных инвестиций в месторождения и активы за рубежом кроются в неэффективной системе управления отраслью. Обладая значительными запасами угля, китайское руководство на протяжении долгого времени проводило политику самообеспечения (использования преимущественно внутренних энерго-ресурсов), не инвестируя в новые технологии добычи и эффективное использование ресурсов. Эта стратегия, с одной стороны, позволила Китаю избежать влияния «нефтяных шоков» 73 и 78 годов, но в долгосрочной перспективе это сыграло скорее отрицательную роль, так как не было стимулов разрабатывать энергосберегающие технологии. Это привело к более быстрому истощению основных месторождений нефти (в особенности – Дацинского) и

районов угледобычи (провинция Шэньси)¹ и, как результат – росту импорта для удовлетворения потребностей стремительно растущей экономики. Китай будет все больше зависеть от внешних поставок основных видов энерго-ресурсов (нефти, природного газа и угля).

На протяжении более 30 лет с начала политики реформ, основное внимание уделялось темпам, а не качеству экономического роста. Только в последние годы стали обсуждаться проблемы устойчивого развития, социальной ответственности, борьба с экологической деградацией и др. В 12-м пятилетнем плане развития энергетики Китая (2011–2015), опубликованном в январе 2012 г., были поставлены амбициозные цели снижения выбросов углерода на 17 % и увеличение доли нетопливных энерго-ресурсов до 11 % от общего объема потребляемых первичных энерго-ресурсов. Также планируется сократить долю угля в энергобалансе с 70 % до 65 % к 2015 году и увеличить долю генерирующих мощностей на возобновляемых источниках энергии (гидро-, солнечные и ветровые установки) до 30 %. Однако на местном уровне приоритетными задачами зачастую по-прежнему остается рост ВВП, а большинство целей в области защиты окружающей среды остаются лишь декларативными. Это

* Скрябина Марианна Сергеевна, младший научный сотрудник Центра исследований Восточной Азии и ШОС Института Международных Исследований МГИМО(У) МИД России

объясняется сохранением прежней системы поощрения и продвижения по службе руководителей местного уровня: двузначные показатели роста ВВП местной экономики, как правило, являются основным гарантом быстрого продвижения по службе того или иного руководителя. Изменение этой мотивации у управленцев, в первую очередь, на местном уровне (уездном и провинциальном) представляет главную проблему для обеспечения устойчивого роста.

Структура управления энергетикой Китая

Уголь является основным энергетическим ресурсом в Китае, на него приходится около 70% энергопотребления². Главная проблема заключается в рассредоточенности месторождений. В результате более 60% угля транспортируется по железным дорогам в среднем на расстояние 550 км, что вызывает перегруженность путей и, как следствие, перебои в поставках (транспортировка угля составляет более 50% железнодорожных перевозок в Китае). Высокие внутренние цены на уголь и проблемы транспортировки в сочетании с ростом потребления угля привели к тому, что впервые в первом квартале 2007 года Китай стал чистым импортёром угля³, а в 2010 году – крупнейшим импортером угля в мире, обогнав Японию. Это послужило тревожным сигналом, выявившим недостаточное финансирование инфраструктуры в угольной промышленности и необходимость устранения аварий на производстве. Многие угольные шахты были закрыты после серии аварий. Причина заключается в том, что более 26 тысяч из 28 тысяч официально зарегистрированных угольных шахт управляются малыми предприятиями, применяющими технику добычи, которую в последний раз можно было увидеть на европейском континенте в 19 веке. Однако, как только возникает дефицит, многие из нелегальных малых шахт возобновляют работу.

Одной из основных составляющих планов по развитию угольной отрасли является централизация предприятий отрасли: до 2015 г. планируется сократить число угольных компаний с 11 000 до 4 000 и создать 6-8 крупнейших угольных корпораций. В 2009 г. в Китае насчитывалось более 9200 крупных предприятий, на которые приходилось 97% добычи угля. Количество угольных шахт за последние 10 лет было сокращено с 81 до 16 тысяч⁴.

Преобладание угля в энергобалансе, а также высокая концентрация рынка за счет централизация в отрасли усиливают пози-

ции угольных компаний в принятии решений по управлению отраслью. В особенности, это проявляется при согласовании контрактов на поставку угля генерирующим предприятиям. Именно противодействие со стороны «угольного лобби» стало основным препятствием на пути создания единого министерства энергетики Китая.

Структура управления отраслью

Управление энергетической отраслью находится в компетенции нескольких ведомств: Госсовета (правительство КНР), Государственного комитета по делам развития и реформы, входящего в него Управления по энергетике, Министерства коммерции, Министерства защиты окружающей среды, Министерства водных ресурсов, Министерства иностранных дел и др. Все большее влияние на принятие решений приобретают представители государственных корпораций и банков. Окончательное решение по основным проектам и международным сделкам в энергетике принимает Председатель КНР.

Центральную функцию в области энергетической политики выполняет Государственный комитет по развитию и реформе (сокращенно – ГКРР) – наследник Государственного Комитета планирования. Входящее в ГКРР Госуправление по энергетике напрямую отчитывается перед Госсоветом (правительством) КНР по наиболее важным вопросам⁵. Это орган планирования, в функции которого входит:

- разработка стратегии, целей и методов развития энергетики;
- аналитическая деятельность;
- утверждение крупных проектов в энергетической сфере, выдача разрешений на строительство новых генерирующих объектов;
- выдвигание инициатив и разработка соответствующих законопроектов в области финансовой, тарифной, внешнеторговой и инвестиционной политики в энергетической отрасли;
- продвижение реформы энергетики;
- осуществление межправительственного сотрудничества в энергетической области, координация международного сотрудничества в сфере разработки, добычи ресурсов, производства и технологического обмена; работа с МЭА, сбор и анализ информации по международным рынкам;
- отвечает за состояние государственных стратегических нефтяных запасов.

27 января 2010 г. был также создан Комитет по энергетике, который представляет

собой совещательный орган при Госсовете. В его состав вошли Премьер Госсовета Вэнь Цзябао, министр иностранных дел Ян Цзечи, Начальник ГКРР Чжан Пин и др. Подобный совещательный орган был учрежден еще в 2005г. и носил название «Группа руководителей по энергетике». Он был расформирован после создания Госуправления по энергетике в рамках ГКРР. Статус комитета предполагает регулярный режим работы. Еще одно отличие заключается в том, что в группу по энергетике входили представители всего 13 ведомств, а в комитет уже 19. К ним присоединились представители Народного банка Китая, Комитета по банковскому регулированию, Управления по налогам, Министерства водных ресурсов, Министерства промышленности и информатизации, Министерства безопасности, Министерства транспорта и др. Основные вопросы, которые предстоит решать данному комитету, связаны с формированием согласованной позиции всех ведомств, ведущих зарубежную деятельность, по обеспечению энергоресурсами экономики КНР. Необходимо отметить, что данный комитет был создан после того, как в 2009 году зависимость экономики КНР от внешних источников энергоресурсов превысила 50%⁶, и проблемы энергетического комплекса стали ключевыми в сдерживании экономического роста КНР.

10 марта в ходе 1-й сессии 12-го съезда Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) было объявлено о предстоящей реорганизации Госуправления по энергетике (ГЭУ) и вхождении в его состав Госкомитета по контролю за электроэнергетикой (ГККЭ)⁷. Данная реорганизация расширяет набор функции и повышает авторитет ГЭУ.

Во время выступления на съезде ВСНП Председатель ГКРР Ма Кай выделил три основные функции, которые будет выполнять ГЭУ после реорганизации:

- разработка и реализация энергетической стратегии Китая, планов и конкретных направлений политики;
- изучение и внесение предложений по реорганизации энергетической отрасли;
- контроль и надзор за энергетической отраслью КНР.

Таким образом, основное изменение и расширение функций ГЭУ произойдет в первую очередь за счет контрольных функций, перешедших от ГККЭ. Однако такие ключевые вопросы, как утверждение тарифов на первичные и вторичные энергоресурсы, в том числе электроэнергию, по-прежнему

остаются в ведении Управления по ценам Госкомитета по реформе и развитию. ГКРР также продолжит играть решающую роль в утверждении электроэнергетических проектов.

После реорганизации сохраняется ситуация, когда сферой энергетики управляют различные ведомства. По мнению большинства китайских экспертов⁸, данная реорганизация ничего существенно не меняет и лишь откладывает на неопределенный срок давно ожидаемое создание единого министерства энергетики. Также становится непонятна дальнейшая судьба реформы электроэнергетики, так как после объединения с Госэнергоуправлением, Госкомитет по контролю за электроэнергетикой окажется в прямом подчинении ГКРР, и таким образом не сможет больше занимать независимую позицию⁹. Конечная цель начатой еще в 90-е годы реформы – создание конкурентного рынка электроэнергии. Однако после расформирования в 2002 году Государственной энергетической корпорации и создания пяти генерирующих и двух сетевых корпораций осуществление реформы практически прекратилось.

Как пишет эксперт по китайской энергетике Ф.Эндрюс-Спид, «китайский энергетический сектор характеризуется внутренними противоречиями, краткосрочными политическими мерами, «кампаниями» и внезапными изменениями курса»¹⁰. Государственные агентства плохо скоординированы, слишком сильное давление оказывают госкорпорации, постоянно ставятся нереальные и недостижимые цели. Отсутствие единого координирующего органа вызывает конкуренцию между параллельными государственными организациями. Яркий пример недальновидной политики – в 1998 имел место переизбыток электроэнергии, в итоге были приостановлены крупные проекты по строительству новой генерации, что привело к дефициту из-за нехватки мощностей в 2004 г.¹¹ Управление энергетической отраслью в целом соответствует модели «фрагментированного авторитаризма», предложенной специалистом по китайской политической системе и управлению Кеннетом Либерталем. Эта система характеризуется балансом интересов между различными группами и индивидами при объединяющей роли КПК.

Заключение

Энергетическая политика Китая непоследовательна, основной упор делается на

краткосрочные меры в сочетании с амбициозными планами. По сути, параллельно существует несколько стратегий управления отраслью, не согласованных между собой. Так, центральные планы зачастую не согласованы с региональными планами развития. В плане 12-й пятилетки большое внимание уделяется экологическим целям и сокращению выбросов, однако, на местном уровне приоритетной задачей зачастую по-прежнему остается рост ВВП. Таким образом, большинство целей в области защиты окружающей среды остаются лишь декларативными.

Внутренние проблемы энергетики – одно из основных препятствий для поддержания высоких темпов экономического роста, а также поддержания социальной стабильности. Стремительное экономическое развитие экономики Китая и вызванный им рост потребления энергоресурсов приводят к экологической деградации территории КНР и нарушают экологическое равновесие. В 2007 году Китай опередил США по количеству выбросов двуоксида углерода в атмосферу¹². Экологические проблемы стали основной причиной социальных протестов

и активизации экологического движения в Китае в последнее время¹³. Отсутствует адекватное законодательство и регулярные штрафы за его нарушение. Это свидетельствует о том, что в настоящее время проблемы экологии все еще рассматриваются как второстепенные.

Дальнейшее развитие экономики Китая потребует структурных изменений в области потребления и поставок энергоресурсов. В данном случае, недавно начавшееся замедление роста ВВП КНР является удачным моментом для решения таких наболевших проблем, как снижение экологического давления, сокращения импорта энергоресурсов, повышения показателей энергоэффективности и продолжения реформирования цен на энергоресурсы. Уровень энергетической безопасности Китая в ближайшие десятилетия будет зависеть от того, какие приоритеты экономического развития выберет новое 6-е поколение руководителей, пришедшее к власти в марте 2013 года, и воспользуется ли оно шансами, которые ему предоставило замедление темпов роста ВВП для проведения структурных реформ в энергетике Китая.

GOVERNANCE OF THE ENERGY SECTOR IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

At present China lacks a single energy ministry. The system of governance in the sector is highly disorganized. Various energy agencies execute overlapping functions and often issue contradicting regulations. Enactment of a basic Energy Law has been postponed for years. The existing system of the energy sector governance prevents China from pursuing a coordinated

energy policy and undermines energy security of the Chinese economy.

Marianna Skryabina, Junior Researcher,
Research Center for East Asia and the
Shanghai Cooperation Organization, Institute
of Global Studies, MGIMO (University) under
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Китай, энергетика, управление, энергетическая безопасность, уголь, электроэнергетика, энергоэффективность, экологическая политика

Keywords:

China, energy sector, governance, energy security, coal, power sector, energy efficiency, environmental policy.

Литература:

¹ Доклад Международного Энергетического Агентства по Китаю за 2012 г. С. 5. // http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/China_2012.pdf

² BP Energy Outlook 2030 / British Petroleum, London. January 2011 // <http://www.bp.com>.

³ McGregorin R. Coal imports become China's burning issue // Financial Times. April 24. 2007 // <http://www.ft.com>.

⁴ 王显政：煤炭总量过剩的矛盾越来越突出 (Ван Сяньчжэн: Чем дальше, тем больше проявляется конфликт по

поводу избытка угля) / Sina, 19 июня 2010. // <http://finance.sina.com.cn/hy/20100619/13278140257.shtml>

⁵ Jacobson L., Knox D. New Foreign Policy Actors in China // SIPRI Policy paper. № 26. September 2010 // <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI26.pdf>

⁶ Доклад Международного Энергетического Агентства по Китаю за 2012г. С. 3 // <http://www.iea.org>

⁷ 国务院将重新组建国家能源局// Жэньминь Жибао, 10 марта 2013 г. // <http://energy.people.com.cn/n/2013/0310/c71890-20736636.html>

⁸ 王峰 : 能源部改革较复杂 需考虑中国能源企业情况 // Жэньминь Жибао. 11 марта 2013 г. // <http://energy.people.com.cn/n/2013/0311/c358110-20748505.html>

⁹ 能源局重组或助推电力体制改革// Sina News, 12 марта 2013 г. // http://finance.sina.com.cn/chanjing/sywxw/20130312/014014795287.shtml?_A_C_21=9031

¹⁰ Andrews-Speed, P. The governance of energy in China: Transition to a Low-Carbon Economy. London, 2012. P. 47.

¹¹ Там же. С. 55.

¹² World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet / UN DESA, New York. 30 August 2009. P. 121 // <http://www.un.org/en/development/desa/news/policy/wess-2009.shtml>

¹³ China Vows to Curb Emissions as Pollution Fuels Social Unrest // Bloomberg News. 15 March. 2013 // <http://www.bloomberg.com/news/2013-03-15/china-vows-to-curb-emissions-as-pollution-fuels-social-unrest.html>