

Искусство полководцев

Подготовка Энергетической стратегии до 2030 года выходит на финишную прямую – документ скоро рассмотрит правительство. Три предыдущие попытки сформулировать долгосрочные ориентиры развития энергетики были не особенно удачными. Чем новая Энергетическая стратегия принципиально отличается от предыдущих?

Программные документы вроде Энергетической стратегии на первый взгляд кажутся наследием советских времен. Ведь в рыночной экономике компаниям не спускается план из министерств, да и сами огромные отраслевые министерства ушли в прошлое – всем управляет невидимая рука рынка. Компании теперь сами принимают решения об инвестициях, расширении или сокращении бизнеса, строительстве новых мощностей. Зачем же государство тратит немалые ресурсы на подготовку Энергетической стратегии?

Смысл создания Энергетической стратегии в том, чтобы обеспечить баланс интересов государства и бизнеса, объясняет заместитель генерального директора по науке Института энергетической стратегии Алексей Громов (институт – один из разработчиков новой Энергетической стратегии). Цели ком-

паний просты и краткосрочны – минимизация налогов и максимизация прибыли, максимальная эффективность на вложенный капитал. Бизнес устремляется туда, где видит возможность побольше заработать при действующих экономических условиях. Так, развивать, к примеру, альтернативную энергетику бизнесу сегодня невыгодно, поскольку реальная отдача от вложений в этот вид деятельности возможна лишь в отдаленной перспективе, рассуждает Громов.

Государство же стремится обеспечить сбалансированное развитие всех отраслей экономики. В отличие от бизнеса, оно стремится не столько к коммерческой, сколько к социально-экономической эффективности народного хозяйства. Например, ставит цель выйти на определенный уровень доходов в расчете на душу населения или умень-

шить энергоемкость экономики. Например, исходя из социально-экономической эффективности, развивать альтернативную энергетику очень важно, несмотря на ее текущую коммерческую непривлекательность.

Энергетическая стратегия нужна, чтобы компании понимали, какие цели государство ставит перед отраслью, какие направления стремится развивать и что оно будет предпринимать для этого. Компании работают в текущей системе координат. Задача стратегии – изменить эту си-

стему в нужную сторону, формируя новые рамочные условия ведения бизнеса.

Зачем переделывать?

Попытки создать долгосрочные ориентиры комплексного развития энергетики предпринимались не раз. Новый вариант Энергетической стратегии – уже четвертый за последние 15 лет. Первая Энергетическая стратегия принята в 1995 году, вторая одобрена правительством в ноябре 2000-го, а третья утверждена в августе 2003 года.

Цели, которые ставит Энергостратегия-2030

- Трансформация структуры экономики страны в пользу менее энергоемких отраслей.
- Переход страны в целом и ее основных регионов от экспортно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию с качественным обновлением самой энергетики (как топливной, так и нетопливной) и смежных отраслей.
- Снижение доли ТЭКа в общем объеме инвестиций в экономику страны при увеличении абсолютных объемов инвестиций в энергетику, необходимых для развития и ускоренной модернизации этого сектора и требуемого роста масштабов его деятельности.
- Необходимость повышения энергоэффективности и снижения энергоемкости экономики до уровня стран с аналогичными природно-климатическими условиями (Канада, страны Скандинавии).
- Последовательное ограничение нагрузки ТЭКа на окружающую среду и климат путем снижения выбросов загрязняющих веществ, сброса загрязненных сточных вод, а также эмиссии парниковых газов, сокращения отходов производства и потребления энергии.

В адрес этих документов не раз звучала критика. Главный аргумент тех, кто критикует «Энергетическую стратегию России на период до 2020 года», что документ ориентирован на экстенсивный путь развития топливно-энергетического комплекса. К ТЭЖу, дескать, предъявляются завышенные ожидания без соотношения с возможностями компаний, поскольку постоянный рост ресурсо- и энергопроизводства считался необходимым условием роста всей экономики.

Так, Энергостратегия-2020 декларирует, что к 2020 году энергопотребление в России вырастет на 22–36%, в том числе потребление газа увеличится на 18–24%, нефтепродуктов – на 36–53%, угля – на 33–70%. Хотя мировая экономика отказалась от экстенсивного развития сразу после энергетического кризиса 1973 года.

Разработчики на это отвечают, что на самом деле на всем протяжении действия Энергостратегии-2020 энергоемкость экономики снижалась даже быстрее, чем это было запланировано. А добыча и производство энергоресурсов в этот период определялись высокими ценами на нефть и масштабами экономического подъема страны после коллапса девяностых годов.

Еще одну проблему критики Энергостратегии-2020 видят в том, что она якобы не учитывает низкий технологический уровень российской экономики. Что означает перерасход инвестиций и ресурсов на эксплуатацию устаревших технологий. На единицу ВВП мы тратим в пять-шесть раз больше, чем развитые европейские страны, и в 12–16 раз больше, чем США и Япония.

Разумеется, в России есть проблема энергоэффективности и энергосбережения, но говорить об экстенсивном пути развития ТЭЖа, провозглашенном в Энергостратегии-2020, некорректно, возражают разработчики. В расчет надо брать не столько прирост энергопотребления, сколько его соотношение с ростом ВВП. В советское время темпы прироста энергопотребления рос-

ли почти такими же темпами, как ВВП, за счет бурного развития тяжелой промышленности. Сейчас это соотношение всего 0,3.

Еще один аргумент критиков Энергостратегии-2020 касается изношенности инфраструктуры и оборудования российского топливно-энергетического комплекса. В зависимости от отрасли ТЭЖа степень износа основных фондов колеблется от 60 до 80%. Документ это учитывает, но обеспечить снижение уровня износа основных фондов и внедрение новых технологий за время действия Энергостратегии-2020 не удалось. Причина в том, что в документе не было прописано четкой методологии и механизма внедрения инновационных технологий, признают разработчики.

Но и этим не исчерпываются основания для принципиальных корректировок Энергетической стратегии – 2020. Еще одна проблема в том, что в нее изначально была заложена несбалансированность между потребностями развития ТЭЖа и инвестиционными возможностями компаний. Получилось, что планы поставили, а как их выполнять – не объяснили. В результате реальность еще больше оторвалась от показателей Энергетической стратегии.

В документе не увязаны и планы развития энергетики с задачами территориального развития. Не секрет, что территориальное размещение и развитие отраслей ТЭЖа затрагивает многие социально-экономические параметры жизни регионов, сильно влияет на доходы территориальных бюджетов, особенно если такое присутствие существенно и долгосрочно. Но региональный аспект в Энергетической стратегии – 2020 не учтен в должной мере.

А самый веский аргумент в пользу пересмотра Энергостратегии-2020 заключается в том, что прогнозы спроса, производства и мировых цен на энергоресурсы, заложенные в основу этого документа, катастрофически отстали от жизни. Стратегия учитывала мировую цену нефти в \$32

Сопоставление основных параметров развития экономики и ТЭЖ России в 2008 г. с прогнозными показателями ЭС-20201

Показатели	2008 г.		оценка 2008 г. к прогнозу ЭС-2020, %
	по ЭС-2020	факт	
Рост ВВП, % к 2000 г.	148,4	165,1	111,2
Рост объема промышленной продукции, % к 2000 г.	141,0	146,7	104,0
Среднегодовая мировая цена нефти («Юралс»), \$/барр.	24,0	94,6	394,1
Среднегодовая контрактная цена газа, \$/тыс. м ³	120,0	353,7	294,8
Рост добычи и производства первичных ТЭР, % к 2000 г.	123,2	126,4	102,6
Объем добычи и производства первичных ТЭР, т у.т.	1747,0	1797,8	102,9
Объем добычи нефти, млн т	476,0	487,6	102,4
Объем добычи газа, млрд м ³	638,0	663,6	104,0
Объем добычи угля, млн т	300,0	326,1	108,7
Объем производства электроэнергии, млрд кВт·ч	1009,0	1037,2	102,8
Объем потребления первичных ТЭР, млн т у.т.	1043,0	990,9	94,9
Рост потребления первичных энергоресурсов, % к 2000 г.	115,4	110,2	95,5
Объем потребления жидкого топлива, млн т у.т.	218,0	187,3	85,9
Объем потребления газа, млн т у.т.	516,0	525,7	101,9
Объем потребления твердого топлива, млн т у.т.	195,0	175,0	89,7
Объем потребления электроэнергии, млрд кВт·ч	980,0	1019,6	104,0
Рост экспорта ТЭР, % к 2000 г.	146,9	150,2	102,2
Объем экспорта ТЭР всего, млн т у.т.	805,0	882,7	109,6
в т.ч.:			
нефть и нефтепродукты, млн т	332,0	360,0	108,4
газ, млрд м ³	250,0	247,5	99,0
уголь, млн т	32,0	97,5	304,7
Удельная энергоемкость ВВП, % к 2000 г.	78,0	66,7	85,5
Удельная электроемкость ВВП, % к 2000 г.	76,4	71,5	93,6

* По данным оптимистического варианта ЭС-2020

за баррель, газа – в \$90 за 1000 кубометров. За время, которое прошло с момента ее утверждения в 2003 году, мировые цены на нефть сначала выросли с \$27 до \$147 за баррель, а потом упали до \$55 за баррель.

Примечательно, что фактическая добыча газа, нефти и угля еще в 2006 году перекрыла уровень, предусмотренный стратегией на 2010 год. То есть получилось, что предусмотренные топливно-энергетические объекты и добывающие мощности еще не введены, а показатели добычи уже перевыполнены.

Этому есть разумное объяснение, говорят разработчики Энергостратегии-2020: высокие цены на нефть тогда разогрели всю экономику, обеспечив опережающий рост спроса на энергоресурсы и всех показателей, заложенных в документ. Но кризис скорректирует этот рост – пока-

затели сейчас снова возвращаются в долгосрочный тренд, заложенный в Энергостратегии-2020, фактическое отклонение составляет всего 4–5%.

Поэтому можно смело утверждать, что за годы реализации Энергостратегии-2020 была подтверждена адекватность большинства ее положений реальному процессу развития энергетического сектора страны. Даже несмотря на то что в это время происходили резкие изменения внешних и внутренних факторов, влияющих на развитие ТЭЖа.

Тем не менее в документе предусматривается доработка и уточнение Энергетической стратегии не реже, чем раз в пять лет. Поэтому новая Энергостратегия – это преемница предыдущей. Она обеспечивает корректировку ориентиров и расширение временного горизонта до 2030 года – в соответствии с требованиями време-

Сообщалось, что правительство РФ в мае 2009-го может принять Энергетическую стратегию страны на период до 2030 года. Министр энергетики Сергей Шматко уточнил, что Энергостратегия до 2030 года в отличие от аналогичного документа, разработанного до 2020-го, привязана не к годам, а к этапам стратегического развития. Кроме того, в ней заложены новые вводные макроэкономические условия. По словам министра, Энергостратегия ориентирована на снижение зависимости экономики страны от нефтегазового сектора с 30 до 18%. Кроме того, в ней учитывается наблюдающийся экономический кризис.

Минэнерго РФ с конце декабря 2008-го периодически сообщало, что завершило разработку проекта Энергетической стратегии страны до 2030 года с учетом возможных последствий начавшегося в 2008 году глобального экономического кризиса. В соответствии с документом инвестиции в топливно-энергетический комплекс РФ до 2030 года должны составить \$1,87 трлн. Согласно базовому сценарию, заложенному в документе, добыча нефти с конденсатом к 2010 году

составит 500 млн тонн, к 2015-му – 530 млн, к 2020-му – 535 млн, к 2025-му – 535 млн, к 2030-му – 530 млн тонн. Добыча природного и попутного газа, соответственно, составит 701 млрд м³, 800 млрд, 880 млрд, 910 млрд и 935 млрд м³. Добыча угля составит к 2010 году 343 млн тонн, к 2015-му – 388 млн, к 2020-му – 435 млн, к 2025-му – 485 млн, к 2030-му – 530 млн тонн, выработка атомной энергии – 168 млрд кВт·ч, 221 млрд, 321 млрд, 420 млрд и 550 млрд кВт·ч соответственно.



ни, новыми задачами и приоритетами развития страны. Вместе с тем Энергостратегия-2030 – это не просто пролонгация предыдущей стратегии.

Отличия новой стратегии

Новая Энергетическая стратегия отличается от предыдущих документов не только уточненными расчетами, прогнозами и балансами. Энергостратегия-2030 будет разбита на три этапа: до 2012–2014, до 2020–2022 годов и до 2030 года. В рамках каждого из этапов предполагаются разные мероприятия и прогнозы. Но самое главное отличие между новым и старым подходом не в радикальном изменении цифр, а в смене жанра стратегии.

Старая стратегия представляла собой набор пожеланий относительно того, что надо бы сделать для усовершенствования условий развития ТЭКа до 2020 года, но не давала инструментария для решения этой задачи. Новая стратегия дает широкий набор инструментов государственной экономической политики, объясняя, как применять их в каждом конкретном случае – через налоговую политику, государственную поддержку инвестиций, структурные реформы и т.д. К примеру, в старой стратегии указано, что требуется \$550–700 млрд инвестиций в период до 2020 года, но не сказано, где их взять. В новой стратегии приведен подробный инструментарий инвестиционной политики развития ТЭКа.

Старая стратегия никак не учитывала новые экономические реалии, будучи, по сути, документом плановой экономики. В новой стратегии дается полный спектр инструментов экономической мотивации, применяемых для того, чтобы стимулировать частные компании реализовывать проекты, отвечающие целям политики государства.

Старые стратегии закрепляли полный набор конкретных натуральных показателей развития ТЭКа на все 20 лет, что с точки зрения здравого смысла невозможно. На практике основные показатели «поплыли» уже в 2000–2001 годах. Добыча нефти в 2001 году отличалась от прогнозной на 15%. Инвестиции в нефтяную добычу – на 60% от запланированных в стратегии. Инвестиции в нефтепереработку – на 75% от того, что заложили в документ разработчики.

Новая стратегия не ставит целью в одном документе записать раз и навсегда, сколько и когда будет потребляться и производиться энергоресурсов. Задача новой стратегии – сформировать постоянно действующую систему оценки таких показателей, меняющуюся под действием всех реальных факторов.

В результате будет создан единый прогнозный топливно-энергетический баланс страны на долгосрочную перспективу. Этот баланс будет системной основой для выработки комплекса мер экономической мотивации, применяемых государством с целью добиться исполнения баланса. Это будет отличная альтернатива обязательным балансам. Баланс будет основан на государственном балансе полезных ископаемых, инвестиционных планах компаний, прогнозе потребления, а также прогнозе импорта-экспорта энергоресурсов.

Старая стратегия основывалась на секторном подходе – общая картина составлялась из того, что делалось в конкретных отраслях. Новая стратегия исходит из обратной логики: есть общие принципы государственной энергетической политики, они должны ре-

ализовываться взаимосвязано во всех секторах ТЭКа – нефти, газе, электроэнергетике, теплоэнергетике, угле, возобновляемых источниках энергии, транспортной инфраструктуре, энергомашиностроении. Отраслевые особенности, безусловно, должны учитываться, но они должны исходить из общих принципов развития. Например, опережающий рост производств с более высокой долей добавленной стоимости.

Страшен ли кризис

Стратегии обычно пишутся в расчете на спокойные времена. А как быть с кризисами? Означает ли кризис, что нужно забыть обо всех планах до лучших времен?

Разработчики уверяют, что новая Энергетическая стратегия учитывает фактор неопределенности, который неизбежно присутствует в экономических циклах. Гибкость нового документа будет проявляться в том, что он предполагает вилку количественных показателей, допускает сдвиг сроков реализации отдельных этапов без изменения их качественного содержания и содержится в себе сценарии, условные в текущий момент, но потенциально значимые в будущем.

«Энергетическая стратегия рассматривает текущий кризис не только как негативный фактор, но и как потенциальную возможность для перехода российского энергетического сектора на ускоренное инновационное развитие», – рассказывает Алексей Громов из Института энергетической стратегии.

По словам Громова, кризис не отменяет крупные инвестиционные проекты в российском ТЭКе, а лишь сдвигает сроки их реализации на более поздний период. Подтверждением этому служит, в частности, тот факт, что премьер Владимир Путин в разгар кризиса утвердил проект строительства второй ветки нефтепровода БТС-2, а это очень крупный инфраструктурный проект для российской нефтяной отрасли.

Гарантии успеха

Сейчас проект Энергетической стратегии, подготовленный

Министерством энергетики, находится на согласовании в профильных министерствах и ведомствах. В июне правительство планирует обсудить проект Энергостратегии на одном из своих заседаний.

Чтобы избежать ошибок, сделанных при подготовке предыдущих энергостратегий, документ готовился в тесном сотрудничестве с представителями компаний. Было создано 12 рабочих групп, в рамках которых представители государства и бизнеса пытались найти баланс интересов, увязав коммерческие планы с целями государственной энергетической политики. Это позволяет надеяться, что на этот раз Энергетическая стратегия будет работать.

Но есть системная проблема, которая может вновь помешать Энергетической стратегии стать действующей. Речь об отсутствии в нашей стране системы стратегических документов. Каждый из них существует отдельно от остальных и зачастую не согласуется, а иногда и противоречит другим концептуальным программам.

Возьмем отраслевые стратегии и планы развития. С точки зрения здравого смысла Энергетическая стратегия должна содержать в себе индикаторы, на базе которых затем создаются планы развития нефтяной, газовой, угольной и электроэнергетической отраслей. Но отсутствие обновленной редакции Энергетической стратегии не стало препятствием для подготовки отраслевых базовых программ – генеральной схемы развития газовой отрасли до 2030 года и генеральной схемы размещения энерго мощностей до 2020-го.

Понятно, что разрабатывать схему развития и размещения производства необходимо, жить без них невозможно. Но на каких контрольных показателях базируются отраслевые программы? Даже по срокам реализации схема развития газовой отрасли (до 2030 года) отличается от генеральной схемы размещения энергообъектов (до 2020-го). То есть у

них нет единого методологического подхода.

Можно предположить, что газовики, определяя окончательную дату реализации стратегии, исходили из потребностей добычи по уже заключенным долгосрочным контрактам о поставках газа на европейский рынок и сроках поставки транзитного газа из Туркмении до 2028 года. Энергетики, наверное, руководствовались необходимостью завершения реформы отрасли и больше думали о ее инвестиционной привлекательности, когда создавали генеральную схему размещения энергообъектов до 2020-го. Ведь для инвесторов более короткий горизонт окупаемости вложений выглядит привлекательнее, чем растянутый на несколько десятилетий. Отсюда и расхождение в сроках.

Даже в правительстве отраслевые программы рассматриваются как самостоятельные, оказавшиеся за рамками устаревшей Энергетической стратегии. Но и это еще полбеды. И сама Энергетическая стратегия, и отраслевые программы не могут быть реализованы в полной мере из-за того, что законодатели не утвердили необходимые нормативные акты, без которых компании просто не могут действовать. Принятие нужных законов растягивается на годы, да и подзаконные акты часто согласовываются месяцами. По этой причине, например, так и не действует закон об энергосбережении.

Энергетическая стратегия рискует оказаться несогласованной и с самым главным документом, определяющим развитие страны, – Концепцией долгосрочного развития. Концепция (или, как ее часто называют, Программа-2020) была утверждена перед самым кризисом, летом 2008 года. Очевидно, что теперь она требует больших корректировок.

Правительство собирается переработать Программу-2020 и рассмотреть ее в августе – то есть уже после того, как будет принята новая Энергетическая стратегия. Но ведь очевидно, что цели Энергостратегии и этапы ее реализации



Американская энергетическая стратегия

Энергетические стратегии разрабатываются в большинстве развитых стран мира. В США Национальная энергетическая стратегия действует с 2001 года. Ее цель – повышение энергетической безопасности страны. Достигнуть этой цели планируется за счет увеличения эффективности производства (то есть снижения его энергоемкости), диверсификации источников энергии и более грамотного использования имеющихся месторождений.

Например, в рамках стратегии создана единая база данных по разработке нефтяных и газовых месторождений. По каждому месторождению вносятся геологическая, геофизическая и технологическая информация, на основе которой устанавливаются уровень платежей за недропользование и текущий объем стратегического нефтяного резерва.

Американцы проводят ревизию разрабатываемых и только разведанных шельфовых месторождений США, Канады и Мексики, стимулируют добычу на шельфе с помощью налоговых льгот. Поддерживать новые технологии, ведущие к увеличению шельфовой нефтедобычи и снижению экологического ущерба, планируется, например, запретив использование традиционных технологий. Государство будет поддерживать континентальную добычу из малодобитных скважин, которые скоро могут стать нерентабельными.

Возобновляемые источники энергии – конек американской энергостратегии. К 2011 году планируется довести долю такой энергии до 7,5%. Правительство выделяет по \$350–500 млн в год на программу создания транспорта на водородном топливе, которая предполагает не только начало выпуска соответствующих автомобилей, но и создание инфраструктуры для их обслуживания, включая производство, доставку и хранение водорода.

С другой стороны, энергетическую безопасность США планируется обеспечивать и за счет экономии энергии. Так, к 2010 году должна быть создана система учета ее потребления в реальном масштабе времени, что снизит издержки ее производства. Предусматривается введение новых стандартов, предписывающих снижение на 30% энергопотребления зданий, находящихся в федеральной собственности, и другие меры, направленные на экономию электроэнергии.

должны исходить из общеэкономической и социальной стратегии государства. А у двух концептуальных документов не совпадают даже сроки – Концепция долгосрочного развития страны заканчивается в 2020 году, а Энергетическая стратегия – в 2030-м.

Действуя логично, государство сначала должно было поставить глобальные задачи в Концепции долгосрочного развития, а в Энергетической стратегии объяснить, какими сред-

ствами достигать этих целей. И затем в отраслевых программах конкретизировать планы действий вплоть до каждой скважины. А уже исходя из этого компании будут создавать свои инвестиционные программы на 3–5 лет. В этом случае можно будет рассчитывать, что стратегические документы разных уровней не будут противоречить друг другу и приведут к тому результату, на который рассчитывали их авторы. ■