

## Достижимость отраслями ТЭК новых рубежей

В.А. Уланов, д.э.н.

(Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)

Адрес для связи: vulanov@hse.ru

**Ключевые слова:** Энергетическая стратегия России, институциональные преобразования, саморегулирование, рейтинги, конкуренция.

В настоящее время, как и прежде, Россия живет в основном на доходы от экспорта углеводородного сырья, доля которых в экспортной выручке составляет около 2/3. В ТЭК формируется более четверти валового внутреннего продукта, практически 30 % бюджета страны. Российская экономика находится в ловушке сырьевой специализации: основным источником развития являются компании нефтяной и газовой отраслей. Для выхода из тупика потребуется концентрация имеющихся финансовых и интеллектуальных ресурсов, что должно находить отражение в разрабатываемых документах стратегического характера. Несмотря на провозглашение курса на «стратегизацию» и модернизацию национальной экономики, а также принятие различного рода государственных программ экономическое положение России не улучшилось. Попытка рассмотреть все грани энергетики на уровне основных направлений и деклараций дают разветвленную и настолько общую картину, что использовать энергетическую стратегию для решения конкретных задач невозможно. Этапы стратегии нуждаются в большей конкретности, необходимо определить первоочередные меры. После правительственного рассмотрения проекта «Энергетической стратегии России на период до 2035 года» (ЭС-2035) весной 2015 г. было принято решение об ее доработке.

Энергетическая стратегия определяет перспективы развития ТЭК на ближайшие 20 лет. В ней рассмотрено внедрение современных технологий добычи и переработки нефти и газа, высокопроизводительного оборудования в ТЭК с высоким к.п.д. и низкой энергоемкостью, в одну из стратегических инициатив выделено восстановление ресурсной базы. В документе отмечается обострение конкуренции на мировых рынках энергоносителей, замедление роста российской экономики в условиях ухудшения геополитической ситуации, введения ограничений к ключевым технологиям, оборудованию и международному капиталу.

Экспертная оценка представленного варианта вскрывает недоработки, в том числе в вопросах модернизации теплоэнергетики, стимулирования геолого-разведочных

Zagolovok

Autors

E-mail: vulanov@hse.ru

Key words:

Annotaci

работ, платежей за потребленные энергетические ресурсы. Есть замечания по обозначению стратегических целей, методике формирования документа, его содержанию, форме представления. Проект не учитывает появления ряда угроз. Перспективы обозначены в документе как пожелания. Сценарии развития требуют коррекции в соответствии с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития страны. Если прогноз развития России будет подготовлен на ближайшие три года по трем сценариям, то и ЭС-2035 предпочтительнее готовить также с учетом вариантности, что при негативных тенденциях в экономике повысит устойчивость разрабатываемой программы.

ЭС-2035 разработана как многовекторный документ, декларирующий взаимосвязь энергетического сектора экономики с различными областями и сферами деятельности: государственного регулирования, конкуренции, монополизации, ценообразования, социальной и экологической ответственности, инновационного развития, энергоэффективности, экспорта и др. Перспективы развития энергетики рассмотрены не только по отраслям ТЭК, но и с учетом региональных и межотраслевых аспектов. Разветвленное построение документа, упор на общеэкономические параметры и тезисное описание отраслевых направлений приводит к декларативности, размыванию его целостности. Стратегия ЭС-2035, так же как и ЭС-2030, во многом носит концептуальный характер, без дополнительных проработок ее нельзя использовать для принятия конкретных решений, а проверка выполнения положений может быть только ограниченной. Некоторые положения стратегии переносятся из одной версии в другую, не приводя к осязаемым результатам. Более того, появление каких-либо изменений также не означает их реализации.

Положения ЭС-2035 касаются федеральных и региональных органов власти, производственных предприятий и научных подразделений различной отраслевой направленности (не только ТЭК), но в ней нет адресности, распределения полномочий, указания, кто будет решать ту или иную задачу. Заинтересованные участники долж-

ны понимать первоочередные задачи и свою сферу ответственности.

В ЭС-2035 в качестве ориентиров используются, в основном, результирующие, итоговые показатели. В то время как для управления большее значение имеют так называемые опережающие (упреждающие) показатели, демонстрирующие риски недостижения в перспективе стратегических целей и задач. Поэтому такие управленческие технологии, как концепция ключевых показателей деятельности Key Performance Indicators (KPI), сбалансированная система показателей Balanced Scorecard (BSC) не потеряли актуальности и должны быть использованы при доработке стратегии.

Исходя из KPI, результаты оцениваются по небольшому числу ключевых показателей, управление осуществляется через постановку долгосрочных задач при использовании технологии KPI. Они не описывают все процессы полностью и не служат заменой более подробной отчетности, но обращать к детальной информации можно только по мере необходимости. Мировой и отечественный опыт показывает, что система на основе KPI позволяет унифицировать и повысить эффективность управленческих процедур, обеспечить непрерывный контроль результатов на соответствие заданным целям через механизм мониторинга их количественных измерителей, выявить область возникновения отклонений и уровень ответственности.

Система BSC фиксирует ситуацию как со стороны инвесторов и покупателей, так и со стороны самой организации. При этом соблюдается баланс между показателями результирующими, оценивающими и опережающими, сигнализирующими о возможных проблемах в будущем.

Усложняет документ смещение акцентов решения актуальных задач и упоминание в нем сопряженных целей. Например, решение проблемы увеличения доли инновационных технологий в отечественной экономике, роста экспорта российских промышленных товаров, повышения мультипликационного эффекта в ЭС-2035 представлено как сокращение вклада ТЭК и доли экспорта топливно-энергетических ресурсов в ВВП, что может быть достигнуто разными путями, в том числе и сокращением производства энергоресурсов. По мнению автора, критерии стратегического документа не должны быть ориентирами развития. Отдельные положения стратегии требуют специального и более детального рассмотрения. Наверное, в общеэкономических или специальных программах более разносторонне, чем в энергетической стратегии могут быть раскрыты проблемы «качества человеческого капитала»: неравномерное распределение трудовых ресурсов в регионах присутствия компаний ТЭК и недостаточность механизмов регулирования рынка труда; низкая привлекательность рабочих профессий ТЭК для молодежи и др. В то же время за рамками энергетической стратегии оставлены способы, стандарты, правила достижения, относящиеся к энергетической сфере, например, кто и в какие сроки будет создавать и осваивать декларируемые новшества: систему стимулирования современных методов повышения нефтеотдачи, комплекс технологий добычи трудноизвлекаемых и нетрадиционных запасов нефти, установление долгосрочных тарифов на электроэнергию, прочие ресурсы и многое другое.

Из-за проблем достижения стратегических целей, преобладания внешних факторов наблюдается неопределенность постановки задач, попытка уйти от их количественной оценки, многие перспективы представлены в виде пожеланий. Например, глобальные направления по наращиванию инновационного потенциала, энергосбережению требуют раскрытия предполагаемых мер. Как на практике это будет осуществляться? Количественное определение требует дополнительных трудозатрат и определенного уровня профессионализма в соответствующих областях. Но и там, где стратегические цели и задачи подкреплены цифрами, возникают вопросы. Россия занимает второе место в мире (после Ирана) по запасам природного газа (18 % мировых запасов) и второе место (после США с учетом сланцевого газа) по объемам его ежегодной добычи (19 % мировой добычи). Объемы добычи нефти в последние годы отличались также очень высокой динамикой. Что обеспечивает достижение высоких объемов добычи нефти, газа и др.? Долю на рынке? Или стратегической целью России является лидерство среди глобальных энергетических держав? Требуется понимание стратегической направленности предлагаемого документа: желать лидерства, брать на себя бремя ответственности за стабильность и поддержание рынка, но в последующем формировать (как принадлежность такой функции лидеру) условия рынка – это цель? Декларации о лидерских позициях сложно отслеживать и весьма трудно распределять ответственность за их выполнение, но они позволяют оценивать выгоды от достижения результатов. Современными управленческими технологиями предусматривается возможность контроля и оценки достижения критериальных показателей за счет их конкретизации, а после количественного измерения – детализации и декомпозиции до самого низшего уровня управления, и наконец, закрепления зон ответственности.

Отрасли ТЭК как бюджетообразующие российской экономики должны не только надежно и бесперебойно работать, но стать ключевым драйвером инновационного развития страны. Цель в проекте сформулирована широко, к ней отнесены не только собственно отраслевые задачи по обеспечению экономики энергоресурсами, но и общеэкономические, например, снижение удельной энергоемкости ВВП на 24 % к концу первого этапа реализации. С точки зрения автора, место необходимых в стратегии количественных параметров в данном случае должно быть уточнено. Проблема энергосбережения в масштабах страны требует анализа перспектив энергосбережения не столько в нефтегазовых компаниях, сколько в других отраслях, функционирующих в сельском хозяйстве, на транспорте, в промышленности и др. Если сохранить сложившуюся схему подготовки документа и придерживаться ее, то при уточнении и детализации потребуется увеличить наполненность декларациями раздела стратегии о взаимовлиянии развития ТЭК и отраслей промышленности.

Влияние отраслей ТЭК на повышение роли инновационной продукции должно найти отражение в разработке требований к продукции, поставляемой на предприятия ТЭК, а постановка вопроса о необходимости снижения удельной энергоемкости ВВП решается через регулирование цен на энергоресурсы и стимулирование сокращения расходов в других отраслях. Если обозначенное представить в энергетической стратегии не набором основных на-

правлений, а разработкой конкретных мер, тогда сформулированные задачи и необходимые меры могут стать фундаментом построения стратегии развития других отраслей промышленности. В свою очередь в стратегиях других отраслей должны быть рассмотрены требования к качеству продукции ТЭК, например, нефтепродуктам. В этом случае ЭС-2035 должна поменять свою структуру.

К числу ключевых рисков в проекте отнесено неполное или непоследовательное формирование целостной институциональной системы ТЭК, приводящее к несбалансированности развития и недостаточным инвестициям. При этом правила и способы, позволяющие избежать эти риски, отсутствуют. Успешность энергетического сектора экономики связана с переходом от ручного управления к системе принятия управленческих решений и ответственности за их выполнение. Действие законов, эффективно регулирующих экономику в развитых странах, в отечественной экономике под воздействием существующей институциональной среды видоизменяется: институты образуют ограничительные рамки для экономического поведения людей, что часто расходится с существовавшими ранее мнениями или правилами.

Развитие экономики на принципах самоорганизации касается многих аспектов современного ТЭК. Наши компании из-за санкций лишены зарубежных источников инвестиций, а механизм кредитного рейтинга дает инвесторам информацию об инвестиционном объекте с позиции риска, таким образом оказывая влияние на их выбор. В связи с этим важна роль рейтинговых агентств в оценке привлекательности отечественного бизнеса, а следовательно, и в определении прогнозов развития. Несмотря на то, что рейтинг представляет собой независимую оценку, она не всегда своевременна: бизнес-сообщество информируется с задержкой.

Внешнеполитические события стали одним из факторов, способствующих к продвижению отечественных рейтингов и даже разработке новых. В 2014 г. обсуждалась возможность создания российского рейтингового агентства с привлечением стран БРИКС. Необходимость этого обосновывалась «мировой монополией» международных рейтинговых компаний. Собственные рейтинги – это расширение представления о российских компаниях, уточнение их места на мировом рынке, взгляд и оценка аналитиков с позиции российской экономики и др.

Многообразие подходов, выполнение расчетов различными аналитиками снижают ангажированность и повышают объективность результатов, что является принципами функционирования современной экономической модели. Но в отечественном бизнес-сообществе существует «замкнутый круг»: когда успех на нашей стороне, проблема как будто отсутствует, в кризис же нет возможности финансирования «дорогостоящей игрушки». Задача таких программных документов, как ЭС-2035 и состоит в формировании условий и мотивации бизнеса к созданию системы саморегулирования.

Важнейшие вопросы реформирования энергетических корпораций с государственным участием остав-

лены в ЭС-2035 без должного внимания. Такие компании считаются закрытыми, неэффективными, раздутыми. При так называемой «естественной монополии» компания обладает привилегией на рынке. Естественная монополия, чаще всего, управляет сложной инфраструктурой, повторное создание которой экономически неоправданно или технически невозможно (например, газоснабжение). За счет масштаба производства такие монополии могут удовлетворить рыночный спрос с меньшими издержками, чем две или большее число конкурирующих компаний. Используемые в мире принципы регулирования естественных монополий применимы в России. В ЭС-2035 их надо учесть и расшифровать или аргументировано отвергнуть.

В ЭС-2035 оставлены без внимания многие вопросы саморегулирования энергетического рынка. Саморегулируемые организации – это не столько собрание по интересам сколько функция созидания. В документе нет анализа роли и инструментов общественных советов, таких как арктический совет, союз нефтегазопромышленников и др. Не отражен вопрос о праве независимых производителей на экспорт газа, сохранения существующей монополии на его экспорт, не раскрыты предложения по развитию отечественных систем биржевой торговли энергетическими ресурсами и др.

На мировых энергетических рынках усиливается конкуренция между странами-экспортерами энергоносителей. Но в ЭС-2035 нет ответа на конкретные глобальные вопросы энергетического сектора современности, например, является ли крупнейшее слияние компаний Shell и BG 2015 г. угрозой для российского энергетического сектора или это ответная реакция на строительство газопровода «Сила Сибири». Нет ответа в проекте и на вопрос о создании газовой картели, области реализации зарубежных проектов российскими нефтегазовыми компаниями, их вхождении в капитал ряда зарубежных энергетических компаний, развитию российских компаний как транснациональных. По мнению автора, в стратегическом документе, определяющем перспективы развития важнейшего сектора российской экономики, нельзя оставлять без внимания вопросы, ответы на которые ждет бизнес-сообщество.

В условиях отхода от глобализации необходимо адекватно реагировать на современные вызовы, создавать условия для снижения импортозависимости энергетического сектора и пополнять ресурсы для перехода в новое состояние и преодоления технологического разрыва. Требуется содействие разработке инструментов и механизмов, созданию институтов, отложенному в связи с их невостребованностью. Нужны программа действий, этапы реализации, распределение полномочий, ответственности и сроков выполнения. Только при обоснованности целей, задач, правил и способов достижения, а также более полного учета современных вызовов энергетическая стратегия будет востребована при принятии решений инвесторами, являться руководством для бизнес-сообщества, способствовать порождению отраслями ТЭК новых рубежей.