

# ПОТЕМКИНСКАЯ ДЕРЕВНЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СВЕРХДЕРЖАВЫ

АНДРЕЙ МЕЩЕРИН  
«Нефтегазовая Вертикаль»



В рейтинге антисобытий 2009 года, традиционно публикуемом «Вертикалью» по результатам опроса десятков ведущих экспертов нефтегазовой отрасли, позиция «отсутствие внятной энергетической стратегии» впервые вышла на второе место. Так экспертное сообщество откликнулось на утверждение ЭС-2030. Новый документ профессионалов разочаровал. И основная причина — все же не качество прогнозных оценок. У документа нет политического стержня, и мало кто верит, что правительство будет им руководствоваться в повседневной деятельности. Стратегия должна ставить цели и намечать пути их достижения. Понятно, что коллектив ученых, которым поручили готовить текст ЭС-2030, не вправе брать на себя такую ответственность. У него нет таких полномочий. Парадоксально, но у России, претендующей на роль энергетической сверхдержавы, сегодня вообще нет официальной энергетической политики. В отсутствие ясных политических директив разработчики ЭС вынуждены аккуратно обходить все острые вопросы, изобретать обтекаемые формулировки и строить оптимистичные прогнозы. Работа красивая, но бесполезная. Жаль, что значительный потенциал большой группы ведущих специалистов отрасли правительство использует всего лишь для строительства очередной потемкинской деревни.

**У** же одно то, что представители авторского коллектива ЭС-2030 вступили в публичную полемику со своими оппонентами, можно считать хорошим знаком. На моей памяти такое случилось впервые.

Не менее остро критиковались и предыдущие версии ЭС. Но авторы никак не проявляли своего недовольства по этому поводу:

правительство документ утвердило, бюджетные деньги освоены — и хоть трава не расти. Сегодня отношение к критике иное. Авторам ЭС-2030 уже не безразлично отношение профессионального сообщества к их творению.

Хочется видеть в этом зачатки позитивных перемен. Но пока, увы, это спор ученых. Без участия представителей правительства, Минэ-

нерго — политиков и чиновников, отвечающих за состояние и развитие отрасли, дискуссия неминуемо скатывается на обсуждение далеко не самого принципиального вопроса: «кто лучше считает?»

Конечно, и эту тему обсуждать интересно. Но практического смысла в этом мало. Потому как главной проблемой и всех редакций ЭС-2020, и нынешней ЭС-2030 является отнюдь не качество расчетов, а то, что они заведомо неактуальны.

Об этом честно было заявлено в ЭС, принятой в 2000 году: «В реальных условиях 1996–1999 гг. стратегия не стала основным документом, с которым сверялись бы все практические действия государственных органов и хозяйствующих субъектов». Подобной откровенностью последующие ЭС не грешат, но сути дела это не меняет.

Что-то подсказывает, что ЭС-2030 не является настольной книгой ни Игоря Сечина, ни Алексея Кудрина, ни Эльвиры Набиуллиной. И не зачитывают ее до дыр Алексей Миллер, Вагит Алекперов и Геннадий Тимченко. А без этого ЭС — всего лишь умная книжка: одна из многих и не более ценная, чем десятки и сотни других научных трудов.

Еще не забылось, какие битвы шли в связи с принятием закона о торговле — интрига сохранялась до последнего голосования, даже правительство и администрация президента в какое-то время оказались по разные стороны баррикады. Или можно вспомнить недавнее принятие генплана Москвы — там страсти тоже накалились до предела. Почему? Было понимание, что это не пустые бумажки.

А обсуждение в правительстве ЭС-2030 прошло тихо и гладко. И уже одно это — самый жесткий и нелюбезный приговор документу. Потому как энергостратегия — это, по определению, перекресток проблем и самых противоречивых интересов ведущих действующих лиц российской экономики.

Когда такой документ принимается бесконфликтно, это может означать только одно: серьезные игроки абсолютно уверены в том, что дальнейшие действия

правительства сверяться с ЭС-2030 не будут. Стратегия нужна для галочки, а жизнь будет идти своим чередом.

Действительно, к подготовке ЭС-2030 привлечены ведущие научные центры и многие замечательные специалисты. Они проделали колоссальную работу, достойную уважения. Но им можно и посочувствовать: прекрасные специалисты создали для строительства очередной потемкинской деревни.

### Без альтернативы

Возражая оппонентами, представители авторского коллектива энергостратегии «с уверенностью констатируют, что достойной альтернативы ЭС-2030 в настоящее время не существует». Абсолютно справедливое утверждение. Но вряд ли это повод для гордости. Наша современная политика вообще безальтернативна.

Увы, утвержденный вариант ЭС-2030 не стал победителем конкурсного отбора из нескольких концепций, подготовленных разными коллективами авторов. Он изначально безальтернативен: единственный — он же лучший.

И генподрядчик в лице Института энергетической стратегии был известен заранее. Собственно, институт и был создан в 1998 году приказом Минтопэнерго РФ непосредственно для разработки энергетической стратегии. Уже тогда за институтом была закреплена монополия на научное обеспечение энергетической политики страны. Естественно, что в отсутствие конкуренции достойной альтернативы ЭС-2030 нет сейчас, и вряд ли она появится в будущем. С этим не поспоришь. Другой вопрос: хороша ли такая безальтернативность?

Куда больше сомнений вызывает следующий тезис: о том, что реализация ЭС-2030 «полностью отвечает стратегическим интересам государства». Любопытно, на чем основано столь смелое утверждение?

В этой связи имеет смысл напомнить, что в настоящее время у нашей страны вообще нет официальной политической директивы в энергетической сфере. И,

пожалуй, прежде всего, именно в этом ахиллесова пята ЭС-2030.

В соответствии с Конституцией РФ, основные направления внутренней и внешней политики страны определяет глава государства. Правительство же занимается реализацией соответствующих политических директив.

Основные направления энергетической политики страны первый и единственный раз были утверждены указом президента Б.Ельцина от 7 мая 1995 года. Эта директива главы государства охватывала период до 2010 года. Президент Д.Медведев пока ничего не предложил взамен этому документу. Соответственно, официальная позиция, четкая и легитимно отвечающая на вопрос о стратегических интересах государства в энергетической сфере, сегодня попросту отсутствует.

Но, может быть, энергополитика Б.Ельцина не утратила актуальности? По самым общим позициям — это так.

Разумеется, непреходящую ценность имеют такие задачи, как устойчивое энергообеспечение страны, сохранение энергетической независимости и обеспечение энергетической безопасности. И спустя полтора десятка лет в главной повестке дня остаются рост эффективности использования энергоресурсов и создание предпосылок для перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития. Все так же важны создание надежной сырьевой базы, устойчивое рыночное развитие ТЭК и уменьшение негативного воздействия энергетики на природную среду.

Однако столь общие указания вряд ли могут претендовать на роль стержня отраслевого развития. Достаточно вспомнить, что приверженность названным выше приоритетам подтверждали все без исключения версии ЭС — но концептуально они серьезно различались.

Что касается более конкретных указаний энергетической политики, сформулированной Б.Ельциным, то сейчас они не могут быть теми же, что 15 лет назад. Тогда основной задачей была названа структурная перестройка отраслей ТЭК, пред-

усматривающая стабилизацию добычи нефти в Западной Сибири и других регионах и создание условий для формирования новых нефтегазодобывающих регионов. А что сейчас?

### Главной проблемой и всех редакций ЭС-2020, и нынешней ЭС-2030 является отнюдь не качество расчетов, а то, что они заведомо неактуальны

Мы можем строить на этот счет некие догадки исходя из анализа практических шагов правительства. Но можно заметить, что они нередко импульсивны, противоречивы и непоследовательны. И не мудрено — четких долгосрочных ориентиров попросту нет.

Не стоит сбрасывать со счетов и тот очевидный факт, что указ Б.Ельцина был подписан в ситуации, кардинально отличающейся от нынешней. Тогда главными вопросами повестки дня были кри-

### Обсуждение в правительстве ЭС-2030 прошло тихо и гладко. И уже одно это — самый жесткий и нелицеприятный приговор документу. Это означает, что дальнейшие действия правительства сверяться с ЭС-2030 не будут

зис неплатежей, дефицит оборотных средств у нефтегазовых компаний и потенциальная угроза дестабилизации внутреннего топливного рынка.

### Увы, утвержденный вариант ЭС-2030 не стал победителем конкурсного отбора из нескольких концепций, подготовленных разными коллективами авторов. Он изначально безальтернативен: единственный — он же лучший

Да и не было еще опыта ни в формировании целевых ориентиров, ни и в организации госрегулирования хозяйственными процессами. Это время безвозвратно прошло.

### Зыбкий фундамент

Сегодня ситуация принципиально иная, чем 15 лет назад, но

новой энергетической доктрины так и не появилось. Не добавляет определенности и утвержденная Д.Медведевым в прошлом году стратегия национальной безопасности страны до 2020 года. С одной стороны, сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики отнесено

### **В настоящее время у нашей страны вообще нет официальной политической директивы в энергетической сфере. И, пожалуй, прежде всего, именно в этом ахиллесова пята ЭС-2030**

к главным стратегическим рискам и угрозам. С другой стороны, основным содержанием энергетической безопасности названо устойчивое обеспечение внутреннего спроса энергетическими ресурсами.

### **Представляется, что главным концептуальным изъяном наших ЭС являются попытки спрогнозировать будущее, вместо того чтобы попытаться активно на него влиять**

В этой части новая стратегия национальной безопасности мало отличается от соответствующей концепции, утвержденной Б.Ельциным в 1997 году. Там тоже упоминалось о том, что «несомненной угрозой является увеличение доли топливно-энергетического сектора».

### **Да, в ЭС-2030 есть дежурный набор общих пожеланий относительно стимулирующего влияния государственной политики. Но нет конкретных обещаний: что и когда будет сделано**

В отсутствие иных, более внятных, политических директив разработчики энергостратегии вынуждены ориентироваться на предостережения, содержащиеся в стратегии национальной безопасности. Очень странно в ЭС-2030 выглядят ссылки на то, что «удельный вес ТЭК в экспорте к 2030 году сократится по сравнению с уровнем 2005 года не менее чем в 1,7 раза; доля

ТЭК в ВВП снизится с 32% до 18%; доля капиталовложений в ТЭК в процентах к ВВП — не менее чем в 1,4 раза; а в общем объеме капиталовложений — более чем в 2 раза».

Какое отношение снижение доли капиталовложений в ТЭК имеет к магистральным задачам ЭС? А если считать эти цифры реальными контрольными параметрами, как это отразится на инвестиционном процессе в нефтегазовом комплексе? Что, государство будет искусственно тормозить активность нефтяников, если в других отраслях капиталовложения станут расти не так быстро, как того хотелось бы?

Кстати, такое уже случалось и ни к чему хорошему не привело. Будем и дальше наступать на одни и те же грабли? Впрочем, такие опасения имеют смысл, если относиться к ЭС-2030, как к руководству к действию. На практике такого не наблюдается.

В отсутствие иных опорных точек авторы ЭС-2030 отталкивались в своей работе от Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны и Долгосрочного прогноза развития экономики РФ до 2030 года. Но эти докризисные документы, обозначенные в них ориентиры утратили актуальность. И это признают даже члены правительства.

Выступая на Петербургском экономическом форуме, вице-премьер Алексей Кудрин заявил, что нынешнее состояние российской экономики не позволяет рассчитывать на выполнения тех амбициозных планов социально-экономического развития, которые были приняты накануне кризиса. В 2010 году ВВП России в реальном выражении будет на 21% ниже заложенного в прогнозы. В будущем году — на 24% меньше. При самых оптимистичных ожиданиях в 2013 году реальные доходы бюджета будут на четверть ниже уровня 2008 года...

Невозможно не заметить и еще одной очень принципиальной перемены: всего несколько лет назад федеральному бюджету с лихвой хватало налоговых и таможенных доходов с

цены нефти \$25 за баррель. Сегодня бюджет остается дефицитным и при \$75–80 за «бочку». Казна остро нуждается в нефтедолларах — сейчас и в обозримом будущем. Понятно, что теперь сокращение (или даже отсутствие роста) экспорта сырья — отнюдь не самый подходящий сценарий.

Неужели складывающаяся после острой фазы кризиса ситуация не является достаточным основанием умерить показной оптимизм и с учетом новых реалий переоценить перспективы развития ТЭК?

### **Концепция невмешательства**

Представляется, что главным концептуальным изъяном наших ЭС являются попытки спрогнозировать будущее, вместо того чтобы попытаться активно на него влиять. Уместно напомнить, что словарь Брокгауза и Ефрона определяет стратегию как науку об искусном, ведущем к успеху и победе ведении войны. Из этого и следовало бы исходить: стратегия — это не столько взгляд в будущее, сколько набор инструментов, позволяющих достигнуть поставленных целей.

Нужно понять, что нам — стране — нужно. Необходимо сформулировать конкретные значимые цели, выяснить, что сегодня мешает их достижению, снять эти препятствия и предложить конкретные механизмы, обеспечивающие выход на конкретные показатели. Ничего подобного в ЭС-2030, как и в ее предшественниках, нет.

Когда довольно унылую картину будущего рисуют ученые, опубликовавшие в «Вертикали» статью «Ниже оптимизма, выше пессимизма», их прогноз совершенно оправданно имеет «ярко выраженный инерционный характер». Потому что они не видят в ЭС-2030 явных указаний на то, что механизмы госрегулирования в обозримом будущем могут принципиально измениться.

Да, в ЭС-2030 есть дежурный набор общих пожеланий относительно стимулирующего влияния

государственной политики. Но нет конкретных обещаний: что и когда будет сделано.

Институт энергетической стратегии оказал бы неоценимую услугу отрасли и стране, показав конкретно и без прикрас, что будет с той же нефтедобычей, если ничего не менять. Какой конкретно ожидаемый эффект даст то или иное нововведение в сфере регулирования лицензирования и недропользования, налогового стимулирования, инвестиционной политики, допуска к магистральным трубопроводам и т.д.

Уже даже руководители МПР России признают, что если сохранится монополия на шельф двух госкомпаний, то на освоение перспективных морских месторождений им потребуется 165 лет. Авторы ЭС-2030 не видят этой проблемы?

Или, что касается Концепции долгосрочного развития нефтяной промышленности России, разве не инерционный сценарий закладывают авторы проекта этого документа, когда, как следует из публикуемой в этом номере статьи, предлагают ограничиться косметическими мерами реформирования системы налогообложения.

Суть этих предложений довольно консервативна. НДС и неподъемные экспортные пошлины на нефть признаются «священными коровами», которые будут жить и за пределами 2030 года. Появление НДС откладывается еще лет на 10: да и то, только для новых месторождений и при сохранении для них еще и НДС по «пониженной ставке».

Вместо пересмотра всей системы налогообложения нефтедобычи, доказавшей свою неэффективность с точки зрения рационального недропользования и развития инвестиционного процесса, предлагается продолжать практику расширения перечня точечных льгот.

И, любопытно, как льготы по экспортным пошлинам будут стимулировать переориентацию нефтедобычи с вывоза за пределы страны сырья на развитие собственной переработки? Вопрос, конечно, риторический. Льготные пошлины на экспорт

нефти попросту не оставят недропользователям разумного выбора: чтобы не потерять преференции, им придется гнать все сырье за рубеж. Но, вроде как, ЭС-2030 провозглашает приоритет внутреннего рынка. Почему же предлагаемые рыночные инструменты прямо противоположны декларативно провозглашаемому целям?

Авторы Концепции не разделяют мнения подавляющего большинства специалистов отрасли, которые давно и настойчиво пытаются убедить правительство в том, что НДС в его нынешнем виде стал основным фактором выборочной, нередко варварской, разработки месторождений и динамичного ухудшения ресурсной базы? Они убеждены, что ничего менять не нужно?

Из Концепции следует, что при существующей системе налогообложения нефтедобыча может вполне успешно развиваться на протяжении еще многих лет. А если так, зачем тогда что-то менять в фискальной области? В этом смысле Концепция является не только инерционным, но и недружественным отраслю документом. Она оправдывает отсутствие реальных перемен в налоговой сфере, что может иметь для отрасли очень неблагоприятные последствия уже в ближайшем будущем.

### **Противоречивые сигналы**

Долговременные стабильные ориентиры государственной политики для нефтегазовой отрасли важны, как ни для какой другой. В течение двух минувших десятилетий, пока была возможность активно эксплуатировать месторождения, обустроенные в советском прошлом, вопрос о государственной стратегии еще не воспринимался нефтяниками, как острая потребность.

Наследство истощается. Подошло время, когда нужно принимать решения о судьбе дорогостоящих и долго окупаемых проектов разработки новых месторождений. Очевидно, что ни нынешняя система госрегулирования в недропользовании, ни дей-

ствующая налоговая система, ни сложившийся инвестиционный климат комфортными для принятия таких решений не являются. Но государство не обещает недропользователям капитального ремонта системы управления отраслевыми процессами. Лишь изредка происходят точечные изменения.

### **Концепция является не только инерционным, но и недружественным отраслю документом. Она оправдывает отсутствие реальных перемен в налоговой сфере, что может иметь для отрасли очень неблагоприятные последствия**

Более того, правительство не устает посылать нефтяникам противоречивые сигналы. С одной стороны, критику сырьевой зависимости вроде бы следует воспринимать как сигнал умерить активность. С другой стороны, с невиданным размахом продолжается трубопроводное строительство и правительство зовет осваивать новые регионы. В ЭС-2030 и Концепции развития нефтепрома мирно сосуществуют прогноз сокращения экспорта нефти и обещание прироста мощности экспортных нефтепроводов на 65–70%...

По идее, такие противоречия и неопределенности как раз и должна снимать энергостратегия. Именно этого ждут от нее и нефтяники, и их смежники.

### **В отсутствие ясных политических директив ученые, отвечающие за подготовку ЭС, вынуждены аккуратно обходить все острые вопросы, изобретать обтекаемые формулировки и строить оптимистичные прогнозы**

«Мы хотели бы отчетливо понимать, как станет складываться общая ситуация, чтобы выстраивать свое развитие с учетом проводимой государством долгосрочной энергетической политики, определяемых им приоритетов и правил поведения на рынке... Прогнозы могут сбываться или не сбываться, но ошибки в стратегии, в любом из звеньев, обходятся очень доро-

го, особенно учитывая инерционность нашей отрасли», - пожалуй, под этими словами первого исполнительного вице-президента ЛУКОЙЛа Равиля Маганова могут подписаться все нефтяники.

Но в отсутствие ясных политических директив ученые, отвечающие за подготовку ЭС, вынуждены аккуратно обходить все острые вопросы, изобретать обтекаемые формулировки и строить оптимистичные прогнозы. Ведь у них нет полномочий определять государственную политику и давать конкретные обещания.

### **Ни политики, ни экономики**

Симптоматично, что разработчики Концепции развития нефтепрома уходят от четких рекомендаций по изменению устанавливаемых государством

роны правительства? И если что-то не внедряется, логично предположить, что это либо невыгодно в существующих условиях, либо есть какие-то иные препятствия. Вот с этим бы и разобратся.

Показательный урок. Еще в стратегии, утвержденной в 2000 году, высшим приоритетом было названо энергосбережение. Но тогда это заявление не было подкреплено конкретными мерами государственного регулирования. В результате только сейчас, спустя 10 лет, начались некие подвижки. И вовсе не потому, что о необходимости экономить энергию было в очередной раз упомянуто в ЭС-2030. Проблему взял на контроль президент Д.Медведев: был принят специальный закон, внедряются новые механизмы госрегулирования, которые и стали двигателем прогресса.

Вывод лежит на поверхности: бизнесу нужны не лозунги, а реальные механизмы, помогающие достичь желанной цели. Очень многие проблемы не решаются годами по одной простой причине: заниматься ими бизнесу невыгодно. Зачастую это не вопрос отсутствия технологий, а следствие того, что необходимые затраты не окупаются или недостаточно рентабельны.

В отличие от компаний, которые скрупулезно подсчитывают доходы и расходы, авторов ЭС-2030 экономика развития нефтегазовых проектов не интересует. Если о деньгах и упоминается, то преимущественно через призму необходимых расходов. В этом — еще один повод усомниться в реалистичности ожиданий авторов ЭС-2030.

Когда принимаются во внимание рыночные факторы, это сильно влияет на оценки действительности и перспектив. Например, с точки зрения валовых показателей высокотехнологичный Омский НПЗ является образцом для подражания, а в «Газпром нефти» высокую глубину переработки называют «головной болью»: относительно реального спроса мощности предприятия избыточны. ЛУКОЙЛ отказывается строить

комплекс глубокой переработки на небольшом по объемам заводе в Ухте — это экономически нецелесообразно.

Да и В.Путин в конце прошлого года признал, что строить новые НПЗ сейчас невыгодно: «Сегодня продавать сырую нефть экономически выгоднее, чем нефтепродукты... Безусловно, с точки зрения стратегии, нужно создавать НПЗ на нашей территории, иметь их, здесь перерабатывать, и нефтепродукты продавать. Но эта стратегия сегодня отчасти вступает в противоречие с экономической логикой».

Очевидно, что в условиях рынка конфликт стратегии с экономической логикой будет разрешаться отнюдь не по сценарию, описанному в ЭС-2030. И это еще одна причина, по которой энергостратегия работать не будет.

Возможно, правительству и удобнее обходиться в повседневной работе без стратегических ограничений. Управление отраслью в ручном режиме дает власти определенные тактические преимущества. Однако бизнесу, безусловно, нужны долгосрочные ориентиры. К сожалению, ЭС-2030 таких ориентиров не дает.

По итогам каждого года «Вертикаль» публикует рейтинг ключевых для нефтегазового сектора событий и антисобытий. На протяжении многих лет одним из лидеров рейтинга антисобытий, составляемого на основе опроса десятков ведущих экспертов отрасли, остается позиция «отсутствие внятной энергетической стратегии».

Показательно, что по итогам 2009 года этот фактор поднялся на недостижимую ранее высоту и занял вторую строчку рейтинга ключевых событий, негативно повлиявших на ситуацию в отрасли. Напомню: именно в прошлом году правительство утвердило ЭС-2030. По мнению подавляющего большинства экспертов, документ надежд не оправдал: у отрасли так и не появились стратегических ориентиров развития.

Факт неприятный. Но оспаривать его непродуктивно. 

## **В отличие от компаний, авторов ЭС-2030 экономика развития нефтегазовых проектов не интересует. Если о деньгах и упоминается, то преимущественно через призму необходимых расходов**

правил игры. Из публикуемого в этом номере «Вертикали» авторского обзора документа следует, что основное внимание обращено в технологическую сферу. Здесь и повышение КИН за счет использования современных методов повыше-

## **Очевидно, что в условиях рынка конфликт стратегии с экономической логикой будет разрешаться отнюдь не по сценарию, описанному в ЭС-2030. И это еще одна причина, по которой энергостратегия работать не будет**

ния нефтеотдачи пластов, и оптимизация работы скважин, и широкое внедрение резервуаров с плавающей крышей, и автоматизация оптимального ведения режимов технологических цепочек...

Правильные идеи. Но неужели нефтяники нуждаются в таком рода рекомендациях со сто-



# 24 - 26 августа

## 14-я специализированная выставка

# НЕФТЬ. ГАЗ. ХИМ САРАТОВ

Официальная поддержка  
Правительство Саратовской области

Союз нефтегазопромышленников РФ  
Союз производителей нефтегазового оборудования  
Российский Союз химиков



**СВАРКА**  
Специализированный салон



**sarbc**

ИНФОРМАЦИОННЫЙ  
ПАРТНЕР



**СПЕЦ ТЕХНИКА**  
И НЕФТЕГАЗОВОЕ ОБОРУДОВАНИЕ



**TexСовет**



ВЫСТАВОЧНЫЙ ЦЕНТР  
СОФИТ-ЭКСПО  
ТЕЛ.: (8452) 205-470  
<http://expo.cofit.ru>