

Энергетическая стратегия России: новые условия, новые подходы, новые ориентиры

Андрей Конопляник 7 октября на заседании правительства РФ предполагается обсудить вопрос «О состоянии и перспективах развития нефтегазового комплекса». К этому заседанию Министерство топлива и энергетики подготовило и внесло в правительство пакет документов, в том числе «Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России». Разработкой данного документа занималась специальная рабочая группа, костяк которой составили заместитель председателя Совета по изучению производительных сил Минэкономки РФ и РАН Александр Арбатов, председатель Экспертно-консультативного совета Минтопэнерго РФ Эдуард Грушевенко, руководитель департамента стратегического развития ТЭК Минтопэнерго РФ Алексей Мастепанов. Возглавлял рабочую группу президент Фонда развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования, советник Минтопэнерго РФ Андрей Конопляник. «НиК» предложил Андрею Александровичу прокомментировать идеи, заложенные в «Положения...». Приступая к работе над «Основными концептуальными положениями развития нефтегазового комплекса России», наша рабочая группа исходила из необходимости перехода от «технократического» к «финансово-экономическому» подходу при формировании энергетической стратегии страны. Мы считали нужным показать, что нефтегазовый комплекс (НГК) России вышел на новый этап своего развития, требующий серьезных изменений как в самом комплексе, так и во внешней среде его функционирования — в национальной и мировой экономике. НГК, как любой объект, особенно связанный с освоением природных ресурсов, в своем развитии проходит закономерные, обусловленные объективными причинами, стадии (см. «Закономерности «естественной динамики» сырьевой базы российского НГК»). Каждая стадия требует своей стратегии и тактики, своих законодательных и управленческих решений. Российский, а ранее советский НГК на протяжении всей своей истории придерживался одной доминирующей стратегии, которую можно сформулировать так: движение от уже освоенных территорий к новым, более богатым, с неуклонным значительным ростом производства продукции.

Закономерности «естественной динамики» сырьевой базы российского НГК

Изменение сырьевой базы подчиняется естественным природным закономерностям, связанным с конечностью запасов невозобновляемого минерального сырья (в данном случае — нефти и газа) в пределах нефтегазоносной провинции. Освоение таких провинций включает несколько стадий (ранняя, зрелая, поздняя и затухающая), отличающихся размерами открытий, уровнями и

издержками добычи, степенью риска.

В недавнем прошлом каждая из вновь вводимых доминирующих добывающих провинций была крупнее предыдущей по запасам и включалась в эксплуатацию в тот период, когда предшествующая доминирующая провинция находилась в зрелой фазе своего развития (см. «Динамика нефтедобычи в СССР и России»). Это обеспечивало для нефтегазодобычи страны в целом неуклонный рост, характерный для ранней фазы. Такое замещение истощающихся провинций новыми и связанные с этим изменения уровней и экономических показателей добычи можно назвать «естественной динамикой», являющейся природной основой реальной динамики и экономики добычи нефти и газа, которая должна закладываться в основу государственного регулирования НГК. В частности — исходя из влияния «природного фактора» на динамику издержек добычи и доли «горной ренты» в цене добываемых нефти и газа на разных стадиях «естественной динамики».

Сегодня налицо явные признаки поздней стадии для главной нефтедобывающей провинции страны — Западной Сибири и приближения к ней России в целом, находящейся сейчас по основным критериям на этапе перехода из зрелой стадии «естественной динамики» в позднюю. Тимано-Печорская, Восточно-Сибирская и др. провинции ни по объему предполагаемых запасов, ни по условиям освоения не смогут переломить ситуацию в старении сырьевой базы нефтяного комплекса России в силу фундаментальных геологических и природно-климатических причин. В аналогичной ситуации находятся нефтегазоносные провинции арктического шельфа, где главную сдерживающую роль будут играть условия и стоимость освоения. Самое большое, что можно ожидать от этих провинций в случае их успешного освоения — это замедление процесса перехода российской нефтедобычи из зрелой стадии к поздней. Таким образом, дальнейшее развитие НГК России будет происходить в рамках стадий «естественной динамики» с падающей долей горной ренты в цене добываемого сырья.

Переход на более поздние стадии развития нефтегазодобычи является неизбежным для каждой страны и означает необходимость изменения модели нефтегазообеспечения. В этом случае при снижении объемов добычи в цене нефти и газа существенно снижается рентная составляющая, а значит и рентный доход государства, изымаемый в виде специальных налогов и сборов.

Следовательно, основной упор на этих стадиях должен делаться не на усиление фискального давления на производителей, что может быть оправдано на ранних стадиях развития НГК (по мере роста доли ренты в цене добываемого сырья), а на расширение налогооблагаемой базы, за счет приведения в соответствие динамики налоговой нагрузки (в широком смысле слова) на НГК и «естественной динамики» воспроизводства минерально-сырьевой базы комплекса на поздних ее стадиях. Соответствующей модернизации требует модель государственной политики по созданию благоприятного инвестиционного климата, которая учитывала бы наличие свойственных поздней стадии «естественной динамики» дополнительных, объективно обусловленных инвестиционных рисков.

Первые тревожные сигналы о накапливающихся в НГК проблемах и негативных тенденциях его развития прозвучали в середине 70-х гг. Они содержались в записке тогдашнего министра нефтяной промышленности СССР Валентина Шашина. Министр писал, что чем больше мы добываем, тем шире нужно разворачивать разведку в новых регионах, готовить их к освоению в преддверии естественного спада добычи на разрабатываемых месторождениях. Он предостерегал, что если не начать заниматься подготовкой запасов в новых регионах, то, учитывая высокую инерционность отрасли (период от открытия новых месторождений до ввода их в разработку составляет, как правило, 10-15 лет), можно просто не успеть это сделать, когда наступит спад добычи. Который в свою очередь будет тем больше, чем выше текущий уровень добычи из

месторождений-гигантов (Самотлор, Федоровское и др.).

От предостережений Шашина тогда попросту отмахнулись. Поэтому громом среди ясного неба прозвучал некоторое время спустя прогноз Центрального разведывательного управления США: советская нефтяная отрасль находится на «пике» своих возможностей и в середине 80-х гг. начнется необратимое снижение добычи. Доклад ЦРУ подтвердил опасения трезвомыслящей части отечественных специалистов, полагавших, что без заблаговременного принятия решений, учитывающих объективные законы развития добывающих отраслей, неизбежно случится обвальное падение добычи со всеми вытекающими отсюда последствиями. И чем позже будут приняты соответствующие меры, тем дороже они обойдутся.

В середине 80-х гг., когда прогноз ЦРУ фактически подтвердился и добыча в стране впервые сократилась, ценой невероятных усилий и финансовых затрат удалось на короткий срок предотвратить долговременный спад. Однако с конца 80-х гг. снижение добычи приобрело необратимый характер, и было усугублено последовавшими структурными преобразованиями российской экономики.

В 90-е годы НГК, как и отечественная экономика в целом, испытал серьезный спад производства и значительные нарушения в работе всех основных звеньев. Однако этот спад был не столь катастрофичен, как в других отраслях экономики, и, что самое главное, происходил в обстановке удовлетворения своей продукцией не только платежеспособного внутреннего и внешнего спроса, но и значительной части социально и политически значимых потребностей, оплачиваемых далеко не полностью.

Относительно более высокая сегодняшняя успешность функционирования НГК по сравнению с другими отраслями создает иллюзию его долгосрочного и устойчивого благополучия и делает комплекс постоянным и основным донором бюджета. Однако влияние предыдущих затрат может закончиться очень скоро (подходит к концу период получения эффекта от осуществленных ранее инвестиций), и существует опасность обвального выбытия старых фондов и закрытия большого числа скважин в связи с их ухудшающейся рентабельностью, в том числе под воздействием изменяющихся экономических условий. Учитывая, что НГК является важнейшей бюджетобразующей отраслью государства (обеспечивает около 40% доходов федерального и порядка 20% — консолидированного бюджета) и главным экспортером (порядка 40% валютных поступлений страны) и его состояние самым непосредственным и скорейшим образом сказывается на социально-экономическом положении России, необходимо заблаговременно формировать стратегию противодействия нарастанию отмеченных негативных явлений, часть которых является объективно обусловленной.

В ближайшие 10-15 лет насущной задачей развития НГК является наращивание

обеспеченных платежеспособным спросом объемов производства углеводородов, по крайней мере до тех пор, пока экономия энергии не станет конкурентоспособной альтернативой их производству. В течение этого периода именно НГК должен будет запустить маховик экономического роста, используя мультипликационный эффект от инвестиций в комплекс. В конце этого периода, продолжительность которого будет не меньше продолжительности полного инвестиционного цикла в нефтегазовых отраслях (инвестиции в НГК, запускающие экономический рост в других отраслях, должны будут успеть окупиться), может наступить этап постепенной стабилизации или даже снижения спроса на углеводороды на внутреннем рынке. Рост масштабов экономики, ведущий к росту потребностей в углеводородах, будет компенсироваться снижением потребностей в них за счет повышения эффективности использования нефти и газа. На наш взгляд, необходимо, во-первых, использовать сегодняшнее снижение спроса, чтобы провести серьезные изменения в характере функционирования НГК, отвечающие задачам его развития на современном этапе. Во-вторых, использовать спрос на углеводороды и тот макроэкономический эффект, который создает НГК своим развитием, чтобы «разогреть» сопряженные с ним отрасли российской экономики и обеспечить переход страны в фазу устойчивого и качественного экономического роста. При этом действуя не по принципу «отнять и поделить» (то есть «отнять» у НГК все его доходы и «поделить» отнятое между другими отраслями, спрос на продукцию которых отсутствует в силу низкой их конкурентоспособности), а обеспечив возможность НГК устойчиво генерировать платежеспособный конкурентный спрос на товары и услуги сопряженных с ним отраслей.

При такой модели развития величина макроэкономического эффекта для страны зависит от уровня конкурентоспособности российских предприятий-поставщиков товаров и услуг для НГК, т.е. от степени загрузки российских предприятий сопряженных с НГК отраслей. Модель «силовой» загрузки таких российских предприятий за счет принудительного размещения заказов НГК на них вне зависимости от их конкурентоспособности с позиции государства экономически бесперспективна — долгосрочный ущерб превышает сиюминутную выгоду. Поэтому одна из важнейших задач государства в этих условиях — стимулировать повышение конкурентоспособности не только самого НГК, но и сопряженных с НГК отраслей. Некоторые механизмы предлагаются в подготовленной концепции.

В основе сегодняшних проблем НГК лежит сочетание природных факторов (истощение недр), последствий изменения экономических отношений и системы управления и острого дефицита финансово-экономических и правовых рычагов для решения этих проблем, к важнейшим из которых относятся следующие:

— финансовая дестабилизация в отраслях НГК из-за обвального роста неплатежей со стороны потребителей жидкого и газообразного топлива, ведущая к росту задолженности предприятий НГК в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды;

— дефицит инвестиций, особенно острый в условиях прогрессирующего старения и высокой изношенности основных фондов, приводящий к некомпенсируемому выбытию производственных мощностей и сокращающий возможности не только расширенного, но и простого воспроизводства, и неблагоприятный в целом инвестиционный климат, не создающий у потенциальных отечественных и иностранных инвесторов склонности к инвестициям;

— высокие издержки и слабая восприимчивость к достижениям НТП для их снижения;

— ухудшение процессов воспроизводства сырьевой базы комплекса, вызванное резким сокращением объемов геологоразведочных работ на фоне перехода крупнейших нефтегазодобывающих провинций и НГК страны в целом на поздние стадии «естественной динамики», с одной стороны, и отсутствием экономических стимулов к наращиванию ресурсного потенциала разрабатываемых месторождений за счет продления периода их рентабельной эксплуатации и увеличения нефтеотдачи, с другой стороны;

— политика ценообразования на продукцию НГК, приводящая к нарушению оптимальных ценовых пропорций как между ценами на различные энергоресурсы, так и между ценами на углеводороды и другие товары;

— фискально-ориентированная налоговая политика в отраслях НГК, не нацеленная на достижение максимального инвестиционного эффекта при разработке нефтегазовых месторождений, приводящая к уменьшению сроков разработки, величины рентабельно извлекаемых запасов, накопленных налоговых поступлений и других прямых и косвенных эффектов;

— недостаточно диверсифицированная институциональная структура НГК и низкая эффективность государственного регулирования комплекса, оборачивающаяся в значительном числе случаев упущенной выгодой государства и инвесторов.

Исходя из вышеизложенного, «Основные концептуальные положения» предлагают обоснованные механизмы устранения причин, вызвавших появление названных проблем российского НГК на современном этапе его развития. Главная направленность подготовленных предложений — расширение налогооблагаемой базы НГК, в противовес существующей сегодня тенденции усиления фискального давления на компании и проекты комплекса.

