

Обустройство России: вызовы и риски

ВОЛОШИН Владимир Иванович — доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором энергетической политики Института экономики РАН (117218, Россия, г. Москва, Нахимовский пр-кт, 32)

КУЛЕШОВ Сергей Георгиевич — кандидат исторических наук, заместитель главного редактора журнала «Власть», советник директора Института Китая и современной Азии (117997, Россия, г. Москва, Нахимовский пр-кт, 32)

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ТЭК: ОТ РАСПАДА СССР ДО КРУПНОМАСШТАБНЫХ САНКЦИЙ

Аннотация. В статье выделяются четыре основных этапа развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК) России после распада СССР. Каждый из этих этапов отличается степенью участия государства и бизнеса, уровнем международного сотрудничества в развитии российской энергетики. Показана смена подходов в управлении ТЭК – от чрезмерного либерализма 1990-х гг. к усилению централизации управления ТЭК, увеличению доли государственного присутствия в нефтяных компаниях и Газпроме. Санкции вносят новые кардинальные изменения в развитие энергетики, существенно меняют цели и задачи российского ТЭК, механизмы их реализации. Рассматриваются новые угрозы и вызовы эффективному развитию страны на основе экспортно-сырьевой модели хозяйствования в условиях новой геополитической ситуации и крупномасштабных санкций.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, развитие энергетики, международное сотрудничество, кардинальные изменения, государственное присутствие, экспортно-сырьевая модель, геополитическая ситуация, крупномасштабные санкции

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК), включающий топливную промышленность (нефтяная, газовая, угольная), электроэнергетику и тепло-снабжение, занимает ключевое положение в российской экономике, являясь ее системообразующим сектором, выступает ядром структурных и технологических преобразований. Российский ТЭК – важный сектор мирового энергетического хозяйства, ключевое звено в международной системе энергообеспечения. Экспорт российских энергоносителей, прежде всего нефтегазовые поставки за рубеж, относятся к основному источнику валютных поступлений, во многом влияющих на изменения валютного курса в стране.

На долю ТЭК в 2023 г. приходилось более 20% ВВП страны, в федеральном бюджете – более 30%, инвестиции составляли около 7,1 трлн руб.¹ Развитие комплекса создает высокий спрос на продукцию машиностроения и других сопряженных отраслей. Россия выступает крупным поставщиком нефтегазового топлива и угля на мировые рынки энергоносителей, представляет собой важное звено в международной системе энергетической безопасности [Новак 2024].

Согласно оценке *Oil & Gas Journal*, доказанные запасы нефти в мире на конец 2022 г. составляли 1 757 млрд баррелей. Россия по доказанным запасам нефти занимает 6-е место в мире – 6,2% всех запасов. Самыми большими запасами нефти обладают Венесуэла (17,5%) и Саудовская Аравия (17,2%)².

¹ А. Новак вышел на открытый диалог в Совфеде, подводя итоги ТЭК за 2023 г. и ответив на актуальные вопросы. Доступ: <https://neftegaz.ru/news/dekarbonizatsiya/817040-a-novak-vyshel-na-otkrytyy-dialog-v-sovfede-podvedya-itogi-tek-za-2023-g-i-otvetiv-na-aktualnye-vopr/?ysclid=lywveng4s3766940601> (проверено 18.07.2024).

² 8 стран с наибольшими разведанными запасами нефти. Доступ: <https://journal.tinkoff.ru/short/oil-reserves/?ysclid=m05nfa8beu921935229> (проверено 18.07.2024).

В 2023 г. Россия находилась на 3-м месте в мировом сообществе по добыче нефти и газового конденсата (530 млн т) после США и Саудовской Аравии. По доказанным запасам природного газа Россия занимает 1-е место в мире — 24% мировых запасов. За ней следует Иран — 18% и Катар — 11%¹. В 2023 г. было добыто 637 млрд куб. м природного газа — это 2-е место в мире после США. По доказанным запасам угля Россия располагается на 4-м месте в мировом сообществе с долей в 11%, уступая США (23%), Австралии (14%) и Китаю (13%). По объемам добычи угля Россия в 2023 г. занимала 6-е место в мире — 438 млн т. На 1-м месте по этому показателю находился Китай — 4 710,0 млн т (51,8% мировой добычи), далее идут Индия — 1 010,9 млн т и Индонезия — 775,2 млн т².

После распада СССР до введения Западом против России крупномасштабных санкций в 2022 г. можно выделить четыре этапа развития ТЭК. Первый связан с последним десятилетием XX в., второй начался в нулевые годы, третий — в середине второго десятилетия XXI в. Четвертый этап вызван крупномасштабными антироссийскими санкциями. Каждый из этих этапов отличается степенью участия государства и бизнеса, уровнем международного сотрудничества в развитии российской энергетики.

В 1990-х гг., на *первом этапе* развития российского ТЭК, в результате реформ, получивших название шоковой терапии, Россия потеряла значительную часть своего промышленного потенциала. Пришли в упадок наиболее наукоемкие сектора промышленности, такие как производство станков с программным управлением, приборостроение, производство компьютеров и электронных схем, автоматических линий для разных отраслей и др. Отсутствие спроса на специалистов высокой квалификации способствовало разрушению человеческого капитала. Все это перекрывало дорогу России к модернизации и инновационной экономике. В условиях открытой экономики, в пользу которой Россия сделала выбор в 1990-е гг., наиболее простым способом обеспечить экономический рост в стране стала сырьевая модель хозяйствования, ориентированная не на инновационное развитие и диверсификацию экономики, а на экспорт нефти и газа [Ленчук, Ахапкин, Филатов 2022].

После распада СССР топливно-энергетический комплекс подвергся активному акционированию и разгосударствлению. Усиливалось значение бизнеса и международного сотрудничества в развитии ТЭК. В нефтяной и угольной промышленности государство практически полностью ушло от прямого управления отраслью, при этом в газовой промышленности и электроэнергетике оно сохранило контроль. В результате приватизации в структуре собственности, прежде всего нефтяных компаний, основную долю получили небольшое число физических лиц и несколько банковско-промышленных групп. Такая структура собственности при отсутствии контроля со стороны государства давала им возможность использовать компании в своих интересах, пренебрегая интересами общества.

В 1990-х гг. в российском энергетическом секторе активизировали свою деятельность крупнейшие в мире зарубежные компании, такие как транснациональная нефтегазовая компания *British Petroleum (BP)*, британско-нидерландская нефтегазовая компания *Shell*, норвежская энергетическая

¹ Мировой рынок газа. Доступ: <https://fin-plan.org/blog/investitsii/mirovoy-rynok-gaza/> (проверено 18.07.2024).

² Energy Institute Statistical Review of World Energy 2024. URL: <https://www.energyinst.org/statistical-review> (accessed 08.01.2025).

компания *Equinor ASA* (до 2018 г. — *Statoil ASA*), американские компании *Exxon Mobil* и *Chevron*, французская нефтегазовая компания *Total S.A.*, итальянская нефтегазовая компания *Eni S.p.A.* Появление зарубежных компаний в России способствовало притоку в страну прямых иностранных инвестиций, внедрению современных технологий производства, использованию сервисных услуг. У российских компаний появилась возможность позаимствовать опыт у иностранных компаний в области добычи и переработки ископаемого топлива.

Особенно стремительно развивалось сотрудничество в энергетике между Россией и США. Правительство США считало приоритетными нефтегазовые проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2» и оказывало им поддержку. Реализацией этих проектов занималась комиссия Гор — Черномырдин. Предполагалось сформировать энергетический диалог РФ—США. До «сланцевой революции», которая началась в США в конце нулевых годов, в условиях благоприятной геополитической ситуации страна была заинтересована в российской нефти и газе. Что касается России, то ее интерес состоял в том, чтобы получить американские технологии, инвестиции, опыт менеджмента.

В 1992 г. был утвержден закон «О недрах», согласно которому за государством закреплялись права собственности на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые. Компаниям, которые собирались проводить разведку и добычу углеводородного сырья, требовалось получить лицензию.

В 1992 г. Государственный газовый концерн «Газпром» был преобразован в Российское акционерное общество «Газпром», которое в 1998 г. переименовали в ОАО «Газпром». В 1999 г. 35% акций ОАО «Газпром» принадлежали государству.

Создавались частные вертикально интегрированные нефтегазовые корпорации (ВИНК) на базе Министерства нефтяной промышленности, а затем и его правопреемницы — корпорации «Роснефтегаз». Первые ВИНК (ЛУКОЙЛ, ЮКОС и «Сургутнефтегаз») были созданы в начале 1990-х гг. Одним из механизмов приватизации и формирования крупного частного сектора экономики в сырьевых отраслях стали залоговые аукционы, проведенные в 1995 г. Государство брало кредит у ряда коммерческих банков, передавая им во временную собственность государственные пакеты акций некоторых крупных компаний (таких, как ЮКОС, «Сибнефть», «Сиданко», ЛУКОЙЛ). Если в намеченные сроки государство не выплачивало долг, то государственные пакеты акций переходили в собственность коммерческих банков. Значительная часть государственной собственности оказалась в частных руках, стала контролироваться небольшой группой олигархов, интересы которых, как правило, доминировали над национальными.

В 1992 г. был приватизирован и акционирован электроэнергетический комплекс страны, кроме атомных электростанций. Была создана общероссийская компания-монополист РАО «ЕЭС России», которая владела более 70% установленной мощности электростанций страны и обеспечивала передачу 96% производимой электроэнергии. Атомные электростанции были переданы госконцерну «Росэнергоатом».

Реструктуризация угольной отрасли связывалась с переходом на рентабельную работу угледобывающих предприятий. К 1990-м гг. почти половина шахт и разрезов в стране были убыточными. Повышение их рентабельности обеспечивалось посредством ликвидации убыточных и неперспективных предприятий. Перспективными в основном считались предприятия, которые занимались открытой угледобычей. В течение первого этапа реструктуриза-

ции (1994–1997 гг.) в стране была остановлена добыча угля на 95 нерентабельных и с опасными условиями труда шахтах и одном разрезе.

В 1990–2000 гг. происходило падение добычи нефти и газа с 516 до 324 млн т и с 641 до 584 млрд куб. м соответственно (см. табл. 1). Однако в других секторах экономики падение производства было глубже, и нефтегазовый сектор не только сохранил, но и укрепил свои позиции в экономике страны. Возросла доля экспорта нефти и газа в добыче этих видов топлива. Для нефти она приблизилась к 40%, для газа находилась на уровне более 20%, тогда как в 1980-х гг. эти показатели составляли 20 и 10% соответственно¹. Экономику и социальную устойчивость в стране обеспечивала продажа сырья за рубеж. Зависимость российской экономики от экспорта возросла еще сильнее.

Таблица 1

Изменение основных показателей ТЭК России в 1990–2023 гг.

Наименование	Единица измерения	1990	2000	2010	2015	2020	2021	2022	2023
Добыча (производство) энергоресурсов									
Уголь	млн т	395	258	323	374,0	403,1	442,3	443,6	438
Нефть и газовый конденсат	млн т	516	324	505	534,3	513,0	524,5	535,1	530
Объем переработанной нефти	млн т	298	173	250	282,9	270,1	280,8	271,7	274,9
Природный газ	млрд куб. м	641	584	651	635,5	692,9	762,8	673,8	637
Выработка электроэнергии	млрд кВт/ч	1082	878	1038	1049,9	1063,7	1131,3	1138,7	1151,6
Экспорт энергоресурсов									
Уголь	млн т	53,6	47,3	117,7	151,4	211,0	223,4	221,2	213
Нефть	млн т	221,8	144,6	247,9	241,8	232,5	225,2	242,2	250
Природный газ	млрд куб. м	215,5	193,9	171,9	192,5	243,0	246,2	170,6	135

Источник: составлено одним из авторов на основе данных доклада «Социально-экономическое положение России» (2024). Доступ: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801> (проверено 18.07.2024); Справочные и аналитические материалы (2024). Доступ: <https://customs.gov.ru/statistic> (проверено 18.07.2024).

Реформы, проводимые в российском ТЭКе на *втором этапе* – в нулевых годах, имели неоднозначный и противоречивый характер. В нефтегазовом комплексе шел процесс усиления прямого участия государства в развитии отрасли, возрастала роль государственных компаний; в электроэнергетике и

¹ Проблемы развития газовой промышленности РФ и стратегия государственного регулирования отрасли. Доступ: <http://gasforum.ru/obzory-i-issledovaniya/168/> (проверено 18.07.2024).

угольной промышленности, наоборот, предпринимались меры, чтобы свести участие государства в развитии этих отраслей к минимуму.

В нефтяном комплексе стало усиливаться государственное присутствие. Активы ЮКОСа были распроданы и в основном стали частью государственной компании «Роснефть». Активы нефтяной компании ОАО «Сибнефть» стали базой для создания компании «Газпром нефть», принадлежащей Газпрому. Новое перераспределение собственности, которое шло «сверху», отрицательно сказалось на инвестиционном климате страны и доверии инвесторов. Одновременно обострились вопросы, связанные с эффективностью государственного регулирования.

В газовом секторе экономики было сохранено организационное и технологическое единство Газпрома. Государственная доля в Газпроме увеличилась до контрольной (50,002%), и после принятия Госдумой закона «Об экспорте газа» (2006 г.) он стал единоличным экспортером отечественного трубопроводного газа. В результате усиливались монопольные позиции Газпрома в газовом секторе хозяйства.

В угольной промышленности завершился процесс преобразования всех государственных предприятий (за исключением одного — ФГУП «Арктикуголь») в частную собственность. Отрасль стала прибыльной. Шел процесс консолидации, появлялись крупные компании. Возникло более 50 частных угольных компаний, некоторые из них вошли в состав холдингов, например углеметаллургических.

В 2008 г. перестало существовать РАО «ЕЭС России», и наступил новый этап развития российской электроэнергетики. В эту отрасль предполагалось привлечь частные инвестиции, создать рынок электроэнергии (мощности). Отрасль разделили на естественномонопольные и конкурентные виды деятельности, приватизированы генерирующие активы. Однако поставленные цели не были достигнуты. Конкурентный рынок электроэнергии не сформировался. Неэффективное регулирование и монополизм привели к росту тарифов. Решение ценовых проблем перекладывалось на потребителей электроэнергии.

В нулевых годах стали меняться подходы к управлению ТЭК. Если в 1990-х гг. бизнес во многом контролировал власть, то в нулевых годах власть стала контролировать бизнес и финансовые потоки. Стал складываться чиновничье-бюрократический капитализм, или госкапитализм. При этом жесткость правления сопровождалась новым переделом собственности, в т.ч. и в энергетике, в пользу новой элиты. Сворачивалась политика дерегулирования и приватизации энергетического сектора, которая активно проводилась в 1990-х гг. Усиливалась централизация управления ТЭК, увеличивалась доля государственного присутствия в нефтяных компаниях и Газпроме.

После чрезмерного либерализма 1990-х гг. и отсутствия эффективных рыночных институтов в стране усиление госрегулирования в энергетическом секторе в какой-то мере было оправданным. Оно позволяло сделать внутреннюю энергетическую политику более внятной, давало возможность (которая не была полностью реализована) развернуть развитие отрасли в интересах всего общества, более полно изымать природную ренту. Власть открыто заявила об укреплении своих позиций в нефтегазовой сфере России.

В условиях относительно благоприятного геополитического климата 1990-х и нулевых годов, роста мировых цен на нефть в начале века российский ТЭК развивался достаточно благополучно, усиливались конкурентные позиции России в мировой системе энергообеспечения. Отдельные эксперты стали

называть страну «энергетической сверхдержавой». Однако росла зависимость развития России от ТЭК, увеличивалась энергоёмкость ее экономики. Государство не уделяло должного внимания научно-технологическому прогрессу в стране, укреплению отечественного производства на основе высокоэффективных современных технологий, а ориентировалось в основном на добычу и экспорт топливно-энергетических ресурсов. Возрастала зависимость страны от импорта техники и оборудования. Предприятия закупали высокотехнологичное оборудование или брали его в лизинг. При этом игнорировались возможности российского научно-производственного комплекса, который обладал хорошим потенциалом. Он деградировал и перестал соответствовать требованиям времени.

В нулевые годы стала обостряться борьба за энергоресурсы, за сферы влияния в мировом энергетическом хозяйстве между четырьмя глобальными центрами международных отношений — США, Европой, Россией и Китаем. В результате сокращались возможности российского экспорта энергоносителей. Если в 1990-х гг. предполагалось сформировать энергетический диалог РФ—США, то уже в конце первого десятилетия XXI в. сотрудничество между странами стало срываться.

В 2014 г. геополитическая ситуация резко обострилась в связи с событиями на Украине. Они изменили внешние условия развития энергетики и вектор международного сотрудничества России в энергообеспечении. Это еще больше сократило возможности международного сотрудничества России в энергетике. С этим связан *третий этап* развития ТЭК.

На энергетической карте мира в результате «сланцевой революции» появился новый экспортер нефти и сжиженного природного газа (СПГ) — США. Экспорт нефти и газа из этой страны стал важнейшим фактором, влияющим на мировые цены на углеводороды, баланс спроса и предложения в нефтегазовой сфере.

Евросоюз и США приступили к осуществлению планов, направленных на замещение импортных энергоресурсов, увеличения самообеспечения. Энергетическая политика ЕС ориентировалась на диверсификацию источников энергоресурсов: рост использования возобновляемых источников энергии, наращивание импорта сжиженного природного газа (СПГ). Все это вело к уменьшению возможности экспорта российских энергоносителей.

Противостояние между Россией, с одной стороны, и США с Евросоюзом — с другой, достигли такой силы, что Запад стал вводить против России санкции. Они были направлены прежде всего на ключевой сектор российской экономики — нефтяной. Санкции препятствовали получению технологий, позволяющих осваивать арктические, сланцевые и трудноизвлекаемые месторождения нефти. Запрещалась работа в России западных сервисных компаний. Ограничения США распространялись и на природный газ, тогда как ЕС вывел газовые проекты из-под санкций.

Санкции затронули и финансовый сектор, ограничили доступ к долгосрочному капиталу ряду российских компаний, повысили риски, связанные с рефинансированием внешнего долга компаний. Под санкции ЕС попали компании «Роснефть», «Транснефть» и «Газпром нефть». Список российских компаний, блокируемых США, гораздо больше — кроме названных компаний, он включает также Газпром, ЛУКОЙЛ, Сургутнефтегаз, НОВАТЭК.

Началом *четвертого этапа* развития ТЭК стали новые крупномасштабные санкции, вводимые США, ЕС и Великобританией против России в 2022 г. Они стали рекордными по числу мер и масштабам давления на российскую

экономику и энергетику. К санкциям присоединились ряд стран мирового сообщества, среди которых Австралия, Канада, Южная Корея, Новая Зеландия, Сингапур, Тайвань и Швейцария.

Крупномасштабные санкции привели к новой геополитической реальности, фрагментации глобального пространства и мировой экономики. Сокращается ресурс международного сотрудничества, усиливается роль государства в развитии ТЭК [Широв и др. 2024].

В результате санкций появились новые угрозы и вызовы эффективному развитию страны на основе экспортно-сырьевой модели хозяйствования. К главным из них относятся:

- необходимость переориентации экспортных поставок энергоносителей, формирование новых транспортных энергетических коридоров, поскольку санкции включают отказ ряда стран от импорта российских энергоносителей, запрет на морские поставки нефти в Европу;

- технологическая деградация энергетики в результате ее беспрецедентной изоляции от промышленно развитых стран. Уход из страны крупных энергетических и сервисных компаний, без которых сложно, а в некоторых случаях и невозможно добывать топливо. Из-за отсутствия эффективного оборудования и квалифицированных специалистов снижаются ресурсы его добычи;

- потеря доступа к инвестициям из стран Запада для развития энергетики, в т.ч. для низкоуглеродных проектов. Падают инвестиционные ресурсы компаний и государства, происходит снижение инвестиционной привлекательности самой России;

- сокращение возможностей развития российской экономики за счет экспорта топлива в условиях ограниченного потенциала российского несырьевого экспорта из-за его низкой конкурентоспособности, недостаточно развитой рыночной инфраструктуры;

- сужаются возможности эффективных структурных сдвигов в экономике за счет международного сотрудничества с промышленно развитыми странами, международного разделения труда в масштабах всего мирового хозяйства.

Для преодоления угроз и вызовов нужны системные преобразования в энергетике, которые включают широкий комплекс вопросов, связанных с институциональными и структурными преобразованиями, направленными на уход от сырьевой модели развития, с интеграцией энергетического сектора в систему мирохозяйственных связей [Волошин, Соколов 2022].

Перспективы развития российского ТЭК отражаются в энергетических стратегиях. В 2020 г. Правительство РФ утвердило Энергетическую стратегию Российской Федерации на период до 2035 г. (ЭС-2035)¹.

Новая геополитическая реальность требует новых подходов к перспективам развития российской энергетики, что, в свою очередь, требует разработки обновленной Энергетической стратегии России. Нужно сориентировать развитие на соответствующие цели и задачи, создать инструменты и механизмы, определяющие эффективность движения к поставленным целям. В условиях высокой неопределенности и наличия многих противоречивых факторов, определяющих перспективы развития, такую стратегию разработать сложно. Но сделать это необходимо, поскольку без этого будем стоять на месте, не зная, куда двигаться, и не будет возможности использовать факторы, способ-

¹ Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года. Доступ: <http://static.government.ru/media/files/w4sigFOiDjGVDT4IgsApssm6mZRb7wx.pdf> (проверено 18.07.2024).

ствующие этому движению. Как отмечал один из великих мыслителей XVII в. Спиноза, «кто не знает куда плыть, тот никогда не найдет попутного ветра».

Список литературы

Волошин В.И., Соколов М.М. 2022. *Энергетика России в условиях глобального перехода к низкоуглеродной экономике*. М.: Изд-во ИЭ РАН. 47 с.

Ленчук Е.Б., Ахапкин Н.Ю., Филатов В.И. 2022. *Структурная модернизация российской экономики: условия, направления, механизмы*. СПб: Алетейя. 276 с.

Новак А.В. 2024. ТЭК России сегодня и завтра: итоги и задачи. — *Энергетическая политика*. № 1. С. 6–13.

Широв А.А., Порфирьев Б.Н., Ксенофонтов М.Ю. и др. 2024. *Трансформация мировой экономики: возможности и риски для России* (под ред. А.А. Широ́ва). М.: Динамик Принт. 144 с.

VOLOSHIN Vladimir Ivanovich, Dr.Sci. (Econ.), Professor; Head of the Energy Policy Sector, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (32 Nakhimovsky Ave, Moscow, Russia, 117218)

KULESHOV Sergey Georgievich, Cand.Sci. (Hist.), Deputy Editor-in-Chief of the «Vlast» journal, Counselor of Director of the Institute of China and Contemporary Asia, Russian Academy of Sciences (32 Nakhimovsky Ave, Moscow, Russia, 117997)

STAGES OF THE DEVELOPMENT OF THE FUEL AND ENERGY SECTOR: FROM THE COLLAPSE OF THE USSR TO LARGE-SCALE SANCTIONS

Abstract. The article highlights four main stages in the development of the fuel and energy complex of Russia after the collapse of the USSR. Each of these stages differs in the degree of participation of the state and business, the level of international cooperation in the development of Russian energy. The authors show a change of approaches in fuel and energy management from the excessive liberalism of the 1990s to increased centralization of fuel and energy management, an increase in the share of state presence in oil companies and Gazprom. Sanctions introduce new fundamental changes in the development of energy, significantly change the goals and objectives of the Russian fuel and energy sector, and the mechanisms for their implementation. The paper considers new threats and challenges to the effective development of the country based on the export-raw material management model in the context of a new geopolitical situation and large-scale sanctions.

Keywords: fuel and energy complex, energy development, international cooperation, fundamental changes, state presence, export and raw materials model, geopolitical situation, large-scale sanctions
