

Нина Пусенкова

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук
(e-mail: npoussenkova@imemo.ru)

ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ НЕФТЯНЫХ КОМПАНИЙ

В статье анализируются важнейшие направления энергетических реформ, проведенных в нефтегазодобывающих странах Алжире, Анголе, Бразилии, Индонезии, Колумбии, Мексике, Нигерии, Саудовской Аравии. Исследуются ключевые аспекты этих реформ, такие как отмена субсидий на топливо, частичная приватизация национальных нефтяных компаний, демонполизация сектора, создание независимого регулятора, меры по привлечению в страну международных нефтяных компаний. Рассматриваются основные факторы, способствующие проведению реформ, причины их успехов и провалов, а также последствия для национальных нефтяных компаний этих государств.

Ключевые слова: энергетические реформы, национальные нефтяные компании, субсидии на топливо, частичная приватизация, демонполизация, лицензионная политика, иностранные инвесторы.

DOI: 10.31857/S020736760010593-1

Российская нефтяная промышленность сейчас переживает тяжелые времена. На нее обрушился настоящий «идеальный шторм»: сочетание тяжелого налогового бремени, стареющей углеводородной базы, падающего потребления нефти, низких цен, антироссийских санкций, ожидаемого в обозримом будущем пика спроса на нефть. Очевидно, в такой ситуации реформы, о которых так много и так давно говорили и эксперты, и сами нефтяники, становятся необходимыми как никогда ранее.

Однако, как показывает опыт других нефтегазодобывающих стран, реформы — дело сложное, иногда весьма болезненное, особенно если нефтяной сектор находится в сильно запущенном состоянии. Их важно провести вовремя, последовательно и продуманно, так, чтобы действительно помочь национальным нефтяным компаниям (ННК) укрепить свою конкурентоспособность и пережить трудные времена, а не навредить. Для этого многие государства стараются снять со своих национальных нефтяных компаний излишние социальные или регулятивные функции, облегчить их налоговое бремя, создать условия для демонполизации сектора, провести частичную приватизацию ННК и привлечь в отрасль международные компании.

К настоящему времени реформы прошли или проходят в Алжире, Анголе, Бразилии, Индонезии, Индии, Колумбии, Мексике, Нигерии, Норвегии, Саудовской Аравии. Эти страны различны по макроэкономическим показателям, политическому строю, углеводородным запасам и динамике добычи нефти и газа. Да и реформы в них идут по-разному: где-то успешно и последовательно, где-то по принципу «шаг вперед,

два шага назад». Иногда их результаты видны сразу, иногда приходится долго ждать положительных изменений. Но в реформах есть и общие черты, позволяющие сделать важные выводы для российской нефтянки.

Во-первых, обычно реформаторы активизируются при низких ценах на нефть; продолжительные периоды высоких цен традиционно порождают у руководства страны самоуспокоенность и, зачастую, приступы ресурсного национализма. Кроме того, важным стимулом для проведения реформ становятся сложности, возникающие в нефтяном секторе, либо вызванные старением и истощением ресурсной базы, либо нерациональным управлением национальным углеводородным достоянием.

Во-вторых, опыт всех государств, где прошли реформы, показывает, что главным их драйвером становится политическая воля лидера страны, который чаще всего только что пришел к власти, и осознает, что «так дальше жить нельзя», и что национальную нефтяную компанию нужно поддержать и создать ей оптимальные условия для работы.

Так произошло в середине 2000-х годов в Колумбии, когда новый президент Альваро Урибе провел серию широкомасштабных реформ, понимая, что без радикальных перемен нефтедобыча в Колумбии продолжит падение, и страна может лишиться статуса экспортера нефти (со всеми вытекающими отсюда последствиями для экономики и госбюджета). Его энергетические реформы (в сочетании с жесткими мерами по обеспечению безопасности в стране и нейтрализации наркобаронов и повстанцев) оказались настолько успешны, что привели к «энергетическому возрождению» Колумбии¹.

Так происходит и в наши дни в Анголе, где Жоау Лоуренсу сменил в сентябре 2017 года Хосе Эдуардо Душ Сантуша, правившего страной 38 лет. Новый президент унаследовал нефтегазовый сектор, страдающий от коррупции, бюрократизма и неэффективности. Более того, нефтедобыча в основном ведется на ангольском шельфе, в глубоких и сверхглубоких водах, и поэтому отличается крайне высокой капиталоемкостью. Соответственно нефтянка Анголы очень сильно зависит от мировых цен на нефть, и в результате кризиса 2008–2009 годов и коллапса цен 2014 года добыча в стране, которая до этого быстро росла, начала снижаться (см. график) из-за естественного старения месторождений и отсутствия инвестиций в новые проекты². Лоуренсу стал наводить порядок в застойной нефтяной промышленности и в национальной компании Sonangol, долгое время служившей личной вотчиной семьи Душ Сантуш. Уже в октябре 2017 года правительство инициировало широкомасштабный анализ проблем нефтегазового сектора и попыталось заручиться поддержкой потенциальных инвесторов, призывая международные нефтяные компании давать свои рекомендации по проведению

¹ Working Paper Colombia's Energy Renaissance, *Lisa Viscidi*, November 30, 2010, <https://www.as-coa.org/articles/colombias-energy-renaissance>

² <https://www.offshore-technology.com/comment/angolas-return-to-oil-growth-vulnerable-to-price-fluctuations/>

реформ. Лоуренсу также снял Изабель Душ Сантуш, которая использовала денежные потоки государственной компании в своих личных целях³, с должности главы Sonangol, заменив ее Карлосом Сатурнино⁴.



Рис. 1. Добыча нефти в Анголе, 1970–2018 (тыс. бар./д)

Источник: BP Statistical Review of World Energy. 2019.

Но при этом лидеры могут стать и «могильщиком» реформ. Иногда новый руководитель поворачивает вспять процесс преобразований, инициированных его предшественником — с соответствующими негативными последствиями для нефтяного сектора и национальной нефтяной компании страны. Так, Андреас Мануэль Лопес Обрадор, ставший президентом Мексики 1 декабря 2018 года, приостановил широкомасштабные реформы, начатые его предшественником Энрике Пенья Ньето, открывшим мексиканскую нефтянку для столь необходимых ей иностранных инвестиций. Новый президент решил, что национальная нефтяная компания Мексики Pemex сама, без помощи международных мейджоров, справится с проблемами (что у нее никак до этого не получалось), то есть фактически похоронил надежды на возрождение сектора⁵.

³ Forbes, Денежная машина для дочери президента: как создала бизнес богатейшая женщина Африки и гражданка России Изабель душ Сантуш, Юлия Котова, Андрей Злобин, 20.01.2020, <https://www.forbes.ru/milliardery/391481-denezhnaya-mashina-dlya-docheri-prezidenta-kak-sozdala-biznes-bogateyshaya>

⁴ Ian Lewis. August 23, 2018, Petroleum Economist, Angola loosens Sonangol's grip on oil sector. The new leadership in Luanda is pushing ahead with wide-ranging reforms. <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/africa/2018/angola-loosens-sonangol-s-grip-on-oil-sector>

⁵ Foreign Policy, Mexico Tries to Turn Back the Clock on Energy. Forget the energy opening: López Obrador works to restore the primacy of Pemex, the state-owned oil giant. Keith Johnson, October 4, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/10/04/mexico-amlo-lopez-obrador-energy-reform-rollback-pemex/>

Итак, реформы направлены, прежде всего, на то, чтобы помочь национальным нефтяным компаниям адаптироваться к новым энергетическим реалиям. ННК — это компании нефтегазодобывающих стран, развивающихся или с переходной экономикой. Они полностью или частично принадлежат государству и являются либо единственным, либо основным игроком в нефтегазовом секторе. Будучи важным инструментом государственной политики, ННК выполняют по поручению правительства некоммерческие — социальные или политические — функции и получают за это дополнительные льготы, например, налоговые преференции или защиту от конкуренции со стороны международных нефтяных компаний.

Часть некоммерческих функций, такие как поддержка образования, не мешает реализации основной производственной задачи ННК — эффективной разведке и добыче углеводородов. Но для национальных нефтяных компаний тяжелым бременем оказывается обязательство поставлять топливо населению по субсидируемым ценам.

Во многих странах реформы, в первую очередь, нацелены на устранение топливных субсидий. Эта некоммерческая функция давит на бюджеты ННК, ведет к нерациональному и расточительному потреблению нефтепродуктов и может подорвать способность страны экспортировать «черное золото». Более того, хотя в теории предполагается, что субсидии на топливо должны помогать беднейшим слоям, на практике получается совсем иначе. Так, исследование Мирового банка “Winds of Change: East Asia’s Sustainable Energy Future”, проведенное в 2010 году в Индонезии, стране, где рост внутреннего спроса на топливо и снижение нефтедобычи уже привели к тому, что прежде крупное нефтедобывающее государство стало чистым импортёром нефти, показало: субсидии, предназначавшиеся для поддержки бедняков, в конечном итоге оказывались выгодны богатым индонезийцам⁶.

Но поскольку отмена субсидий грозит тяжкими социальными последствиями, государству приходится балансировать между двумя разными задачами — обеспечение энергетической безопасности страны и общественного спокойствия — что ему не всегда удается.

Например, из-за субсидий на топливо сложная ситуация сложилась в Нигерии. Они дорого обходятся государству и NNPC, нигерийской национальной нефтяной компании. Регулируемые цены на нефтепродукты создают благодатную почву для коррупции. Нигерийцы со связями покупают топливо у NNPC по субсидируемым ценам и перепродают по рыночным. Так возникает дефицит, и развивается черный рынок, а основную выгоду от субсидий извлекают состоятельные нигерийцы — владельцы фирм-импортеров топлива. В результате крупная нефтедобывающая страна вынуждена закрывать львиную долю внутреннего спроса на нефтепродукты за счет импорта. Ведь низкие цены не стимулируют нигерийские НПЗ увеличивать объемы переработки: NNPC выгоднее

⁶ Jakarta Globe. Indonesia’s Fuel Subsidies Help Rich, Not Poor: World Bank, April 20, 2010, <https://www.eco-business.com/news/indonesias-fuel-subsidies-help-rich-not-poor-world/>

экспортировать сырую нефть, чем поставлять ее на местные заводы. Но когда правительство в январе 2012 года отменило субсидии, в результате чего цены на топливо и плата за проезд выросли вдвое, началась всеобщая забастовка, возглавляемая профсоюзами. Правительство обещало направить те 8 млрд. долл., которые оно ежегодно выделяет на субсидии, на улучшение образования, здравоохранения и электроснабжения Нигерии. Но многие малообеспеченные нигерийцы опасались, что эти деньги осядут в карманах чиновников, и считали, что дешевое топливо — единственное благо, которое они получают от нефтяного богатства отчизны. Уже через две недели власти пошли на попятную, частично восстановив субсидии: ведь общественные протесты и массовые забастовки едва не привели к остановке нефтедобычи в стране⁷.

Ликвидация субсидий вызвала проблемы и в Бразилии. В ходе реформ 1990-х годов был установлен график либерализации цен на топливо: она завершилась к 2002 году. Но компания Petrobras, финансовое положение которой упрочилось, когда с нее сняли бремя субсидий, особо отмечала в 2010 году в своем проспекте эмиссии среди рисков, связанных с ее взаимоотношениями с бразильским федеральным правительством: «До января 2002 года бразильское федеральное правительство регулировало цены на нефть и нефтепродукты, иногда устанавливая их ниже уровня, существовавшего на тот момент на мировых нефтяных рынках. Мы не можем гарантировать, что в Бразилии не возобновится контроль над ценами»⁸.

Дурные предчувствия компанию не обманули. В январе 2011 года к власти пришла Дилма Руссефф, член левой Партии трудящихся. Новый бразильский президент рассчитывала, что доходы от запасов подсолевого горизонта помогут финансировать образовательные и социальные программы, которые выведут миллионы бразильцев из нищеты и будут способствовать дальнейшей модернизации Бразилии.

В рамках социальных программ президента Руссефф Petrobras снова пришлось продавать топливо потребителям по льготным ценам: с 2011 по 2014 год компания, по оценкам, потратила около 40 млрд долл. на субсидированные поставки дизеля и бензина. Компания из-за этого несла колоссальные убытки, которые, в сочетании с коррупционными схемами, в результате которых из нее было выведено порядка 5 млрд долл., подорвали долгосрочные перспективы ее развития. Так продолжалось до августа 2016 года, когда Дилма Руссефф была подвергнута процедуре импичмента, и многие члены правительства и представители высшего руководства Petrobras были отправлены в отставку — или в тюрьму. Например, уволилась Мария дас Грасас Силва Фостер, президент Petrobras, обвиненная в причастности к коррупционным схемам. Президентом Бразилии стал Мишель Темер, а президентом Petrobras —

⁷ BBC. Nigeria fuel subsidy strike: protests suspended. January 13, 2012, <https://www.bbc.com/news/world-africa-16544533>

⁸ Petrobras. Preliminary Prospectus Supplement. Dated September 3, 2010 Prospectus Supplement (To Prospectus dated December 11, 2009). https://docplayer.net/21767257-Petroleo-brasileiro-s-a-petrobras.html#show_full_text

Педро Паренте, бывший министр энергетики, который кардинально изменил ее стратегию. Все субсидии были ликвидированы, и цены на топливо в стране теперь менялись в соответствии с мировыми ценами. Финансовое положение компании улучшилось, но потребители топлива, в первую очередь водители грузовиков, испытали тяжелый шок, когда мировые цены на нефть начали быстро повышаться — за это время они выросли почти вдвое. В Бразилии вспыхнули забастовки дальнобойщиков, которые перегораживали крупные магистрали, полностью парализовав движение автотранспорта. Правительство пошло навстречу протестующим, восстановив субсидии. Летом 2018 года Педро Паренте подал в отставку: в своем письме президенту Темеру он написал, что забастовка водителей и последовавшая за ней смена правительственного курса поставила под вопрос ценовую политику, которую он проводил в Petrobras. На следующий день после его ухода акции компании упали почти на 20%⁹.

Недавно похожая ситуация сложилась в Иране. В конце 2019 года манифестации против скачка цен на бензин охватили практически всю страну. На этот шаг Тегеран пошел по рекомендации МВФ. При этом аналогичные меры — повышение цен на энергоносители и хлеб в рамках реформы субсидий — правительство Ирана принимало еще в 2010 году. Однако тогда они не вызвали протестов населения, в отличие от других стран, где проводилась такая же политика. В 2010 году избежать протестов помогли возмещающие выплаты на счета иранцев. В этот раз реформу тоже тщательно готовили, однако для населения повышение цен оказалось неожиданностью. О возмещении потерь власти заговорили только после того, как вспыхнули протесты. «Цель правительства — оказать поддержку гражданам со средним и низким уровнем дохода», — заявил президент Ирана Хасан Роухани. По его словам, для поддержки малоимущих у правительства было три варианта: повысить налоги, увеличить экспорт нефти или уменьшить субсидии. Он подчеркнул, что из-за санкций рост экспорта невозможен, увеличение налогов также ударило бы по населению. Повышение цен на бензин показалось властям самым безобидным вариантом. Однако эксперты отмечали, что такой шаг мог спровоцировать рост цен на все товары¹⁰.

Другое направление реформ, весьма политически сложное в развивающихся нефтедобывающих странах, — частичная приватизация ННК. Хотя для многих нефтяных держав приватизация «национального достояния» — политическое табу, она все же прошла в ряде государств. Так, у правительства осталось 98,5% саудовской Saudi Aramco, 90% китайской PetroChina, 88,3% колумбийской Ecopetrol, 68,9% индийской ONGC, 67% норвежской Equinor, 60% оманской PDO, 55% китайской Sinopec, 28,6% бразильской Petrobras.

Чаще всего приватизация ННК проводится для того, чтобы пополнить бюджеты нефтегазодобывающей страны; в некоторых случаях чиновники

⁹ BBC news, Brazil Petrobras oil boss Pedro Parente resigns amid protests, June 1, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-44336781>

¹⁰ Иран загорелся от бензина. Протесты охватили почти всю страну. Газета "Коммерсантъ" № 212 от 19.11.2019. С. 6.

осознают, что частичная приватизация может повысить эффективность и конкурентоспособность национальной нефтяной компании. Как подчеркивают эксперты Мирового банка, «частично приватизированные ННК лучше создают ценность, поскольку попадают под воздействие рынка и менее подвержены политическому влиянию»¹¹.

Пример успешной приватизации — Колумбия. Став акционерным обществом в 2007 году и продав в первом раунде IPO 10,1% акций за 2,8 млрд долл., ее национальная нефтяная компания Ecopetrol отделила свой инвестиционный бюджет от госбюджета. Второй раунд приватизации прошёл в 2011 году: тогда компания выручила 1,3 млрд. долл. за 1,6% акций. Менеджмент Ecopetrol теперь самостоятельно принимает решения по капвложениям, и на него больше не распространяются государственные правила по привлечению подрядчиков. В совете директоров компании, состоящем из девяти человек, шестеро — независимые директора.

В последние годы вопрос о необходимости дальнейшей приватизации колумбийской ННК встал особенно остро. Президент Иван Дуке Маркес, столкнувшись с дефицитом государственного бюджета, усугубленного проблемой венесуэльских беженцев, устремившихся в Колумбию, подумывает о продаже дополнительного пакета (10-12%) акций Ecopetrol, но аналитики признают, что этот шаг может быть чреват серьезным политическим риском и столкнется с сопротивлением Конгресса¹².

В Бразилии приватизация ее ННК оказалась довольно противоречивой. В 2000 году Petrobras разместила пакет акций на Нью-Йоркской фондовой бирже, заработав 4,1 млрд долл. Эксперты признают, что частичная приватизация и либерализация отрасли помогли Petrobras добиться выдающихся успехов. Действительно, она обеспечила Бразилии независимость от импорта нефти, страна стала мировым лидером по глубоководному бурению, совершила впечатляющие открытия на подсолевом горизонте.

Но пример Бразилии убедительно демонстрирует риски, связанные с частичной ренационализацией. Летом 2009 года правительство обнародовало планы новой реформы: оно хотело увеличить государственную долю доходов, получаемых от разработки подсолевого горизонта. В её рамках Petrobras было передано 5 млрд баррелей «подсолевых» запасов в обмен на увеличение доли государства в компании. Когда правительство объявило об этом решении, на Уолл-стрит и Фондовой бирже Сан-Паоло поднялась паника: за день капитализация компании рухнула на 7 млрд долл. Инвесторов пугало «разводнение» акций и усиление государственного вмешательства в деятельность Petrobras. В сентябре 2010 года Petrobras поставила мировой рекорд, разместив акций на 70 млрд долл. Бразильское государство приобрело ее ценные бумаги на 42,5 млрд долл.¹³.

¹¹ World Bank working paper # 218. National Oil Companies and Value Creation published on jul 14, 2011, <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821388310>

¹² National Oil Companies and Value Creation. July 14, 2011, <https://www.americasquarterly.org/article/colombias-finances-are-strained-is-privatization-the-next-step/>

¹³ Коммерсантъ, Petrobras привлек 70 млрд долл. в ходе крупнейшего IPO, 24.09.2010, <https://www.kommersant.ru/doc/1735777>

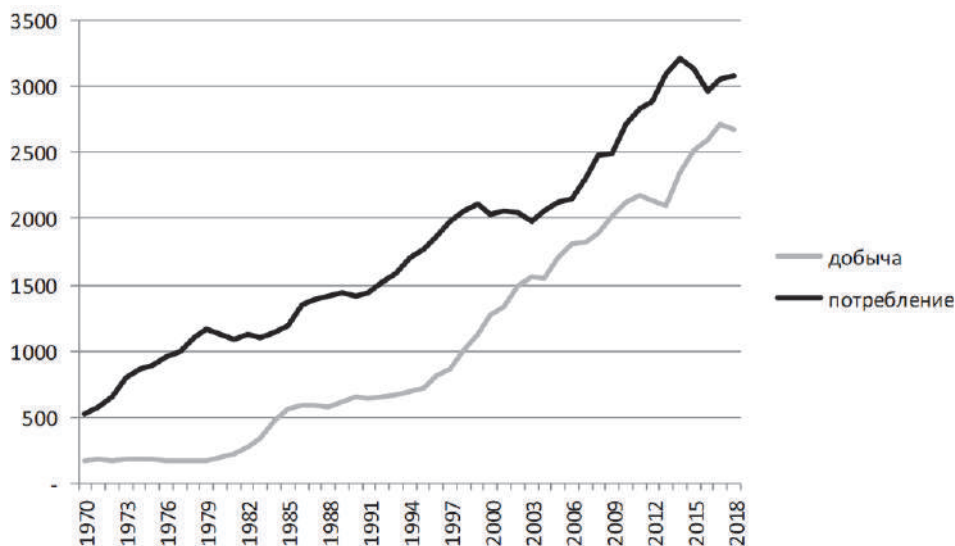


Рис. 2. Добыча и потребление нефти в Бразилии, 1970–2018 (тыс. бар./д)
 Источник: BP Statistical Review of World Energy. 2019.

Возможно, это — просто совпадение, но после реформы 2010 года начался подлинный крах Petrobras, которая до этого была признанной «звездой» мировой нефтянки. Во многом он был спровоцирован коррупцией и государственным вмешательством в ее деятельность. Компанию превратили в денежную машину для финансирования различных политических партий. После обвала нефтяных цен в 2014 году и коррупционных скандалов, арестов президентов Бразилии и президентов компании, чистый долг Petrobras вырос до 128 млрд долл. к концу 2014 года (мировой рекорд нефтянки на тот момент)¹⁴. Экономика страны также переживала не лучшие времена. Новый президент Бразилии (с 1 января 2019 года) Жаир Болсонару, сменивший Мишеля Темера, посаженно-го в тюрьму по обвинению в коррупции, унаследовал массу экономических и социальных проблем, и одним из способов их решения, очевидно, может стать дальнейшая приватизация Petrobras.

В августе 2019 года появилась информация о том, что правительство оценивает возможность продажи дополнительного пакета акций Petrobras, чтобы привлечь средства для федерального бюджета и создать более конкурентный топливный рынок, который позволил бы снизить цены на топливо. (Сейчас т.н. «контролирующей группе» принадлежит 36,75% всего капитала Petrobras (в том числе федеральному правительству — 28,67%); небразильским инвесторам — 41,21% (в том числе владельцам АДР — 18,17%); бразильским инвесторам — 22,04%)¹⁵. О неоднозначном отношении к этому процессу говорит тот факт, что бразильское министерство горнодобывающей

¹⁴ America's Quarterly. Brazil's Petrobras: Not Dead After All. Christopher Lenton, November 4, 2017. <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/brazils-petrobras-not-dead-after-all/>

¹⁵ <https://www.investidorpetrobras.com.br/en/overview/shareholding-structure/>

промышленности и энергетики выступает против дальнейшей приватизации Petrobras. Жаир Болсонару намеревается осуществить свой план к концу президентского срока в 2022 году. Показательно, что сразу же после появления этой информации курс акций компании вырос на 5,5%¹⁶.

И в Анголе все активнее говорят о приватизации Sonangol. Министр минеральных ресурсов и нефти Диамантино Педро Аземедо заявил в январе 2020 года, что правительство достигло значительного прогресса в реструктуризации нефтегазового сектора. Было решено разместить на бирже до 30% акций Sonangol, причем ожидается, что этот шаг должен помочь компании не только привлечь средства для инвестиций, но и укрепить ее конкурентоспособность. Дальнейшие реформы включают планы по приватизации сервисных дочерних компаний Sonangol¹⁷.

Но основное приватизационное событие 2019 года — IPO Saudi Aramco, крупнейшей, самой влиятельной и самой прибыльной нефтяной компании мира. (В 2018 году она отчиталась о чистой прибыли в 111 млрд долл., что превышает суммарный показатель ExxonMobil, Shell, BP, Chevron и Total). Долгое время казалось, что приватизация «жемчужины в короне» Саудовской Аравии — святотатство для арабской страны. Но в королевстве, как и в ряде других нефтегазодобывающих государств, решающую роль сыграл человеческий фактор, а именно наследный принц Мухаммед бен Салман, который, поставив стратегическую задачу — диверсифицировать экономику и снизить зависимость от нефти, еще в 2016 году заговорил о частичной приватизации Saudi Aramco¹⁸.

Невзирая на все проблемы и препятствия (атаку беспилотников на НПЗ компании в сентябре 2019 года; риски, вызванные ее тесной связью с государством; политическую нестабильность на Ближнем Востоке; ожидания пика спроса на нефть; неопределенность, порождаемую климатической политикой)¹⁹, IPO все-таки состоялось. 4 декабря 2019 года самая дорогая компания мира разместила 1,5% своих акций на местной бирже. Оно стало крупнейшим за всю историю финансовых рынков как по стоимости проданных акций (25,6 млрд долл.), так и по капитализации компании (1,7 трлн долл.). Хотя ряд аналитиков полагает, что успех IPO был обманчивым, поскольку изначально ставились гораздо более амбициозные задачи: разместить 5% компании (с капитализацией в 2 трлн долл.) на международных биржах и выручить 100 млрд долл. Впрочем, с самого начала многие эксперты считали оценку, на которую ориентировался наследный принц, завышенной, и в целом диапазон оценок составлял

¹⁶ Kallanish Energy. Brazil to consider privatization of Petrobras. August 23, 2019. <https://www.kallanishenergy.com/2019/08/23/brazil-to-consider-privatization-of-petrobras/>

¹⁷ <https://africa.com/angola-set-to-attract-more-fdi-into-oil-and-gas-part-privatization-of-sonangol-by-2022-a-key-measure/>

¹⁸ Reuters. Business News. Saudi Aramco. The oil colossus. November 3, 2019 <https://www.reuters.com/article/us-saudi-aramco-ipo-factbox-idUSKBN1XD03T>

¹⁹ Подробно см. Проспект эмиссии Saudi Aramco, <https://www.saudiaramco.com/-/media/images/investors/saudi-aramco-prospectus-en-051219.pdf?la=en&hash=956359C5A7B69CB-FC6CE9E99F5DD56D590CFB99D>

от 1,2 трлн долл. до 2,3 трлн долл.²⁰. Но, невзирая на подобную критику, начин был сделан: это не только самое крупное первичное размещение акций в глобальном масштабе, но и первое среди нефтяных компаний арабского мира. Если результаты себя оправдают, возможно, частичная приватизация нефтяных активов пройдет и в других странах Ближнего Востока, ведь Saudi Aramco всегда была законодателем моды в нефтяном бизнесе.

Ещё одна некоммерческая функция ННК состоит в регулировании сектора: многие национальные компании управляют лицензионными раундами и ведут переговоры по условиям лицензий и контрактов с иностранными корпорациями. Одновременно ННК являются коммерческими организациями, участвующими в тендерах на приобретение лицензий, что создает благодатную почву для конфликта интересов. Чтобы решить эту проблему, ряд государств следуют примеру Норвегии, чья модель управления нефтянкой считается оптимальной. Она состоит из трех компонентов: выработки политики (Министерство нефтяной промышленности и энергетики), технической/регулятивной функции (Норвежский нефтяной директорат) и коммерческой составляющей (Equinor, в прошлом известная как Statoil). При этом Equinor во избежание конфликта интересов отстранена от лицензионной и регулятивной функций.

Реформы регулирования прошли в ряде нефтегазодобывающих стран во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов с различным успехом. В целом, данное направление реформ, в отличие от ликвидации субсидий или частичной приватизации, не столь политизировано и вызывает меньше сопротивления оппозиции и населения.

Одной из первых на этот путь вступила Бразилия. В 1997 году, в ходе первого раунда реформ, Бразилия приняла закон о нефти и создала Agencia Nacional do Petroleo (ANP) и Conselho Nacional de Politica Energetica (CNPE). ANP — регулятор, отвечающий за выработку критериев для тендеров, оценку заявок и выдачу лицензий, а также за ведение национальной базы сейсмических данных (крупнейшей в мире) и предоставление газотранспортных лицензий. CNPE — совет, входящий в исполнительные органы власти, который консультирует президента по вопросам энергетической политики. А в рамках реформы 2010 года было образовано агентство Pre-Sal Petroleo SA. Оно должно заниматься административным управлением нефтедобычей на подсолевом горизонте. Если первый раунд реформ был очень благосклонно встречен мировым нефтяным сообществом, то второй их раунд (увеличение доли государства в Petrobras и создание дополнительного регулирующего ведомства) имел весьма неоднозначные последствия.

В Индии также прошли реформы регулирования. Индийская ONGC (Oil and Natural Gas Company) обладала почти полной монополией с 1955-го по 1995 год и фактически действовала как регулятор отрасли. Министерство

²⁰ Forbes, Обманчивый успех самого дорогого IPO: что скрывается за фасадом Saudi Aramco, Алексей Дебелов, 25.12.2019, <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/389741-obmanchivyy-uspeh-samogo-dorogo-ipo-chto-skrivaetsya-za-fasadom-saudi>

нефтяной промышленности зависело от национальной нефтяной компании в плане координации деятельности в секторе. Но экономические приоритеты Индии постепенно менялись, и быстро рос внутренний спрос на топливо. Соответственно, эволюционировали и взаимоотношения ONGC с правительством. Проведя в середине 1990-х серию реформ, индийское руководство дистанцировалось от своей ННК. В рамках New Exploration Licensing Policy (NELP), которую Индия ввела в 1998 году, лицензии стали выдаваться на открытых тендерах. ONGC должна теперь конкурировать за них наравне с другими игроками. В соответствии с NELP технический регулятор сектора upstream — Directorate General — заменил ONGC при администрировании тендеров и разведочных работ²¹.

В Колумбии президент Альваро Урибе подписал Декрет № 1760 от 26 июня 2003 года, направленный, в том числе, на освобождение Ecopetrol от её регулятивных функций. Тогда был создан независимый регулятор в сфере разведки и добычи — National Hydrocarbons Agency (ANH). Министерство горнодобывающей промышленности и энергетики теперь занимается разработкой и реализацией энергетической политики и регулирует сегмент downstream²².

В Алжире 28 апреля 2005 года был принят Закон об углеводородах. Основное его достижение — разделение регулятивных и коммерческих функций Sonatrach. Регулятивные функции Sonatrach перешли к двум новым организациям: L'Agence Nationale de Controle et de Régulation des Activités dans le Domaine des Hydrocarbures (ARH) и L'Agence Nationale pour la Valorisation des Ressources en Hydrocarbures (ALNAFT). ARH берет на себя регулирование разведки и добычи углеводородов в Алжире, а также управление транспортными тарифами и доступом третьих лиц к транспортной инфраструктуре. Оно кроме того контролирует соблюдение стандартов производственной безопасности и экологических норм. ALNAFT управляет базой данных по углеводородам, оценивает конкурсные заявки, выдает лицензии на разведку и добычу, а также утверждает планы освоения месторождений.

Сейчас схожие процессы проходят в Анголе. Президент Лоуренсо в рамках проводимых им нефтяных реформ снимает с Sonangol функцию регулирования сектора. Одной из первых его мер стало решение о создании National Oil and Gas Agency (ANPG), которое будет отвечать за продажу нефтегазовых лицензий: это должно сделать инвестиции в разведку и добычу более прозрачными и привлекательными для иностранных компаний и урезать власть Sonangol. Компания передаст новому ведомству полномочия по нефтегазовым соглашениям, продаже лицензий и их управление к концу 2020 года²³.

²¹ Energy Information Administration. India. Last updated June 14, 2016. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/IND>

²² Energy Information Administration. Colombia. Last updated: January 7, 2019. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/COL/background>

²³ Petroleum Economist, August 23, 2018, Angola loosens Sonangol's grip on oil sector, Ian Lewis, <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/africa/2018/angola-loosens-sonangol-s-grip-on-oil-sector>

Но показательно, что в некоторых странах ННК весьма успешно совмещают свою коммерческую функцию нефтегазодобывающей организации и регулятивную функцию — управление лицензионным процессом. Так, в Малайзии ее национальная компания Petronas по закону, принятому в 1985 году, во всех контрактах по разделу продукции имеет минимальную 15% долю. Кроме того, Petronas является регулятором сектора, управляя конкурсами и аукционами. Учитывая стабильно высокий уровень инвестиций и деловой активности в нефтянке Малайзии, такой подход вполне себя оправдывает.

Допуск иностранных компаний в сектор upstream — один из наиболее политически сложных аспектов реформ, вызывающий протест националистически настроенной оппозиции и населения, а иногда и самих нефтяных компаний, опасаящихся конкуренции. Но сейчас становится всё очевиднее, что ННК, пусть и сильно окрепшие финансово и технологически за период высоких цен на нефть, не могут обойтись без МНК.

Радушие ННК и их правительств к иностранным нефтяным компаниям зависит от мировых цен на нефть, сложности и дороговизны проектов, а также от политических, культурных и религиозных особенностей государства. В нефтегазовых странах наблюдается широкий диапазон отношений к присутствию мейджоров в национальном нефтяном секторе. На одном полюсе — Саудовская Аравия, где Saudi Aramco контролирует почти 100% нефтедобычи, а МНК допускаются в основном как подрядчики. На другом — Индонезия, где Pertamina даёт всего 30% нефтедобычи и крепки позиции мейджоров. Так, Chevron обеспечивает 40% производства индонезийского «черного золота»²⁴.

Образцом для подражания в этой сфере опять же можно считать Норвегию. Страна привлекала иностранные компании к становлению национальной нефтегазовой промышленности, создавала им стабильные и благоприятные условия деятельности, но при этом чётко отстаивала норвежские интересы.

К норвежскому идеалу, например, стремилась Колумбия. Показательно, что в рамках реформ, проведенных в Колумбии в середине прошлого десятилетия и сделавших ее одним из самых привлекательных в мире мест для работы в секторе upstream, МНК получили право владеть до 100% нефтедобывающих предприятий и конкурировать с Ecopetrol, которая дает 64% нефтедобычи и 62% газодобычи в стране. Также были изменены налоговый и лицензионный режимы: введена более низкая скользящая ставка роялти и продлены сроки разведочных лицензий. Благодаря кардинальным реформам 2000-х после продолжительного спада начался рост нефтедобычи (см. график); правда в последние годы опять наблюдается снижение, вызванное объективными ограничениями ресурсной базы Колумбии. Сейчас в отрасли работает более 100 компаний, в том числе зарубежных²⁵.

²⁴ Energy Information Administration. Indonesia. Last updated October 7, 2015. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/IDN>

²⁵ Working Paper Colombia's Energy Renaissance, Lisa Viscidi, November 30, 2010, <https://www.as-coa.org/articles/colombias-energy-renaissance>

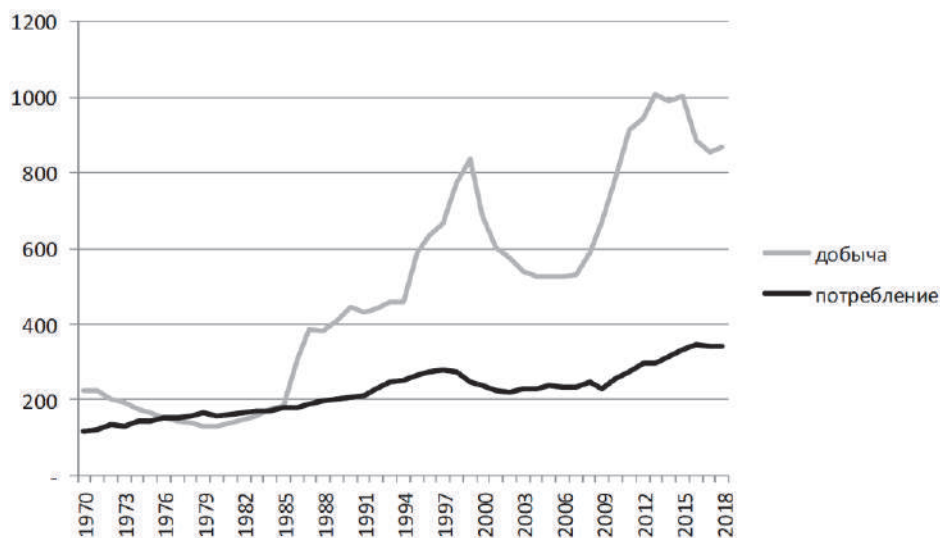


Рис. 3. Добыча и потребление нефти в Колумбии, 1970–2018 (тыс. бар./д)

Источник: BP Statistical Review of World Energy. 2019.

Но при всем разнообразии моделей отношения нефтегазодобывающих стран к международным инвесторам можно отметить одну четкую закономерность. Когда наступают продолжительные периоды высоких цен на нефть, многие государства начинают страдать приступами ресурсного национализма, очевидно полагая, что подобная рыночная конъюнктура сохранится надолго, и иностранные компании будут готовы на все, лишь бы получить доступ к их углеводородным богатствам. Правда, и лекарство от этой болезни есть проверенное — снижение цен на нефть, в результате чего у нефтегазодобывающих стран быстро наступает отрезвление, и приходит понимание того, что без иностранных партнеров им не обойтись. Тем более, что в последние годы для ресурсного национализма условия сложились неблагоприятные: это и низкие цены на нефть, и сланцевая революция в США, и ожидания пика спроса на нефть, и возрастающая роль возобновляемых источников энергии.

Наглядный пример такой болезни ресурсного национализма и ее лечения — Алжир, который проводил весьма непоследовательную политику в отношении международных компаний. В 1990–2000 годах он пользовался большой популярностью у нефтегазовых МНК, работающих в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. На долю Sonatrach приходилось 75% добычи углеводородов в Алжире, но при этом в стране действовали и крупные (BP, Total), и средние компании (Anadarko, Hess, Statoil, Repsol-YPF), и мелкие фирмы типа Gulf Keystone и First Calgary. Несмотря на успехи в сотрудничестве с МНК, к середине 2000-х стало ясно: необходимо повысить эффективность Sonatrach и активнее привлекать иностранные компании, поскольку добыча газа стагнирует, внутреннее потребление растет, а цели по наращиванию экспорта достичь не удастся (см. график).

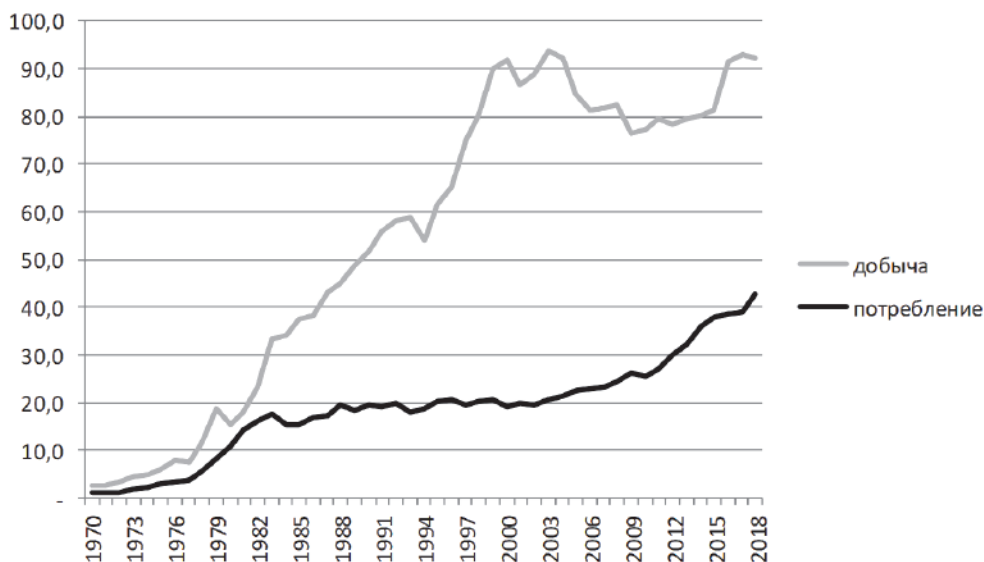


Рис. 4. Добыча и потребление газа в Алжире, 1970–2018 (млрд куб.м)

Источник: BP Statistical Review of World Energy. 2019.

28 апреля 2005 года после жесткого сопротивления оппозиции был принят нефтегазовый закон, который снял с Sonatrach регулятивные функции и постановил, что НК должна конкурировать за лицензии наравне с зарубежными инвесторами. По закону 2005 года НК больше не обязаны были образовывать партнерства с Sonatrach, их доля не ограничивалась 49%. Они получили право владеть мощностями по добыче и переработке углеводородов. Трубопроводный транспорт также перестал быть прерогативой Sonatrach. НК разрешили инвестировать в нефтепереработку, сжижение газа и сбыт нефтепродуктов. Смягчился и налоговый режим, применяемый к контрактам в секторе upstream. Закон 2005 года изначально был гораздо более благоприятным для иностранных инвесторов, чем его предшественник, закон 1986 года. Эксперты надеялись, что с его принятием для нефтегазовой промышленности Алжира начнется новая жизнь. Но дальнейшие события показали, что она не очень отличается от прежней.

Пойдя на поводу у оппозиции, президент Алжира в 2006 году внес поправки в закон 2005 года. В результате Sonatrach снова получила 51% в добычных проектах и минимум 51% в трубопроводах. Кроме того, ввели новый налог на прибыли НК, windfall tax — надбавка от 5 до 50%, когда среднемесячная цена нефти превышает 30 долл./барр. Впрочем, наступивший глобальный экономический кризис и проблемы с нефтегазодобычей быстро заставили Алжир пересмотреть отношение к иностранным инвесторам. Эту необходимость четко показали 7-й, 8-й, 9-й и 10-й лицензионные раунды, которые проводились в принципиально разных макроэкономических условиях.

Седьмой раунд состоялся в июле 2008 года, на пике мировых цен на нефть. Тогдашний министр энергетики Чакиб Хелил заявил, что кандидаты будут отбираться с учетом того, способны ли они помочь Алжиру достичь его целей по развитию upstream и их технологического потенциала. Претенденты также должны были предложить Sonatrach эквивалентные активы в других странах. В результате из 16 выставленных на тендер блоков только четыре обрели хозяев — Eni, BG Group, E.ON и Газпром, хотя изначально интерес проявили более 50 игроков. Хелил винил в провале тендера глобальную финансовую ситуацию, но на самом деле его условия просто оказались слишком жесткими.

В 2009 году, в разгар кризиса, Алжир выставил на новый раунд 10 газовых блоков и предложил более привлекательные условия для участников. Но и этот раунд, где были выданы только три лицензии, разочаровал алжирское правительство.

А в 2010 году Алжир провел девятый раунд. Из 10 участков разошлись лишь два. Эти плачевные результаты трех раундов — закономерный итог поправок к закону 2005 года. После тройного фиаско правительству пришлось частично пересмотреть свою позицию. Пытаясь привлечь в сектор международных инвесторов, в начале 2013 года правительство приняло поправки к закону об углеводородах, которые предоставляют льготы иностранным компаниям, готовым инвестировать в неконвенциональные запасы. Налоги партнеров Sonatrach будут базироваться на прибыли, а не на выручке. Но при этом ННК останется мажоритарным акционером во всех проектах.

Весной 2014 года был объявлен новый тендер на 31 блок, в том числе на участки, содержащие сланцевый газ. Заявки подали более 50 компаний, но, несмотря на новые, более благоприятные условия, были выданы лицензии всего на 4 блока. Аналитики полагают, что очередной провал тендеров связан с недостатком налоговых стимулов, которые могли бы привлечь иностранных инвесторов в новые проекты, коррупционными скандалами в Sonatrach, а также проблемами безопасности в Алжире²⁶.

Отношение к иностранным компаниям сильно менялось и в Бразилии. Монополия Petrobras сохранялась с 1953-го до 1995 год, когда отрасль была дерегулирована. С 1997 года нефтяная промышленность Бразилии окончательно открылась для иностранных компаний, которые теперь участвуют в освоении бразильских шельфовых месторождений. Petrobras должна конкурировать с другими игроками в рамках аукционов на геологические лицензии, проводимых ANP (хотя за ней остались месторождения, которые она осваивала на момент принятия закона). В июне 1999 года ANP организовало первый аукцион: лицензии на 12 блоков получили 11 компаний, в том числе Petrobras, BP, Shell и Texaco. К иностранным первопроходцам потом присоединились Chevron, Repsol, Anadarko, Devon, Statoil и BG Group. На шельфе работает и

²⁶ Energy Information Administration. Algeria. Last updated March 25, 2019, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/DZA/background>.

частная бразильская компания OGX²⁷. Но Petrobras до сих пор доминирует в секторе, обеспечивая почти 95% нефтедобычи.

Если меры 1990 годов дали положительный результат, то реформа 2010 годов оказалась неудачной, поскольку, помимо всего прочего, ухудшила условия для работы иностранных нефтяных компаний в Бразилии. Она обуславливала, в том числе, переход от концессий к соглашениям о разделе продукции (СРП) для проектов на подсоловом горизонте и создание нового агентства Pre-Sal Petroleo SA для управления нефтедобычей на подсоловом горизонте. В рамках реформы Petrobras стала оператором каждого СРП, владея по закону 30% в любом проекте на подсоловом горизонте.

Неоднозначные последствия реформы четко проявились в первом же аукционе по гигантскому месторождению Libra, расположенному на подсоловом горизонте, и содержащему, по оценкам, от 8 до 12 млрд баррелей. Правительство рассчитывало, что для участия в торгах зарегистрируется минимум 40 компаний, тогда как заявки подали лишь 11. И вместо ожидаемых 6 консорциумов предложение сделал всего один. В октябре 2013 года лицензия на месторождение была выдана консорциуму во главе с Petrobras (40%), включающему Total (20%), Shell (20%), CNOOC (10%) и CNPC (10%). Аналитики считают, что проблемы на аукционе возникли из-за сложного налогового законодательства, жестких условий СРП и обременительных для иностранцев правил по локализации (local content). Недовольство международных инвесторов вызвало и создание Pre-Sal Petroleo SA. Новая реформа показала иностранным компаниям, что Бразилия жаждет получить их деньги и технологии, но возражает против усиления их позиций в секторе, и что государство слишком сильно поддерживает свою ННК, наделяя ее компетенциями, которые ей не всегда по силам.

Правда, следует отдать должное бразильскому правительству; оно умеет признавать свои ошибки и их оперативно исправлять. После неудачного аукциона по месторождению Libra в руководстве страны пошли активные дебаты: целесообразен ли специальный регуляторный режим для работы на подсоловом горизонте. Особо острые вопросы вызывали эксклюзивные права, предоставленные Petrobras в рамках СРП, и создание нового агентства.

В результате, в конце 2016 года был принят федеральный закон, вносящий изменения в закон об СРП: было устранено положение, по которому Petrobras должна быть единственным оператором на подсоловом горизонте (вместо обязательного оператора Petrobras получила статус предпочтительного оператора). Это изменение способствовало более активному участию частного и иностранного капитала в освоении подсолового горизонта.

Кроме того, в феврале 2017 года бразильское министерство энергетики представило свои предложения по изменению правил локализации в рамках контрактов на разведку и добычу углеводородов. Прежде нефтяные компании, являющиеся операторами проектов в Бразилии, должны были

²⁷ Energy Information Administration. Brazil. Last Updated April 18, 2019. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/BRA>.

использовать до 85% оборудования и услуг местного происхождения. По сути, ставилась задача развивать индустриализацию страны — но в ущерб эффективности нефтяного сектора. Этот уровень локализации был одним из самых высоких в мире, что повышало цены безубыточности проектов, и иностранные компании воспринимали его как препятствие для инвестиций из-за ограниченной и неконкурентоспособной местной базы поставщиков и подрядчиков. Правила по локализации были изменены в начале 2018 года: новые требования составляют 50% для добычных проектов на суше и 18% для проектов в глубоких водах²⁸.

Очевидно, благодаря этим изменениям, 2 и 3 лицензионный раунд на подсольевые ресурсы в соответствии с СРП прошли в 2017 году вполне успешно. Как отмечали эксперты, «бразильское правительство, судя по всему, наконец-то разгадало код, позволяющий распечатать его подсольевые запасы и снимающий ограничения, установленные жестким и неэффективным государственным регулированием в прошлом»²⁹.

Наиболее масштабные и радикальные реформы, изменяющие условия допуска иностранных компаний в нефтегазовый сектор, происходили в последние годы в Мексике. Они были вызваны острейшим кризисом ее нефтянки: нефтедобыча в стране стремительно падает с 2004 года, тогда как потребление нефти стабильно растет (см. график), в результате чего Мексика может скоро утратить статус экспортера нефти, что приведет к тяжелым последствиям для экономики и бюджета страны.

Проблемы связаны с тем уникальным положением, которое Pemex занимает в стране. Pemex — открытая акционерная компания, на 100% принадлежащая мексиканскому правительству. Она была создана в 1938 году в результате национализации активов американских и английских корпораций, работавших тогда в Мексике. С того момента мексиканская Конституция относилась к нефтяной промышленности к стратегическим отраслям, закрытым для иностранного и частного капитала, в результате чего НКБ была лишена доступа к технологиям и менеджменту мирового класса. Pemex была единственным оператором нефтедобычи в стране, а государство — единственным собственником углеводородных ресурсов. Более того, мексиканское правительство очень жестко регулирует деятельность Pemex. Оно облагает ее высокими прямыми налогами, и компания вынуждена выживать за счет заимствований. Зато государство защищает свою НКБ от всех внешних неурядиц. Решение о ликвидации или прекращении ее деятельности принимает лишь Национальный конгресс. 75-летнее отсутствие конкуренции в секторе и закрытость Мексики для иностранных инвестиций в нефтянку — одна из основных причин производственных проблем компании.

В октябре 2008 года, в самый разгар кризиса, Конгресс вынужденно одобрил энергетическую реформу, предложенную президентом Фелипе

²⁸ Energy Information Administration. Brazil. Last Updated April 18, 2019. <https://www.eia.gov/international/analysis/country/BRA>.

²⁹ Oil in Brazil: Evolution of Exploration and Production, *Braga Luciana*. 29 Novembre 2018, <https://ideas.repec.org/p/hal/journal/hal-01940290.html>

Кальдероном. Предполагалось, что она повысит гибкость и прозрачность компании. Но ее меры были половинчатые: по-прежнему запрещались иностранная собственность на углеводороды и прямые зарубежные инвестиции в разведку, добычу и транспортировку нефти.

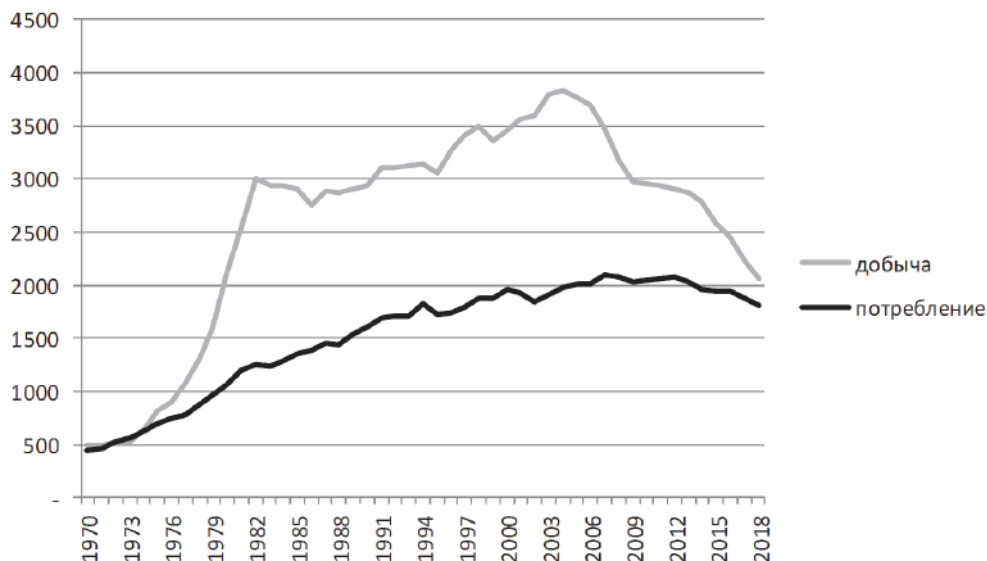


Рис. 5. Добыча и потребление нефти в Мексике, 1970–2018 (тыс. бар./д)

Источник: BP Statistical Review of World Energy – 2019.

Поскольку положение дел в секторе продолжало неумолимо ухудшаться, новый президент Энрике Пенья Ньето, вступивший в должность 1 декабря 2012 года, приступил к радикальным реформам. Обвальное падение добычи Pemex было одним из основных факторов, который сделал возможным «Pact for Mexico», политическую коалицию, объединившую Партию институциональной революции, Партию национального действия, Партию демократической революции и Партию зеленых, и создавшую тем самым условия для энергетической реформы. Президенту Ньето удалось заручиться 2/3 голосов в палате депутатов и сенате, что дало возможность изменить Конституцию. 21 декабря 2013 года были внесены поправки в статьи 25, 27 и 29. Они были направлены на создание конкуренции в секторе, разрешив частные и зарубежные инвестиции в нефтянку. Хотя ННК и утратила свою 75-летнюю монополию, она осталась доминирующим игроком в секторе.

Реформа весьма неоднозначно воспринималась в Мексике, ведь она подрывала устои того, что многие мексиканцы считали важнейшим завоеванием мексиканской революции начала 20 века: национализацию нефтяного богатства страны в 1938 году и создание государственной компании Pemex. Недаром до сих пор 18 марта 1938 года отмечается как национальный праздник «день нефтяной экспроприации», а нефть

воспринимается как святая святых для Мексики. Чтобы успокоить оппозицию и простых мексиканцев, президент Ньето официально объявил: «Pemex не будет продана или приватизирована. Pemex будет модернизирована и усилена»³⁰.

Отвечая на жесткую критику оппозиции, Ньето отмечал: «Благодаря этой реформе мексиканское государство сохраняет собственность на углеводородные запасы, и в то же время она разрешает участие частных компаний во всей цепочке стоимости нефтегазовой промышленности, и практически во всей электроэнергетике». Показательно, что IHS CERA вручила Ньето Global Energy Lifetime Achievement Award за его деятельность по реформированию мексиканской энергетики; впервые в истории эту почетную награду получил глава государства³¹.

Процесс реформ в Мексике при Ньето шел на удивление быстро, опять же подтверждая важную роль личности в энергетической истории. Президент представил пакет законодательных новшеств в августе 2013 года, они прошли через Конгресс в декабре. Затем парламент принял подзаконные акты, которые должны управлять реализацией реформы.

Однако поначалу претворение реформы в жизнь продвигалось с трудом. Первый аукцион на мелководные участки в Мексиканском заливе, прошедший в 2015 году, закончился почти провалом: международные мейджоры не стали в нем участвовать, и были проданы лицензии только на два из 14 блоков³². В определенном смысле президенту Ньето не повезло — реформа начиналась в период относительно высоких цен на нефть, которые затем рухнули в 2014 году, что подорвало интерес международных компаний к инвестированию в нефтянку Мексики.

Правда, затем ситуация постепенно улучшилась, и мейджоры стали уделять гораздо больше внимания мексиканским аукционам; в Мексику пришел даже наш ЛУКОЙЛ. В январе 2018 года правительство выдало лицензии на 19 блоков в Мексиканском заливе международным нефтегазовым компаниям, в том числе Royal Dutch Shell. В марте 2018 года на аукцион были выставлены еще 35 мелководных нефтегазовых блоков, и был подписан ряд контрактов с такими компаниями, как Repsol, Total и Eni.

Реформа принесла свои плоды в виде новых запасов углеводородов: в сентябре 2016 года Pemex объявила, что открыла шесть месторождений в Мексиканском заливе. В марте 2017 Eni обнаружила значительные запасы нефти, пробуравив скважину Амоса-2 в заливе Кампече. В июле 2017 года совместное предприятие, в которое входили Premier (Великобритания),

³⁰ Washington Post. Mexican president proposes historic changes to state-owned Pemex oil monopoly. *Stephanie McCrummen*. August 12, 2013. https://www.washington-post.com/world/mexican-president-proposes-historic-changes-to-state-owned-pemex-oil-monopoly/2013/08/12/7f848d4c-0380-11e3-bfc5-406b928603b2_story.html

³¹ Rigzone. Pena Nieto Committed to Fully Implementing Energy Reform, *Karen Boman*, February 22, 2016, https://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/143166/pena_nieto_committed_to_fully_implementing_energy_reform/

³² Bloomberg. Mexico Energy Reform Starts With Thud in Offshore Oil Auction. *Adam Williams, Andrea Navarro and Eric Martin*. July 15, 2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-15/oil-majors-shun-mexico-offshore-auction-as-blocks-go-unsold>

Talos Energy (США) и Sierra Oil and Gas (Мексика) проинформировало о крупном открытии в южной части Мексиканского залива. Новое месторождение может содержать до 2 млрд бар. нефти, и, как сказал Тим Дункан, глава Talos, это событие знаменует «как раз то, что должно стать результатом энергетической реформы: новый капитал, новые участники, и дух изобретательности, которые будут способствовать созданию новых рабочих мест и увеличению государственных доходов в Мексике»³³. И в ноябре того же года Pemex сделала свое крупнейшее за 15 лет открытие на суше, в восточной части штата Веракрус.

С начала реализации реформы в 2014 году Мексика подписала более 100 нефтяных контрактов, которые могут обеспечить до 200 млрд долл. инвестиций от международных мейджоров и китайских нефтяных компаний. От реформы выиграла и Pemex, которая в мае 2017 году впервые с 2012 года отчиталась о прибыли: до этого она несла одни убытки³⁴.

Но эти достижения реформы по большей части были не видны простым мексиканцам. Эксперты Brookings Institution провели опрос общественного мнения в Мексике по поводу реформы, результаты которого весьма поучительны. Мексиканцы плохо себе представляли масштабы кризиса нефтяной промышленности, который сделал необходимым изменение Конституции. Они полагали, что реформа не принесла положительных результатов, и не доверяли частным инвестициям в энергетический сектор³⁵.

Кроме того, несмотря на успешные геологоразведочные работы и крупные открытия, мексиканская добыча нефти продолжала падать, что вызывало недовольство противников реформы. В 2018 году, когда проходили президентские выборы, президент Ньето, отвечая на критику оппозиции, в первую очередь левых сил, к которым относится его преемник Обрадор, справедливо отмечал, что потребуется время, прежде чем энергетическая реформа принесет свои плоды в виде роста нефтедобычи³⁶.

За короткое время правления нового президента Обрадора, пришедшего к власти 1 декабря 2018 года, энергетическая реформа была практически полностью свернута. Андреас Мануэль Лопес Обрадор всегда был ярким противником энергетической реформы 2013 года, и строил свою предвыборную кампанию во многом на ее критике. Еще в августе 2013 года, когда президент Ньето собирался обнародовать свои планы реформы, Андрес Мануэль Лопес Обрадор обратился к правящей Партии институциональной революции: «Нефть — это собственность нации. Я убежден, что приватизация нефтяного сектора (...) — предательство

³³ Energia 16. Mexico's Energy Reform: the Flight of the Eagle. *Andrés Tovar*. 06/03/2018 <https://www.energia16.com/mexicos-energy-reform-the-flight-of-the-eagle/?lang=en>

³⁴ Energy Briefing: AMLO's nationalist agenda clouds future for Mexico's energy sector. *Leo Kabouche*, November 8, 2018, <https://globalriskinsights.com/2018/11/energy-briefing-amlo-nationalist-agenda-clouds-future-mexico-energy-reform/>

³⁵ Brookings Institution. Will Mexican Energy Reform Survive Political Transition? What Mexicans Think. *Carlos Pascual, David G. Victor and Rafael Fernandez de Castro*, June 2018. <https://www.brookings.edu/research/will-mexican-energy-reform-survive-political-transition/>

³⁶ Reuters, Mexican president defends energy reform from leftist's attacks, March 23, 2018, *Adriana Barrera and Dave Graham*; <https://www.reuters.com/article/us-mexico-oil/mexican-president-defends-energy-reform-from-leftists-attacks-iduskbn1gz0du>

страны. Мы должны называть вещи своими именами. Они — предатели». Став президентом Мексики, он начал прилагать усилия к тому, чтобы «нефть снова не попала в руки иностранцам»³⁷.

Когда стало ясно, что на выборах побеждает Обрадор, который, вероятнее всего, изменит энергетический курс своего предшественника, в июле 2018 года National Hydrocarbons Commission объявила, что перенесет два назначенных аукциона и тендер по поиску партнеров для Pemex с сентября 2018 года на февраль 2019 года. Оправданно опасаясь последствий политики новой администрации для ННК, 19 октября 2018 года Fitch понизило прогнозный рейтинг Pemex со «стабильного» до «негативного».

В декабре 2018 года президент Обрадор, только что вступивший в должность, приостановил на три года новые аукционы по нефтяным лицензиям. Более того, в середине 2019 года он жестко раскритиковал энергетическую реформу, назвав ее «провалом», и заявил, что не будет проводить новые конкурсы и аукционы для иностранных нефтяных компаний, до тех пор, пока они не продемонстрируют осязаемые результаты в виде роста инвестиций и нефтедобычи³⁸. Хотя результаты в виде открытий новых месторождений они уже четко продемонстрировали. Очевидно, президент Обрадор забыл, что нефтяная промышленность отличается длинным инвестиционным циклом, и обычно проходят годы между открытием запасов и началом добычи на месторождении.

Новое правительство по-прежнему собирается использовать Pemex как инструмент экономического развития. Президент Обрадор возлагает на нее задачу самостоятельно осваивать нефтяные месторождения, которые она не способна эффективно разрабатывать, поскольку не обладает для этого ни технологическими компетенциями, ни средствами (на начало 2019 года ее финансовый долг составлял 106 млрд долл.; сейчас это самый высокий показатель среди нефтяных компаний мира)³⁹.

Стратегическая цель Обрадора — увеличить добычу нефти до 2,5 млн бар./д (с 2,0 млн бар./д в 2018 году), инвестировав 3,8 млрд долл. в разведку и буровые работы, представляется мало реалистичной. Такое увеличение добычи можно обеспечить только за счет глубоководных и неконвенциональных запасов, которые Pemex способна осваивать лишь в рамках совместных предприятий с технологически передовыми компаниями, где она будет выступать младшим партнером. Но подобный вариант кажется националистически настроенному президенту неприемлемым, и пока что в его энергетической стратегии идеологические соображения явно одерживают победу над прагматическими.

³⁷ Energy Briefing: AMLO's nationalist agenda clouds future for Mexico's energy sector. *Leo Kabouche*, November 8, 2018, <https://globalriskinsights.com/2018/11/energy-briefing-amlos-nationalist-agenda-clouds-future-mexico-energy-reform/>

³⁸ Oil Price. The End Of Mexico's Rigorous Energy Reform. *Tsvetana Paraskova*, June 22, 2019, <https://oilprice.com/Energy-General/The-End-Of-Mexicos-Rigorous-Energy-Reform.html>

³⁹ Reuters, Exclusive: Pemex plans debt refinancing, greater output as path to healthier balance sheet, *Ana Isabel Martinez*, June 21, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-mexico-pemex-exclusive-idUSKCN1TM2BP>

Итак, опыт многих нефтегазодобывающих стран показывает, что энергетические реформы необходимы, главным образом в условиях низких цен на нефть и проблем с нефтегазодобычей. Они часто оказываются весьма болезненными, в первую очередь при отмене топливных субсидий, и вызывают острую критику оппозиции и населения, поскольку их положительные результаты бывают видны не сразу, особенно если отрасль находилась в тяжелом состоянии. Более того, реформы, в которых политические, прежде всего националистические, соображения преобладают над экономическими, могут оказаться просто вредны. Так, примеры многих стран показали, что реформы, направленные на демополизацию и либерализацию нефтянки, частичную приватизацию НКК и создание благоприятных условий для работы иностранных компаний, ведут к возрождению сектора. Напротив, реформы, при которых возрастает доля государства в национальной нефтяной компании и ограничивается участие мейджоров в разработке месторождений, могут подорвать перспективы развития отрасли.

Справедливость этого утверждения легко будет проверить на примере Мексики. К 2024 году, концу президентского срока Андреаса Манюэля Лопеса Обрадора, который свернул либеральную реформу своего предшественника, станет четко видно, куда заведет нефтяную промышленность страны его энергетическая политика, делающая ставку на ресурсный национализм.

N. Poussenkova (e-mail: npoussenkova@imemo.ru)

Ph.D. in Economics,
Senior researcher at the Institute of World Economy and International Relations,
Russian Academy of Sciences

REFORMING NATIONAL OIL COMPANIES: SUCCESSES AND FAILURES

The article analyses the key trends in the energy sector reforms that were implemented in Algeria, Angola, Brazil, Colombia, Indonesia, Mexico, Nigeria and Saudi Arabia.

The author studies such important aspects of these reforms as elimination of fuel subsidies, partial privatization of national oil companies, demonopolization of the sector, creation of an independent regulator, and measures aimed at attracting international oil companies. The paper discusses the main drivers of these reforms, reasons for their successes and failures, as well as the implications of the reforms for the national oil companies in these countries.

Key words: energy reforms, national oil companies, fuel subsidies, partial privatization, demonopolization, licensing policy, foreign investors.

DOI: 10.31857/S020736760010593-1