

# К ПОВЕСТКЕ ДНЯ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ КОМИССИИ ПО ТЭК

В конце октября должно состояться очередное заседание президентской комиссии по ТЭК. Полным ходом идет обсуждение в заинтересованных ведомствах, компаниях и иных причастных организациях возможной повестки заседания, определение наиболее актуальных вопросов, требующих обсуждения на президентском уровне в профессиональной среде. Попробую внести свои пять копеек в общую кассу.

Полагаю, основной темой неизбежно должно стать обсуждение путей наиболее эффективной и взаимоприемлемой для государства, общества и бизнеса реакции на современный экономический кризис.

Рассматриваемые в публикации вопросы носят не сиюминутный характер, отражают очередную развилку — выбор между интенсивным или продолжением преимущественно экстенсивного пути экономического развития в ТЭК и в связи с ТЭК — и, на мой взгляд, заслуживают безусловного внимания и публичного обсуждения. И, как обычно, отражают личную точку зрения автора.

**В**идимые внешние причины нынешнего кризиса — комбинация низких мировых цен на нефть и антироссийских санкций (финансовых, технологических, персональных).

Низкие цены радикально меняют абсолютную эффективность добывающих проектов и сравнительную конкурентоспособность проектов в разных звеньях между энергопроизводством и энергопотреблением. Они также радикально (через цепочку эффектов домино) меняют газовую внешнеторговую экономику, ибо до настоящего времени нефтяная привязка цен

ние глубоководного (глубже 152 метров) шельфа, Арктики, сланцевых месторождений и т.п.

Но есть и внутренняя причина кризиса — слабая адаптационная способность российской экономики в ее нынешней институциональной модели к самонастраиванию на новые траектории развития в ответ на новые вызовы.

## Две повестки

Я вижу две возможные повестки и модели поведения власти, исходя из разных предположений о природе и продолжительности произошедших изменений:

- 1) предполагая, что и то и другое носит краткосрочный характер: переждать, найти источники замещения временно выпадающих из-за низких цен на нефть бюджетных доходов (чем сейчас и занимается Минфин) и закрытия доступа к англо-саксонскому финансированию и технологиям, после вернуться на существовавшую до падения цен на нефть и введения санкций модель/траекторию преимущественно экстенсивного развития энергетики и недиверсифицированной экономики;
- 2) предполагая, что и то и другое (или хотя бы одно из двух) имеет как минимум среднесрочный характер: скорректировать (радикально изменить) модель/траекторию развития энергетики и экономики, сместив приоритеты в область их интенсивного развития и создания законодательных предпосылок для реальной диверсификации экономики.

Две разные модели поведения предполагают две разные повестки. Именно первая сейчас активно обсуждается. Контрмеры в ответ на снижение цен на нефть — попытки Минфина компенсировать выпадающие бюджетные доходы дальнейшим увеличением налогового бремени, в первую очередь, на нефтяников и газовиков. Контрмеры в ответ на санкции — программы технологического импортозамещения, попытки заместить англо-саксонское финансирование азиатским.

Вторая предполагает смену приоритетов (по-моему, пока не обсуждается вовсе), в том числе перенос акцентов:

- а) в добывающих (нефтегазовых) отраслях энергетики: с наращивания спроса на инвестиции для реализации сверхдорогих и высокорискованных приоритетов, связанных с выходом в новые удаленные и труднодоступные районы — на менее дорогие и менее рискованные направления роста, удержания или даже контролируемого плавного снижения добычи (вслед за опережающим повышением эффективности использования добытых углеводородов) по сравнению с освоением новых (например, Арктических) районов;
- б) в энергетике в целом: с наращивания добычи — на всемерное повышение эффективности использования энергии во всех звеньях «энергетической цепочки» (цепочки формирования стоимости) от добычи (повышение нефтегазоотдачи на brownfields)

## Надо менять приоритеты в добыче в направлении, в первую очередь, повышения нефтегазоотдачи на brownfields на суше, в районах со сложившейся нефтяной и общеэкономической инфраструктурой

на газ была «наше все» для российского газового экспорта и для газового рынка АТР.

Последствия трехуровневых санкций:

- © финансовые — закрыли для нас рынок англо-саксонского финансирования, самый обильный и дешевый сегмент глобального рынка заемного капитала;
- © технологические — закрыли нам доступ к критическим технологиям на считающихся (считавшихся?) перспективными направлениях будущего развития нефтегазовой отрасли: освое-

до конечного использования (повышение энергетической эффективности/коэффициента полезного использования энергии по энергетике и экономике в целом); с) в экономике: с наращивания налогообложения отраслей ТЭК при низкой эффективности использования бюджетных доходов — на повышение эффективности использования бюджетных расходов (повышение финансовой эффективности), уменьшая тем самым относительную потребность в бюджетных доходах и размере налогового бремени на основных плательщиках.

На некоторых вопросах этой второй возможной повестки и сконцентрируемся. Ключевой вопрос: как долго могут сохраняться низкие цены на нефть и санкции?

Не вдаваясь в подробный анализ причин основных прошлых падений мировых цен в силу ограниченного журнального пространства, отмечу, что в моей классификации кризис 2014–2015 гг. попадает на шестой (?) или поздний пятый (?) этап развития мирового рынка нефти. Рынок «бумажной нефти» продолжает оставаться ключевым для ценообразования, но отражает реалии рынка «физической нефти», на котором сформировался избыток предложения.

Однако изменилась природа прироста предложения — замыкающими на мировом рынке становятся не месторождения ОПЕК (монетизирующие ренту от «эффекта масштаба»), а сланцевые месторождения США (монетизирующие «технологическую ренту»).

Иначе говоря, слова «сланцевая революция США» для меня — это не вопрос, не блеф и не виртуальная картинка, а утверждение и объективная реальность.

Замыкающие производители (Саудовская Аравия и США) борются за долю на рынке (рента масштаба против технологической ренты), но и те и другие обязаны продолжать разработку/добычу при любых ценах. При этом в Саудовской Аравии CAPEX давно окупилась, теперь окупаются OPEX. Для сланцевой нефти и газа США — надо продолжать бурить/добывать и продавать по любой цене, чтобы окупать ранее сделанные (пре-

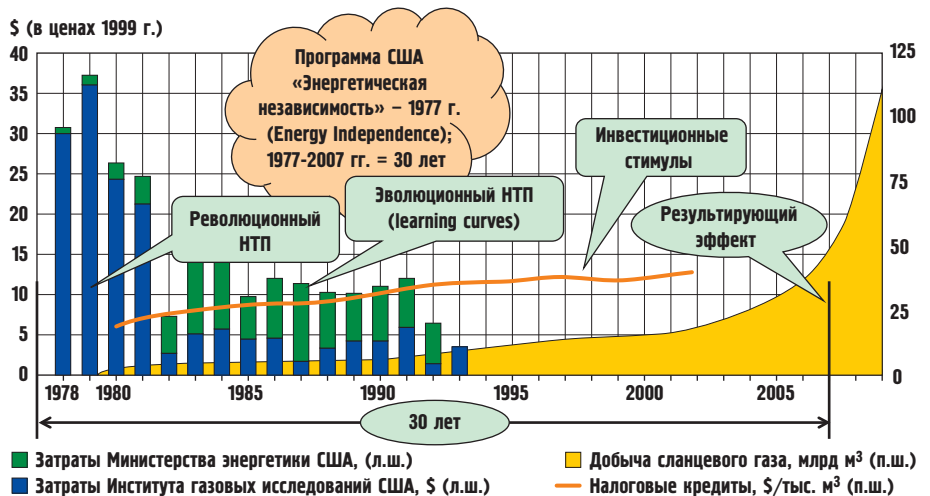
## СЛАНЦЕВАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И ДИВЕРСИФИКАЦИЯ

Инновационную экономику, в том числе в новых отраслях, не создать без участия государства. Приведу в качестве примера инвестиционно-инновационный цикл, обеспечивший американскую сланцевую революцию. На мой взгляд, ее предпосылки были заложены в принятой в 1977 году американской госпрограмме «Энергетическая независимость». Она предусматривала мощные объемы госфинансирования НИОКР по разным направлениям, а затем инвестиционные стимулы (налоговые кредиты) и многие иные меры господдержки, когда сланцевая добыча стала обретать черты реальности (см. «Стимулирование развития...»).

В Докладе Президента США Конгрессу о положении в стране 24.01.2012 Б.Обама заявил: «...именно государственное финансирование исследований, в течение более 30 лет, позволило разработать технологии извлечения природного газа из сланцевых пород — напоминая нам, что государственная поддержка является ключевым элементом помощи бизнесу в успешном запуске новых энергетических идей». И это в стране, экономика которой считается наиболее либеральной, где, как ошибочно считается, роль государства в экономике сведена к минимуму.

Тем не менее, потребовалось 30 лет, прежде чем все эти меры дали результат — взрывной рост добычи сланцевого газа в США и последующие множественные эффекты домино американской сланцевой революции.

## СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СЛАНЦЕВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В США



Источник базового графика: Е.И.Геллер, С.И.Мельникова. Новая газовая революция? На сей раз — «мокрая». — «Россия в глобальной политике», май-июнь (спецвыпуск) 2015, с.177-189 (189) со ссылкой на MIT «The Future of Natural Gas», 2011

имущественно за счет долгового/проектного финансирования) инвестиции или хотя бы не наращивать задолженность.

Поэтому период низких нефтяных цен может оказаться относительно длинным. Как и период санкций. Отсюда и главенство второй повестки и необходимость смены/адаптации приоритетов в энергетической политике страны вместо стремления переждать «текущие неурядицы» в рамках сложившейся парадигмы развития.

Предположение о продолжительном (НЕ коротком) периоде

низких нефтяных цен и санкций должно сделать невозможным на сей раз избегать смены приоритетов в развитии экономики и энергетики с экстенсивного на интенсивный путь их развития.

Даже если нельзя точно предсказать будущий уровень цен, лучше ошибиться, ориентируясь на сохранение низких цен (и санкций) надолго, чем ориентироваться на короткий период низких цен, рассчитывая после его завершения вернуться на существовавшую траекторию развития. Тем более что мы это уже проходили с газом в Европе.

## **Upstream: от шельфа к нефтеотдаче**

Капиталоемкое, а тем более ускоренное освоение арктического шельфа, то есть поиск, разведка и разработка greenfields в неизученных и неосвоенных районах на море, при огромных коммерческих и экологических рисках, неизбежно связано с созданием практически с нуля не менее капиталоемкой инфраструктуры — как нефтяной, так и общеэкономической — освоения прибрежного Севера. На

### **Надо использовать образовавшееся «окно возможностей» для создания максимально привлекательного для науки и бизнеса инвестиционно-инновационного климата**

мой взгляд, надо менять приоритеты в направлении, в первую очередь, повышения нефтегазоотдачи на brownfields на суше, в районах со сложившейся нефтяной и общеэкономической инфраструктурой.

Ускоренное лицензирование арктического шельфа, на мой взгляд, преследовало несколько разных (и не всегда обосновываемых исключительно экономикой) амбициозных целей, которые на се-

### **Необходима смена налоговой парадигмы для отрасли с целью расширения ее налогооблагаемой базы при любых ценах на нефть**

годня могут считаться (отчасти) достигнутыми, поэтому нефтегазовый вектор ее освоения может быть существенно сокращен, замедлен без ущерба для государства. Скорее, наоборот, — в его интересах.

### **В государственных интересах — встать на путь всемерного повышения эффективности использования бюджетных средств, в том числе из основного их источника — налоговых сборов от нефтегазового комплекса**

Понятно, что активность по получению лицензий двух госкомпаний, которые (пока?) имеют монополию на освоение шельфа, была направлена в первую очередь на

то, чтобы «застолбить» за собой участки на будущее, с целью (в случае коммерческих открытий) нарастить капитализацию и не допустить конкурентов в случае либерализации доступа к ресурсам шельфа. Все это — в дополнение к обоснованию наших суверенных прав на хребет Ломоносова и т.п. геологические аргументы.

Не готовы мы сегодня к ускоренному освоению Арктики, ни в рамках обязательных программ работ (ОГП) по выданным лицензиям, ни в более щадящем режиме. Ни до, ни тем более после санкций, у наших госкомпаний просто нет средств и технологий (собственных, покупных, арендованных), чтобы поднять уровень изученности акваторий в рамках ОГП полученных лицензий (особенно в наименее изученной восточной части Арктики, где большая часть лицензий получена «Роснефтью») хотя бы до уровня наших арктических соседей — Норвегии, США.

А главное, здесь неимоверно велики экологические риски добычи углеводородов с последствиями (например, от вмораживания в лед нефтяных разливов), которые гораздо менее изучены в Арктике по сравнению с более теплыми морями.

Полагаю, нам, как и в случае со Штокманом, не следует бояться переоценки принятых ранее решений и отказываться от амбициозных капиталоемких инвестиционных программ (или делать их более сдержанными), опережающих свое время и предъявляющих огромный спрос на рискованные и нефинансируемые «с рынка» инвестиции. За такими программами зачастую просматривается желание главным образом «освоить капиталовложения», чаще государственные.

Способность адаптироваться к меняющимся условиям — это правильный подход. Поэтому не надо бояться отложить освоение углеводородов Арктики. Но надо использовать образовавшееся «окно возможностей» для создания максимально привлекательного для науки и бизнеса инвестиционно-инновационного климата в сопряженных отраслях, начиная со стадии фундаментальных НИОКР, нацеливаясь

при этом не на «импортозамещение» (то есть не на создание отечественных аналогов существующему западному оборудованию для освоения Арктики в рамках предыдущей парадигмы ее освоения), а на формирование нового технологического уклада для освоения шельфа, на революционные достижения НТП в этой сфере. Это и будет диверсификацией — развитием наукоемкого потенциала сопряженных с нефтегазовой отраслей.

### **Смена налоговой и бюджетной парадигмы**

Надо принимать во внимание неизбежное возмещение выбытия добывающих мощностей, что делает текущую добычу более дорогой из-за падения дебитов в связи с выходом действующих месторождений на поздние стадии разработки. В разработке у нас находятся в основном месторождения «старого» фонда — на «новые» месторождения со сроками эксплуатации менее пяти лет приходится лишь 8% добычи.

Поэтому вместо сегодняшнего стремления Минфина к повышению эффективной налоговой ставки для нефтегазовой отрасли в рамках сокращающейся базы ее налогообложения из-за снижения цен на нефть, в дополнение к выходу месторождений на поздние стадии разработки, необходима смена налоговой парадигмы для отрасли с целью расширения ее налогооблагаемой базы при любых ценах на нефть. Мне много приходилось писать об этом ранее — не буду повторяться.

Однако повышение налоговой ставки приносит деньги сегодня, а расширение базы налогообложения — завтра. Поэтому возникает закономерный вопрос: где взять деньги для исполнения бюджетных обязательств?

Но у меня в этой связи возникает встречный вопрос: насколько целесообразно с позиций государственной логики экономического развития наращивать налогообложение тех, от кого и так зависит пополнение бюджета, при сохранении низкой эффективности использования бюджетных средств?

Расчеты, выполненные мной в период работы в Госплане СССР в последние годы существования Советского Союза, показали, что в пиковом по добыче нефти в стране 1988 году четверть экспортной выручки от продажи нефти и нефтепродуктов тратилась на импорт продовольствия в размерах, необходимых на компенсацию потерь выращенного отечественного урожая, утраченного на всех стадиях технологической цепочки от поля до потребителя. Еще четверть — на импорт оборудования, которое так в итоге и не заработало, ибо в силу тех или иных причин не дошло до потребителя. Итого половина нефтяных экспортных доходов пошла на компенсацию неэффективности экономики только по двум направлениям.

Многое ли изменилось в эффективности за прошедшее время? Видимо, не очень. Вспоминается выступление тогдашнего начальника Контрольного управления Администрации Президента РФ К.Чуйченко 29 октября 2010 года на совещании у тогдашнего президента Д.Медведева, на котором была обнародована (впервые, на моей памяти, на столь высоком уровне) величина «коррупционного налога» в стране — 20% по госзакупкам, что соответствует размеру «коррупционного налога» в целом в экономике не менее чем в 2,9% ВВП. Значит, на практике эта цифра выше.

Председатель Счетной палаты С.Степашин 14 ноября 2012 заявил «Интерфаксу», что «расшищается 1/14 консолидированного бюджета страны». Что касается гособоронзаказа и средств, выделяемых на закупку вооружений, то, по выражению Степашина, в этой сфере «просто беда».

Конечно, проще получить деньги с тех, кто и так платит, нежели методично работать над повышением эффективности использования поступивших в бюджет средств (особенно по линии «закрытых» ведомств) — и добиваться ее повышения. В данном случае мы в очередной раз сталкиваемся с противостоянием экстенсивного и интенсивного пути развития российской экономики: идти ли нам, в первую очередь, по пути повышения эффективности ис-

пользования бюджетных поступлений или же продолжать двигаться по пути повышения валового сбора бюджетных поступлений при низкой эффективности их использования. Второе, конечно, проще. Особенно, если руководствоваться исключительно краткосрочными интересами.

Но в государственных интересах — встать на путь всемерного повышения эффективности использования бюджетных средств, в том числе из основного их источника — налоговых сборов от нефтегазового комплекса. Обстоятельный разговор на эту тему достоин включения в повестку для совещания у президента.

### **Последствия низких нефтяных цен для газовой отрасли**

Задача и международно признанное право любого суверенного государства-собственника возобновляемых природных ресурсов — максимизировать долгосрочную монетизируемую ресурсную ренту (ДМРР) от их освоения. На разных этапах нефтяная индексация по-разному участвовала в решении этой задачи. Можно выделить шесть основных периодов, но остановимся на тех, что длятся с 2000 года.

2000–2008 годы характеризуются ростом цен на нефть. Нефтяная привязка в рамках ранее заключенных долгосрочных контрактов (ДСЭГК) обеспечивала ДМРР для стран-экспортеров. Растущий рынок газа — нет альтернативного/конкурентного предложения для формирования его избытка в Европе. Высокие цены на нефть практически вывели нефтепродукты из баланса котельно-печного топлива в промышленности и электроэнергетике, но «рынок продавца» не дает возможности потребителям диктовать свои условия и/или требовать и добиваться пересмотра «Гронингенских формул» в новых и действующих контрактах.

2009–2014 годы — сохранение высоких цен на нефть. Рынок газа в ЕС вышел на стадию насыщения. Образовался избыток предложения. Произошло активное расширение сегмента спотовой

торговли. Спотовые цены на газ преимущественно ниже контрактных (иногда значительно), но нефтяная привязка в рамках ранее заключенных ДСЭГК «принудительно» для покупателя обеспечивала

### **Необходимы более гибкие механизмы максимизации долгосрочной монетизируемой ресурсной ренты, отказ от абсолютной фетишизации нефтяной индексации в нынешних условиях**

ДМРР для стран-экспортеров. Под давлением импортеров происходит медленная адаптация (переговорная или под угрозой / в процессе арбитражных разбирательств) ДСЭГК с нефтяной привязкой к новому состоянию рынка для сохранения конкурентоспособности контрактных поставок и обеспечения ДМРР в новых условиях (обычно с помощью скидок с индексированной по нефтепродуктам цены, в том числе ретроактивных, введением в контрактную цену спотовой составляющей).

2014 год и далее — низкие (см. выше) цены на нефть. Гибридная контрактная структура поставок газа в Европу (ДСЭГК и спот). Неизбежен дальнейший отход от нефтяной (нефтепродуктовой) индексации, ибо она перестает обеспечивать странам-экспортерам ДМРР и ведет к утрате конкурентных позиций газа в Европе. Требование к более гибким контрактным структурам (возможность маневрировать между контрактными и спотовыми сегментами рынка, расширение присутствия «Газпрома» на европейских спотовых и биржевых площадках) и механизмам ценообразования (гибридные структуры ценовых формул, подвижный take-or-pay и т.п.) для обеспечения ДМРР.

Вопрос выработки новых механизмов обеспечения ДМРР для России как страны-суверена на газовых рынках в новых условиях их функционирования достоин того, чтобы быть включенным в повестку. Цель — задание на поиск более гибких механизмов, отказ от абсолютной фетишизации нефтяной индексации в нынешних условиях для новых сделок. 