

УДК 620.9:351.823/549.88+622.279+553.95+621.039(470)

# О проекте энергетической стратегии России на период до 2035 г.

**В.Л.Уланов** (Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Москва)

Рассмотрены пути доработки проекта "Энергетическая стратегия России на период до 2035 года". Показана возможность дополнительного обоснования критериев развития. Раскрыта необходимость детализации предметной области стратегии. Рекомендовано разграничить сферы общезэкономических и отраслевых интересов. Продемонстрирована роль институциональных преобразований в достижении новых рубежей развития.

**Ключевые слова:** Энергетическая стратегия России; цели; задачи; ориентиры; сферы интересов; институциональные преобразования.



Владимир Леонидович УЛАНOV,  
профессор, доктор экономических наук

По поручению Минэнерго России Институтом энергетической стратегии совместно с Институтом энергетических исследований РАН и Аналитическим центром при Правительстве РФ разработан проект "Энергетической стратегии России на период до 2035 года" (далее – ЭС-2035). После правительственного рассмотрения проекта ЭС-2035 в марте 2015 г. было принято решение о его доработке.

Готовить подобные документы сложно из-за необходимости учета интересов различных групп производителей и потребителей топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и большой трудоемкости. Рассматриваемый проект разработан как многовекторный программный документ, декларирующий взаимосвязь энергетического сектора экономики с различными областями и сферами деятельности (экспорт, госрегулирование, монополизация, социальная и экологическая ответственность, энергоэффективность и т.д.). Как и в предыдущих аналогичных документах (ЭС-2020 и ЭС-2030), целевая направленность оценки перспектив развития топливно-энергетического комплекса (ТЭКа) России разработана на основе соответствующих механизмов и правил.

Перспективы развития энергетики страны на ближайшие 20 лет показаны с учетом региональных и межотраслевых аспектов. При этом отмечена необходимость внедрения современных технологий добычи нефти и газа и их переработки, а также важность воспроизводства сырьевой базы ТЭКа в связи с обострением конкуренции на мировых рынках энергоносителей и замедлением роста российской экономики в условиях ухудшения геополитической ситуации. Из-за многовекторности документа и смешения его направленности к общезэкономическим целям отдельные проблемы энергетического сектора не получили развития

и рассмотрены только глобально, а другим практически не нашлось места.

Проект ЭС-2035 носит инерционный характер, без "прорывных" идей, хотя в нем сформулировано достаточно много правильных положений, соответствующих условиям рыночной экономики. В характеристике отраслей ТЭКа фиксируются уже сложившийся и прогнозируемый набор показателей. Так, в ЭС-2035 предполагается более медленный рост объемов нефтепереработки по сравнению с ЭС-2030; в частности, обосновываются более низкие показатели прогноза экспорта нефтепродуктов (мазута), а также более умеренные темпы роста внутреннего потребления моторного топлива. Сохраняется ориентация на существенное повышение глубины переработки нефти. В проекте ЭС-2035 предусматривается стабилизация доли газа в потреблении ТЭР, а ЭС-2030 предполагала его снижение. При этом доля газа в энергопотреблении несколько выше, а угля – несколько ниже, чем в ЭС-2030.

Содержательная структура рассматриваемого проекта по числу и названиям разделов и подразделов практически аналогична структуре ЭС-2030 и в значительной части совпадает со структурой ЭС-2020. В каждом из разделов и подразделов основной части проекта ЭС-2035 перечисляются достижения, вызовы, цели, задачи и соответствующие меры по их решению, но с содержательной точки зрения их наполнение требует доработки: цели прописаны по большей части как декларации, набор мер для решения поставленных задач абстрактен и не полностью пересекается с поставленными задачами, отсутствуют указания об ответственности за выполнение запланированных работ, не конкретизированы меры и детализация способов решения поставленных задач, а также распределение ответственности за их решение.

Проект ЭС-2035 – многостраничный документ; одна из проблем состоит в том, что его формирование осуществлялось путем добавления в ЭС-2035 важных положений, связанных с изменениями внутренних и внешних условий на рынках ТЭР. Может быть, поэтому в проекте не представлены варианты стратегии, общепринятые при подготовке такого рода документов, – оптимистический, пессимистический и наиболее вероятный. Подготовка вариантов развития позволит стратегии стать более устойчивой в за-

вимости от учета внутренних и внешних вызовов. Инструментом конкретизации проекта ЭС-2035 может стать перечень мер как ответов (предложений) на конкретные вызовы при обязательном установлении первоочередности их осуществления. В условиях ограниченности средств необходимо также расставить приоритеты при реализации конкретных мероприятий.

Анализ положений проекта показывает наличие недоработок, связанных с обозначением стратегических целей, методикой формирования документа, формой представления данных. Перспективы (прогноз) развития ТЭКа в документе представлены в ряде случаев как пожелания. Сфера интересов государства, субъектов РФ и недропользователей четко не прописаны – нужно учитывать нацеленность предпринимаемых мер на общезэкономические и отраслевые вопросы. Пути достижения цели и решения соответствующих задач не подкреплены разработанными способами, действительно значимыми механизмами. Например, в документе говорится о сохранении тенденции роста доли трудноизвлекаемых запасов углеводородов, запасов малых и удаленных месторождений, но меры по интенсификации добычи нефти рассмотрены лишь в общих чертах (предлагается использовать только инновационные технологии и привлекать независимые нефтяные компании).

Рекомендации по решению проблем российского ТЭКа мало изменились по сравнению с мерами, обозначенными в ЭС-2030, а значит, на прежнем уровне сохраняются риски их невыполнения в ЭС-2035.

Стратегия должна рассматриваться как обобщающая модель действий по достижению целей, определяющая приоритеты при решении стратегических задач, объемы запасов и ресурсов основных энергоносителей, последовательность шагов по достижению стратегических целей и включающая набор правил, согласно которым предпринимаемые действия должны учитывать сложившиеся обстоятельства на внутреннем и внешнем рынках ТЭР. На основе положений стратегии должны быть получены ответы на основные вопросы, в частности: зачем и в каком направлении должно происходить развитие; что для этого нужно сделать; каковы источники и средства для развития?

Однако проект ЭС-2035 полноценно не отвечает ни на один из поставленных вопросов. Задачи сформулированы абстрактно, многие цели не подкреплены мерами для их достижения, с ними не всегда пересекаются прописанные в проекте декларации.

Говоря о преемственности ЭС-2035 по отношению к ЭС-2030, следует иметь в виду, что результаты реализации ЭС-2030 свидетельствуют о том, что многие ее задачи не были выполнены. Это связано не только с кризисом 2008-2009 гг., но и с воздействием внешних факторов и неэффективностью мер и механизмов, призванных обеспечить развитие ТЭКа и прописанных в ЭС-2030. Не удалось добиться прогресса в повышении КИН и глубины переработки нефти, осуществление Восточной газовой программы идет с задержкой. Износ основных фондов теплоснабжения вырос до 65-70 %; увеличились потери в тепловых сетях и расходы электроэнергии на перекачку теплоносителя. Итоги и выводы по значимой части ЭС-2030 относятся к общезэкономическим, предметная сфера отраслей ТЭКа раскрыта без детализации, риски для энергетического сек-

тора проанализированы не полностью. Акценты в оценках главных результатов прошлого периода смешены в сторону общезэкономических целей: в 2009-2012 гг. возросла зависимость экономики России от ТЭКа по его доле в экспорте (70 %), доходов федерального бюджета (50 %) и инвестиций (40 %) и как основной итог – не удалось хотя бы в какой-либо степени добиться снижения сырьевой направленности экономики страны и как следствие зависимости от конъюнктурных колебаний на мировом нефтегазовом рынке. Очевидно, что полностью задачи ЭС-2030 не выполнены, хотя сфера ответственности за общезэкономическую постановку и реализацию сформированных целей и задач лежит не только на энергетическом секторе экономики страны.

Трансформация на энергетических рынках повлияла на выбор стратегических целей в ЭС-2035. Многие национальные экономики нацелены на энергоэффективность, самообеспечение энергоресурсами, развитие использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и добывчу нетрадиционных углеводородов, страны-экспортеры ТЭР наращивают объемы экспорта и выходят на новые географические и продуктовые рынки. Поэтому внешние риски для отечественной экономики повышаются и в Европе, и в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Главным приоритетом внутри России становится не наращивание объемов производства в системе ТЭКа, а качественное обновление (модернизация) энергетического сектора страны.

Центральной идеей ЭС-2035 является переход от ресурсно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию ТЭКа, опирающемуся на полное использование отечественного ресурсного и инновационного потенциалов за счет формирования длинных технологических цепочек с их насыщением инновационными технологиями.

Целью ЭС-2035, так же как и ЭС-2030, предлагается считать создание инновационного и эффективного энергетического сектора страны для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения и содействия укреплению ее внешнезэкономических позиций. Трудно не согласиться с тем, что ресурсно-инновационное развитие ТЭКа создает мультипликаторы экономического роста благодаря распространению инноваций в смежных отраслях промышленности страны, модернизации используемых технологий и реструктуризации добывающих и перерабатывающих отраслей, а также с тем, что такое развитие должно являться результатом синергетического взаимодействия институциональной среды и инфраструктуры на инновационной основе.

В проекте ЭС-2035 сформулировано достаточно много востребованных идей. Например, важнейшим положением ЭС-2035 в сфере повышения экономической эффективности ТЭКа является отход от целевой установки на максимизацию исключительно бюджетных доходов от его функционирования. В качестве основной цели фиксируется максимизация общезэкономического эффекта с учетом косвенных мультипликативных эффектов от функционирования ТЭКа России. Но каковы механизмы и правила реализации?

Привлекательна идея о ТЭК как локомотиве развития экономики страны посредством заказов смежным отраслям. Но новая роль ТЭКа в проекте рассматривается как переход от "локомотива развития" к "стимулирующей инфраструктуре", обеспечивающей создание условий для разви-

тия российской экономики, включая ее диверсификацию, рост технологического уровня, минимизацию инфраструктурных ограничений. При этом оптимистическая оценка вклада ТЭКа в инвестиционное обеспечение инновационного развития отечественной экономики требует большей обоснованности.

Инвестиционная привлекательность самой энергетической сферы весьма страдает от санкций со стороны США и стран ЕС и требует разработки соответствующих механизмов. Но пока остаются без ответа актуальные вопросы отраслевого порядка, в частности: как выстроить взаимоотношения участников энергетического рынка; на что они будут нацелены; в чем их роль; где просматриваются риски; какие перспективы многих институциональных преобразований? Ответы на эти вопросы и на важнейшие проблемы рынка ТЭР должны быть отражены в разрабатываемой документе в виде конкретных механизмов и правил.

Постановка стратегической цели в многовекторной ЭС-2035 не в полной мере соответствует конкретизирующему ее задачам. Цель предназначена всей российской экономике, узконаправленные задачи – отраслям ТЭКа, но они не покрывают все необходимые области. В обосновании целей для конкретных областей энергетического сектора пропущена ступень разработки задач более низкого порядка. Точно также не в полной мере прописаны задачи для смежных отраслей экономики. Отдельные ориентиры и конкретные задачи не согласованы и не относятся к энергетическому сектору. Не ясно, как будут отслеживаться приоритеты, согласовываться темпы достижения целевых показателей в различных сферах экономики, какие механизмы надо предложить, чтобы отрасли ТЭКа были заинтересованы внедрять инновации, смежные отрасли учитывали заинтересованность энергетического сектора в инновационной продукции, например в машиностроении или производстве труб для транспорта нефти и газа.

Отраслевые приоритеты необходимо разнести по сферам деятельности, а для отраслей ТЭКа должна быть сформирована отраслевая система стратегических целей. При этом ориентирами не должны выступать такие критерии как "уменьшение доли нефти и конденсата с 39 до 32-33 % в производстве первичных ТЭР при стабилизации объемов добычи и переработки нефти". Стратегические ориентиры должны быть мобилизующими: снижение вклада и уменьшение доли экспорта не должны стать ориентирами развития.

В проекте ЭС-2035 в качестве ориентиров используются в основном результирующие, итоговые показатели, тогда как для управления более значимыми являются опережающие показатели, учитывающие риски недостижения стратегических целей и решений поставленных задач. Поэтому современные управленческие технологии, основанные на концепции ключевых показателей деятельности (Key Performance Indicators, KPI) и сбалансированной системе показателей (Balanced Scorecard, BSC), не потеряли актуальности и должны быть использованы при доработке стратегии.

Стратегические цели и задачи, которые необходимо решить для их достижения, должны быть подкреплены соответствующими показателями. В частности, объемы добычи нефти, газа, угля в последние годы отличались высокими темпами роста, но что это дает российской экономике

(кроме роста бюджетных доходов) – долю на рынке и/или лидерство среди глобальных энергетических держав, сопровождаемое ответственностью за стабильность и поддержание рынка и формированием в дальнейшем условий рынка?

Из-за широты постановки цели упущены и/или не конкретизированы решения отраслевых задач, связанных с поддержкой развития "несырьевых" источников энергии, производства продуктов вторичного и последующих переделов "сырьевых" источников, в частности производства моторных топлив для расширение выпуска электромобилей, решения амбициозной задачи по замене импортных технологий и оборудования на отечественные. Приведена обнадеживающая динамика: доля импортных машин в объеме закупаемого оборудования может составить на конец первого этапа не более 12 %, второго этапа – не более 8 %, а к 2035 г. снизится до 3-5 %. Отечественной промышленностью будет освоено до 95-98 % номенклатуры изделий для ТЭКа.

В проекте ЭС-2035 подразумевается построение такой модели действий, которая приводит к ситуации, когда требуются конкретные механизмы и правила реализации намеченного в стратегии.

Перечисление различных форм сотрудничества отраслей промышленности, государства и ТЭКа, включая совместные программы импортозамещения, развитие системы закупок оборудования и материалов компаниями ТЭК на конкурсной основе, обеспечение поставок машиностроительных изделий высокой степени заводской готовности. Организация системы качественного сервисного обслуживания оборудования его производителями в течение всего срока эксплуатации не представляют собой тот самый механизм – это части, требующие воссоединения. Призывы к государственной поддержке импорта ключевых комплексных технологий также не вселяют оптимизма.

Множество вопросов отраслевого характера представлено в проекте лишь в общих чертах или оставлено без ответа, в частности:

будет ли либеризация доступа к "трубе", разработки месторождений на арктическом шельфе;

как привлекать инвестиции в энергетический сектор;

как поддерживать малые и средние предприятия;

какие изменения должны быть внесены в систему регулирования отношений между игроками на рынке ТЭР?

Акценты на внешних вызовах, напрямую касающиеся энергетического сектора, в проекте освещены частично. Так, Еврокомиссия (ЕК) с сентября 2012 г. ведет расследование по возможным случаям нарушения ОАО "Газпром" правил ЕС, которые затрагивают рынки Эстонии, Латвии, Литвы, Польши, Чехии, Словакии, Венгрии и Болгарии. Евросоюз подозревал ОАО "Газпром" в ограничении свободных поставок путем раздела рынков газа, препятствовании диверсификации поставок и установлении несправедливых цен. Привязку цены на газ в долгосрочных контрактах к ценам на нефть в ЕК посчитали несправедливой. ОАО "Газпром" может быть оштрафовано в размере до 10 % годового оборота компании в странах Евросоюза.

Вместе с тем в ЭС-2035 предприняты попытки обозначить общероссийские проблемы, связанные с повышением качества жизни населения, социальной политики, разви-

тием человеческого капитала, созданием инновационной базы и ряд других. Одной из проблем признано отсутствие целостной и гибкой институциональной системы в энергетическом секторе. Важнейшее направление государственной энергетической политики представлено в виде определенного рода деклараций и пожеланий – важных, но фрагментарных и далеко не полностью описывающих необходимые меры. В связи с этим снова возникает ряд вопросов:

с помощью каких механизмов реально заработает Санкт-Петербургская товарно-сырьевая биржа;

на каких условиях будут запущены торги природным газом на внутреннем рынке и создана фьючерсная торговля углеводородами;

с выходом на АТР будет ли сформирована новая российская марка нефти и создан собственный ценовой индекс на нефть;

каковы сроки формирования нового российского рейтинга энергетических компаний?

Ориентиры и цели ЭС-2035 и предложенные способы их достижения должны приводить к намеченному результату при различных условиях, в том числе и при тех, которые указаны в проекте: ухудшение конъюнктуры мировых энергетических рынков, снижение темпов развития экономики России, срыв реализации программ инвестиционного и инновационного развития российской энергетики. Неясные механизмы и правила реализации тормозят развитие ТЭКа и ведут к потере части экспортных ниш и сдерживанию экономического роста страны.

© В.Л.Уланов, 2015

Уланов Владимир Леонидович, [Vulanov@hse.ru](mailto:Vulanov@hse.ru)

Реферат на англ.

Подвал 124\*180 мм