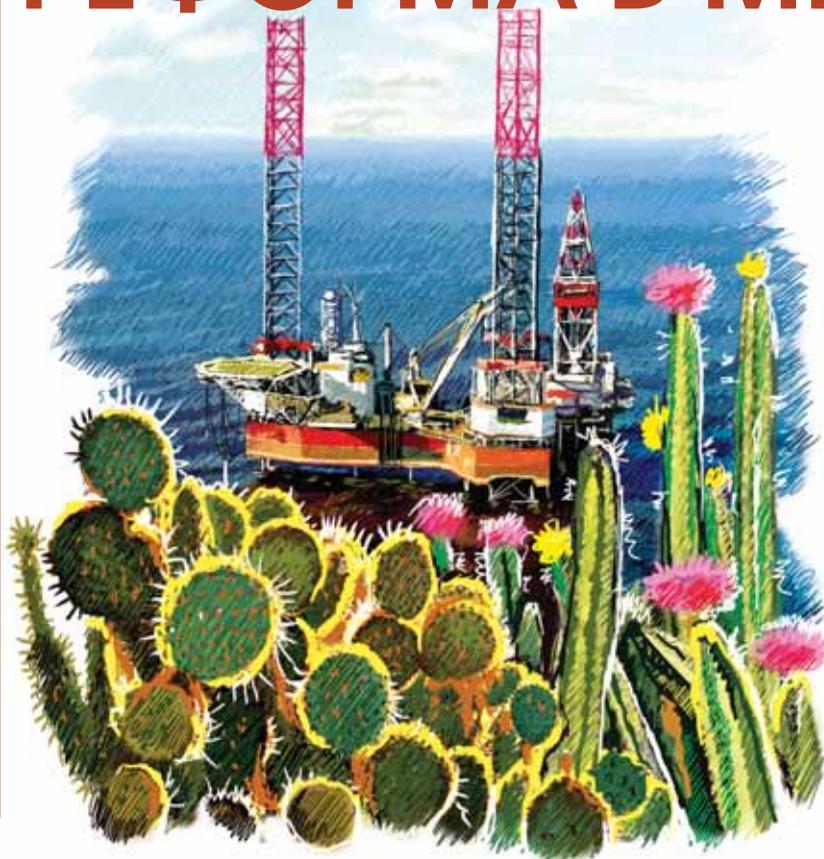


РЕФОРМА В МЕКСИКЕ

ОЛЬГА ВИНОГРАДОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»



Один из самых жестких инвестиционных режимов доживает последние дни. Президент Мексики представил в сенат законопроект о пересмотре двух статей конституции страны, которые полностью исключают участие частных и иностранных компаний в нефтегазодобыче. Парламент обсудит и, как ожидается, одобрит инициативу в сентябре. Почему именно сейчас созрела необходимость отказаться от госмонополии на нефть и газ, просуществовавшей 75 лет?

К этому вынудило хроническое снижение добычи нефти при наличии больших ресурсов на глубоководном шельфе, которые в одиночку госкомпания Pemex не достать. Свою лепту внесли и высокие оценки содержания УВ в мексиканских сланцах, освоение которых без внешнего капитала и технологий невозможно.

Как отзовется изменение инвестиционного курса в Мексике на мировой ситуации? Для нефтяных компаний фактически откроется допуск ко второй половине шельфа Мексиканского залива, американская часть которого обеспечивает 20% добычи нефти США. Предпочтение, скорее всего, будет отдано крупнейшим majors, в первую очередь, американским. Освоение новых мексиканских ресурсов увеличит вес Северной Америки, которая до сих пор была замкнута на себя, в балансе мировой торговли нефтью и газом.

В 1938 году президент Мексики Ласаро Карденас национализировал нефтяную собственность иностранных ком-

паний и передал ее под управление государственной компании Petroleos Mexicanos (Pemex). Проведенная в 1980–1990-х годах то-

ральная приватизация экономических предприятий оставила в государственном секторе фактически только нефтегазовую и электроэнергетические отрасли страны.

Частный капитал частично допускается в отдельные сегменты газового сектора и нефтепереработки. Но исключительное право на разработку, добычу, транспортировку и продажу нефти конституционно закреплено за Pemex.

Спустя 75 лет после национализации Энрике Пенья Ньето, на девятом месяце своего президентства, выступил с инициативой энергетической реформы, возвращающей частный и иностранный капитал в нефтегазовую отрасль.

Почему именно сейчас?

В течение первых десятилетий после национализации нефтяная промышленность Мексики была на подъеме. В конце 1940-х — начале 1950-х были сделаны крупные открытия, появились первые месторождения продуктивного бассейна Веракрус. В 1950–1960-х годах активно развивалась собственная нефтепереработка.

Период 1970-х отмечен открытиями новых нефтегазовых провинций. К этому времени относится освоение нефтегазовых комплексов Veracruz, Baja California, Chiapas и Tabasco. Запасы нефти за 10 лет увеличились в 10 раз, до 8 млрд тонн в 1985 году. С ростом добычи на 100 млн тонн за 20 лет Мексика стала пятой нефтедобывающей страной в мире. Понятно, что в такой обстановке идея пересмотра энергетического законодательства не возникла.

Первые признаки стагнации появились в 1990-х, когда рост внутреннего спроса начал опережать увеличение добычи. Снижение экспорта привело к сокращению доходов и капиталовложений в отрасль. В дальнейшем ситуация продолжала деградировать. В 2005 году добыча нефти достигла пикового уровня в 187 млн

Снижение запасов и добычи УВ в Мексике

	1985 г.	1995 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (расчет по I n/r)
Запасы нефти на конец года, млрд т	7,6	6,6	1,9	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	?
Добыча нефти, млн т	146	150	187	138	129	128	126	126	125
Экспорт нефти, млн т	78	71	102	70	61	68	66	62	58
Запасы газа на конец года, трлн м ³	2,2	1,9	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	?
Добыча газа, млрд м ³	28,5	30,0	52,3	65,0	65,4	65,5	61,1	58,7	58,5

Источник: 1985–2005 гг. — BP Statistical Review of World Energy; 2008–2013 гг. — Pemex

тонн, но далее началось необратимое снижение. За три следующих года производство нефти упало на 50 млн тонн, к 2012 году сократилось до 126 млн тонн и продолжает снижаться (см. «Снижение запасов и добычи УВ в Мексике»).

В марте 2013 года, едва заняв президентское кресло, президент Ньето в телевизионном обращении к народу предупредил, что без кардинального реформирования энергетического сектора страна к 2020 году станет нетто-импортером нефти.

Особенность Мексики в том, что истощение действующих месторождений происходит на фоне изобилия неоткрытых ресурсов углеводородов, как традиционных, так и в сланцевых залежах (см. «Потенциальные ресурсы УВ Мексики»).

По данным Геологической службы США, неоткрытые технически извлекаемые ресурсы обычной нефти составляют 19,315 млрд барр (2,6 млрд тонн). Около 75% находятся на шельфе Мексиканского залива в пределах трех геологических провинций – в бассейнах Burgos (6,0 млрд барр), Tampico-Misantla (5,4 млрд барр) и Campeche-Sigsbee (2,9 млрд барр).

Падающая добыча при наличии ресурсов на сверхглубоком шельфе Мексиканского залива, которые без крупных капиталовложений и современных технологий реализовать невозможно, явилась базовой причиной законодательной инициативы о реформировании отрасли. Идея эта витала в мексиканских кругах давно, но на президентском уровне сформулирована впервые.

Как повелось последнее время, без сланцев тоже не обошлось. Похоже, побудительную роль могли сыграть два аналитических обзора EIA с мировыми оценками сланцевых ресурсов га-

за и нефти, опубликованные как раз в период избирательной кампании нового президента.

По этим данным Мексика занимает 8-е место в мире по размеру технически извлекаемых ресурсов сланцевой нефти, составляющих 13 млрд барр (1,8 млрд тонн) и 4-е место по ресурсам газа (681 трлн ф³, или 19 трлн м³). Прогнозировать перспективы, которые открываются за этими оценками, невозможно. Но чтобы сказку сделать былью, нужны капиталовложения и технологии.

Инициативы

На самом деле в Конгресс Мексики поступил не один, а два проекта реформирования энергетической отрасли страны. На неделю раньше президентского свое предложение внесла правопоцентристская партия PAN. Вместе с левоцентристской PRI (Институционально-революционная партия), которую представляет президент, эти две партии формируют подавляющее большинство в Палате депутатов — 326 мест из 500.

Суть того и другого проекта одна и та же: отмена положений Конституции, запрещающих участие частных и иностранных инвесторов в нефтегазовой деятельности, и либерализация энергетического сектора. В настоящее время Мексика имеет самые жесткие законодательные нормы в этой сфере.

Статьи 27 и 28 Конституции и включенный в статью 27 Регулятивный закон, который касается нефтегазовой отрасли, определяют, что при извлечении УВ выдача концессий или заключение контрактов не предполагаются, что госкомпания Pemex имеет исключительное право осуществлять деятельность по всей цепочке от разведки до переработки и распределения продукции. Заклю-

чение договоров о сервисных услугах возможно, но за денежное вознаграждение в соответствии с нормами Регулятивного закона.

Было время, когда с ростом добычи на 100 млн тонн за 20 лет Мексика стала пятой нефтедобывающей страной в мире

Законодательная инициатива президента призывает внести поправки в Конституцию, снимающие запрет на участие частных и

Исключительное право на разработку, добычу, транспортировку и продажу нефти конституционно закреплено за Pemex

иностранных компаний во всех секторах нефтегазовой отрасли - апстрим, мидстрим и даунстрим. Инвесторы могут получить права

Первые признаки стагнации появились в 1990-х, а с 2006 года в Мексике идет падение нефтедобычи

на разведку и добычу непосредственно от государства или в той или иной форме сотрудничества с Pemex.

Спустя 75 лет после национализации власти Мексики инициировали реформу по возврату частного и иностранного капитала в нефтегазовую отрасль

Предлагаемый президентом законопроект очень осторожен и фактически все оставляет на своих местах за исключением основополагающей идеи — пустить

в отрасль иностранный капитал. Государственная собственность на углеводороды в недрах условно сохраняется. Pemex остается государственной компанией, полная или частичная приватиза-

Особенность Мексики в том, что истощение действующих месторождений происходит на фоне изобилия неоткрытых ресурсов углеводородов

ция и продажа акций Pemex не предполагаются.

Тип контрактов, который может быть предложен соискате-

Законодательная инициатива внесет поправки в Конституцию, снимающие запрет на участие частных и иностранных компаний во всех отраслевых секторах

лям, не уточняется. В прилагаемом пояснении о целях реформы говорится, что контракты должны содержать привлекательные инвестиционные условия, и что Регулятивный закон определит ме-

Для Мексики реформа привлечет в страну миллиарды долларов частных инвестиций и поднимет добычу нефти до 3 млн барр/д в 2018 году

ханизм оплаты в форме раздела прибыли. Остается неясным важный для иностранных компаний момент возможности учета активов в собственных запасах.

Для остального мира реформа фактически означает открытие второй половины Мексиканского залива...

Соглашение о разделе прибыли не позволяет отражать запасы в своих реестрах, однако полностью такая возможность не исключается. Как известно, положение SEC об учете запасов смягчается международной практикой, позволяющей компаниям сообщать о них косвенно в своих фи-

Потенциальные ресурсы УВ Мексики

	Неоткрытые ресурсы обычной нефти (оценка USGS)	Технически извлекаемые ресурсы в сланцах (оценка EIA)
Нефть, млрд барр	19,3	13,1
Шельф	14,3	–
Суша	5,0	13,1
Газ, трлн ф ³		681
Вкл. бассейн Burgos		536

нансовых отчетах как об активах с ожидаемым денежным потоком.

Аналогичные поправки, с отменой монополии государственной электрической компании CFE, предлагаются в отношении электроэнергетического сектора.

Президентский законопроект имеет чисто принципиальный характер, оставляя разработку конкретных положений вторичному законодательству. Реформистские положения партии PAN более конкретны и менее осторожны. Как и в президентском проекте, собственность на недра остается неизменной. Государственность Pemex тоже сохраняется, но предлагается предоставить компании большую автономность.

В качестве формы деятельности независимых операторов называется концессионное соглашение, которое, кстати, позволяет отражать запасы в балансе компании. Выделением концессионных участков должна заниматься Национальная углеводородная комиссия. Право первой ночи при этом распределении будет иметь Pemex.

Для аккумуляции доходов считается необходимым создание Нефтяного фонда. В предложениях PAN есть важная оговорка, что нововведения касаются всех УВ независимо от их источника, что автоматически включает возможность участия частного бизнеса в сланцевых проектах.

Учитывая преимущественное представительство обеих партий в парламенте, предложение о реформировании отрасли вряд ли может быть заблокировано. По всей видимости, конечный вариант законопроекта окажется результатом некоторого консенсуса, с уступками с обеих сторон.

Основная интрига, как представляется, развернется вокруг формы контрактов, предлагае-

мых частным инвесторам. Учитывая осторожный подход президента и значительную левизну состава парламента, рассчитывать на концессии или рискованные контракты с разделом добычи было бы слишком оптимистичным.

Значение реформы

Для Мексики открытие нефтегазового сектора привлечет в страну миллиарды долларов частных инвестиций и поднимет добычу нефти до 3 млн барр/д в 2018 году и 3,5 млн барр/д в 2025 году.

Для остального мира реформа в Мексике фактически означает открытие второй половины Мексиканского залива, потенциал нефтегазоносности которого подтвержден американской частью, обеспечивающей 20% добычи нефти США. Североамериканский континент, который в нефтегазовом обороте всегда был замкнут на себя, быстро набирает экспортный потенциал.

Благодаря сланцам опережающими темпами растет добыча нефти, снижается импорт и впереди маячит статус нетто-экспортера, в США. За счет нефтеносных песчаников к 2030 году удвоится добыча Канады и начнется экспорт на мировые рынки за пределы Северной Америки (см. «Канада удвоит добычу», НГВ #18/2013). Освоение неоткрытых мексиканских ресурсов еще больше увеличит вес Северной Америки в балансе мировой торговли нефтью и газом (большой соблазн добавить — «на смену ОПЕК», но это было бы преувеличением).

Наконец, для российских компаний, флагманом зарубежных интересов которых все больше становится «Роснефть», открывается возможность прийти в регион не к остаткам пирога, как это происходит в других регионах, а к раздаче самых лакомых кусочков. 