

Экономика • Economía

Энергетическая отрасль Мексики. Смена политического курса и переосмысление результатов энергетической реформы

И.А. Гулиев, Ю.В. Соловова

→ Аннотация

В статье исследуется энергетическая отрасль Мексики. Авторы анализируют смену, после вступления в должность нового президента в 2019 году, курса энергетической политики, центральным элементом которой обозначено обеспечение энергетического суверенитета. Выявлены основные направления актуальной энергетической политики, отраженные в ключевых стратегических документах, включая Национальный план развития на 2019–2024 годы и Национальную программу развития электроэнергетического сектора 2019–2033. Представлена характеристика энергетической реформы 2013 года, ее причин, содержания и результатов, обозначены основы государственного регулирования энергетики, сформированные в ходе реформы.

→ Ключевые слова

Мексика, энергетическая политика, реформа энергетики, энергетическая безопасность, энергетический суверенитет, энергетическая дипломатия

Энергетическая отрасль играет важную роль в мексиканской экономике и является одним из основных двигателей экономического роста и инвестиционной привлекательности страны. В текущем энергетическом балансе Мексики доминируют нефть и газ, но отчасти благодаря снижению затрат на возобновляемые источники энергии (далее – ВИЭ) их доля увеличивается. Нефтяной сектор

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-1-61-74>

Исследовательская статья

Гулиев Игбал Адиль оглы, доцент, к.э.н., заместитель директора Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России, Москва (Россия)

E-mail: guliyevia@mail.ru

Соловова Юлия Викторовна, ведущий аналитик Центра стратегических исследований в области энергетики и цифровой экономики Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО России, Москва (Россия)

E-mail: yulia.solovova@gmail.com

Для цитирования: Гулиев И.А., Соловова Ю.В. Энергетическая отрасль Мексики. Смена политического курса и переосмысление результатов энергетической реформы. *Иberoамериканские тетради*. 2020, 8(1): 61-74. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-1-61-74>.

Статья поступила в редакцию: 30.04.2020

Принята к публикации: 29.05.2020

обеспечивает около 15% экспортных поступлений Мексики¹. Государственный бюджет в большой степени зависит от нефтяных доходов.

Мексика располагает значительными запасами традиционных углеродных источников энергии в сочетании с низкой себестоимостью добычи нефти, а также обладает существенным потенциалом для развития ВИЭ, включая солнечную энергию, ветер и геотермальную энергию.

Однако мексиканский энергетический сектор сталкивается с серьезными проблемами. В течение нескольких лет бюджетные ограничения приводили к недостаточным инвестициям в нефтегазовую промышленность Мексики на фоне естественного спада на зрелых месторождениях, что привело к снижению объемов добычи. Для преодоления структурных проблем отрасли в Мексике в 2013 году была инициирована трансформационная реформа энергетики, которая во многом определяет текущую федеральную энергетическую политику страны. В ходе реформы были внесены поправки в Конституцию Мексики, принят ряд новых законов, введен ряд новых институтов для нефтяного, газового и электроэнергетического секторов, что повлекло за собой полное изменение парадигмы мексиканской энергетической политики. Цели реформы заключались в том, чтобы использовать рыночные механизмы для привлечения новых иностранных и внутренних инвестиций, повысить прозрачность регулирования и обеспечить верховенство закона, гарантировать энергетическую безопасность и содействовать экологической устойчивости сектора.

Несмотря на либерализацию отрасли и приток частных инвестиций, объем добычи нефти продолжил снижаться и достиг исторического минимума за последние 30 лет в 2018 году. Объем доказанных запасов также снижался и по состоянию на 2018 год составил 5,817 млн барр. по сравнению с 6,537 млн барр. в 2017 году и 9,812 млн барр. в 2014 году². Рост потребления энергии внутри Мексики ограничил возможности страны по экспорту: поставки сырой нефти и нефтепродуктов в США, которые являются ключевым энергетическим партнером Мексики, сокращались³. При этом наблюдался существенный рост импорта бензина и других нефтепродуктов из США. Реформа была осложнена периодом снижения мировых цен на нефть. Несмотря на то, что экономика Мексики в целом диверсифицировалась, снизив зависимость от углеводородного сектора, на нефтяные доходы по-прежнему приходилось около трети бюджетных поступлений в 2014 году, поэтому снижение цен оказало существенное влияние на государственные финансы (в 2015 году доля нефти в налоговых поступлениях сократилась более чем наполовину), а также на финансы крупнейших государственных энергетических компаний⁴.

В настоящее время в мексиканском энергетическом секторе наблюдается смена курса энергетической политики. В декабре 2018 года в должность вступил новый президент Андрес Мануэль Лопес Обрадор. При нынешней администрации некоторые энергетические инициативы, начатые предыдущей администрацией президента Энрике Пенья Ньето, были приостановлены или, в некоторых случаях, отменены, а результаты масштабной энергетической реформы были подвергнуты критике.

1 Значение этого экспорта с точки зрения чистых валютных поступлений еще более велико, поскольку большая часть экспорта промышленных товаров в значительной степени зависит от импортируемых факторов производства.

2 "Annual Statistical Bulletin 2019," OPEC, accessed April 9, 2020, https://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm.

3 "US Imports from Mexico of Crude Oil and Petroleum Products," US Energy Information Administration, accessed April 10, 2020, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIMUSMX2&f=M>.

4 "Mexico Energy Outlook 2016. World Energy Outlook Special Report," International Energy Agency, accessed April 10, 2020, <https://www.iea.org/reports/mexico-energy-outlook-2016>.

Новый курс энергетической политики характеризуется как отражающий националистическую политику на самоопределение и стремление федерального правительства более активно участвовать в развитии активов энергетического сектора, как в области добычи и поставок углеводородов, так и в области электроэнергетики. Был предпринят ряд мер, направленных на сохранение и расширение присутствия государственной нефтегазовой компании *Petróleos Mexicanos* (далее – PEMEX) и Федеральной комиссии по электроэнергетике (исп. *Comisión Federal de Electricidad*, далее – CFE), функционирующей как государственная электроэнергетическая компания, на соответствующих рынках. В частности, правительство Мексики отменило целый ряд энергетических аукционов как в нефтегазовом секторе, так и в отношении проектов в области ВИЭ, объявило о запрете на применение технологии гидроразрыва пласта для добычи нетрадиционных запасов, заявило о возможности пересмотра некоторых контрактов на строительство газопроводов, предоставленных CFE, а также отменило некоторые правила регулирования цен. Надо отметить, что принятые меры не затрагивали крупных конституционных или законодательных изменений и носили, главным образом, административный характер. Таким образом, при сохранении нормативно-правовой базы, сформированной в ходе реформы 2013 года и создавшей основу для привлечения частных инвестиций в нефтегазовую деятельность, федеральное правительство обозначило намерение усилить роль PEMEX в таких видах деятельности, как разведка, добыча и переработка, в результате чего приток инвестиций в нефтегазовую отрасль замедлился.

В настоящей статье представлены результаты исследования актуальной энергетической политики Мексики. Важной предпосылкой для понимания нового курса энергетической политики является знание причин и содержания энергетической реформы 2013 года, в связи с чем в статье дана ее краткая характеристика, а также обозначены основы государственного регулирования энергетики, сформированные в ходе реформы.

Реформа энергетики 2013 года

В 2013 году правительство Мексики приступило к проведению масштабной реформы с целью модернизации ряда ключевых отраслей экономики страны, включая энергетический сектор. В ходе реформы была реструктурирована нефтегазовая отрасль и открыт доступ к углеводородным ресурсам страны для национальных и иностранных частных предприятий, а также для частного участия в электроэнергетическом секторе. Концепция реформы возникла в результате кризиса, что характерно для трансформации такого масштаба.

В течение многих десятилетий добыча нефти была основным источником поступлений в государственный бюджет. Однако объемы добычи постоянно снижались¹ ввиду недостаточности инвестиций и отсутствия технологических возможностей для добычи глубоководных и сланцевых ресурсов, что привело к нагрузке на национальную финансовую систему и возникновение опасений в отношении способности Мексики удовлетворить внутренний спрос на энергию. Рост ВВП страны с 1990 года сопровождался снижением суммарного предложения первичной энергии на единицу ВВП².

1 Пиковый уровень добычи был достигнут в 2004 году, после чего главным образом ввиду снижения добычи на крупном месторождении Cantarell, вплоть до 2019 года наблюдалось постоянное снижение объемов добычи.

2 "OECD Economic Surveys: Mexico 2017," OECD Library, accessed April 8, 2020, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-mexico-2017_eco_surveys-mex-2017-en.

Параллельно с этим неэффективность электроснабжения на фоне устаревшей сетевой инфраструктуры, вызванная недоинвестированием, привела к росту цен на электроэнергию, что нанесло ущерб конкурентоспособности обрабатывающей промышленности страны и увеличило объем требуемых субсидий на поставку электроэнергии растущему населению. Важно подчеркнуть, что потребление электроэнергии в Мексике характеризуется высокой степенью неравномерности. В жилищном секторе по меньшей мере 36% домохозяйств (примерно 11 млн человек) не в состоянии удовлетворить свои потребности в электроэнергии¹, в то время как почти 4 млн граждан не имеют доступа к базовым энергетическим услугам².

Наконец, в Мексике наблюдался низкий уровень проникновения ВИЭ, несмотря на огромный потенциал страны в данном отношении. Энергоснабжение Мексики по-прежнему в значительной степени зависит от традиционных углеродных видов топлива, что усугубляет местное загрязнение воздуха и ставит перед страной значимые цели в области климатической политики. С учетом растущих финансовых, экономических и экологических проблем отрасли в рамках реформы была предпринята амбициозная попытка обеспечить комплексный подход к их решению.

Энергетическая реформа была направлена на обеспечение конкуренции и притока инвестиций. Внедрение конкурентных механизмов должно обеспечить привлечение новых участников и технологий, что в конечном итоге способствовало бы развитию мексиканской экономики и снижению стоимости энергии для внутренних потребителей. Потребность в инвестициях обусловлена необходимостью удовлетворения растущего спроса на нефть, газ и электроэнергию и обеспечения замещения снижающихся объемов добычи нефти и газа на стареющих месторождениях.

В качестве основных целей реформы были обозначены: увеличение добычи углеводородов в стране, снижение стоимости электроэнергии и увеличение доли ВИЭ в энергетическом балансе страны³.

В ходе реформы были внесены поправки в Конституцию Мексики, ряд действующих законов, а также приняты новые законы и подзаконные акты. В институциональную основу отраслевого регулирования были внесены далеко идущие изменения, включая укрепление существующих и создание новых регулирующих органов. До реформы нефтяные ресурсы находились в исключительной государственной собственности, а деятельность по добыче углеводородов осуществлялась в полном объеме государственной компанией PEMEX. Недра по-прежнему принадлежат государству, однако после энергетической реформы частные компании получили возможность участвовать в тендерах на предоставление контрактов на разведку и добычу.

После реформы энергетики 2013 года частные лица и компании получили право строить и эксплуатировать трубопроводы. Для этого необходимо получить федеральные, местные и муниципальные разрешения, а также соблюдать официальные мексиканские стандарты, устанавливающие требования к трубопроводам. До начала строительства трубопровода в Мексике необходимо получить права на участок, на котором планируется размещение трубопровода. В Мексике большая часть территории считается аграрной (*ejido*) землей, на которую распространяются специальные законы и правила. Газовый сектор приобретает все большее значение, и уже построены или планируются к строительству новые газопроводы, по которым

1 García-Ochoa and Graizbord 2016.

2 "Evaluación de la política de desarrollo social 2018," Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, accessed April 10, 2020, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>.

3 "Explicación ampliada de la Reforma Energética," Gobierno de México, accessed April 10, 2020, <https://www.gob.mx/sener/documentos/explicacion-ampliada-de-la-reforma-energetica>.

будет поставляться природный газ. Правительство приступило к реализации плана создания системы транспортировки и хранения природного газа, целью которого является увеличение протяженности газопроводной инфраструктуры на более чем 5 тыс. километров.

Одним из значимых изменений стало преобразование государственных монополий PEMEX и CFE в государственные предприятия, которые должны придерживаться бизнес-стратегии, конкурировать с новыми игроками на рынке, а также облагаться обычным корпоративным налогообложением. Либерализация отрасли предусматривала разделение государственной монополии CFE на десять независимых компаний: шесть генерирующих, одну сетевую, одну распределительную и две компании розничной торговли. Монопольными остались передача и распределение электроэнергии, атомная энергетика, планирование и контроль над функционированием Национальной электроэнергетической системы (исп. Sistema Eléctrico Nacional). Для электроэнергетического сектора была введена схема конкуренции на оптовом и розничном рынках, схожая со схемой конкуренции на большей части территории США. Аналогичные рыночные реформы были инициированы в отношении природного газа. В 2016 году запущен оптовый рынок электроэнергии (исп. Mercado Eléctrico Mayorista). Частные инвестиции допускаются в производство электроэнергии и торговлю ей на оптовом рынке, а также через договоры с государством на финансирование, установку, управление и расширение сетевой и распределительной инфраструктуры.

Энергетический сектор Мексики достиг рекордных темпов либерализации и формирования открытого рынка, промышленные и розничные потребители получили конкурентные возможности на рынке, который ранее был монополизирован и контролировался государством. Одним из результатов реформы энергетики 2013 года стало привлечение частных инвестиций и увеличение доли ВИЭ в электрогенерации. В феврале 2018 года Министр энергетики заявил, что обновленная мексиканская энергетическая модель позволила привлечь инвестиции для реализации проектов в области разведки и добычи углеводородов, сейсморазведки, строительства новых газопроводов и новых мощностей электрогенерации на основе ВИЭ, совокупный объем которых превышает 200 млрд долл. США¹.

Новый курс энергетической политики

После участия в трех выборах подряд, в 2006, 2012 и 2018 годах, Андрес Мануэль Лопес Обрадор (далее – АМЛО²) был избран президентом Мексики 1 июля 2018 года и вступил в должность 1 декабря. АМЛО был избран президентом под знаменем Движения национального обновления (исп. Movimiento Regeneración Nacional – MORENA), которое он создал и официально зарегистрировал в качестве политической партии в 2014 году. Избрание нового президента на платформе националистической риторики и предлагаемые масштабные социальные программы вдохновили администрацию АМЛО на свертыwanie многих энергетических реформ предыдущей администрации и восстановление федерального правительства в качестве главного архитектора энергетического развития Мексики.

1 "Con los proyectos en este año las inversiones totales comprometidas con la Reforma Energética rebasarán los 200 mil millones de dólares: PJC," Gobierno de México, accessed April 9, 2020, <https://www.gob.mx/sener/prensa/con-los-proyectos-a-realizar-en-este-ano-las-inversiones-totales-comprometidas-con-la-reforma-energetica-van-a-rebasar-los-200-mil-millones-de-dolares-pjc>.

2 Используемое в Мексике сокращение имени президента Андреса Мануэля Лопеса Обрадора.

АМЛО провозгласил начало нового периода в истории Мексики, который он назвал четвертой трансформацией (далее – 4Т)¹. 4Т рассматривается как мирные и упорядоченные меры, направленные на искоренение коррупции и безнаказанности и уменьшение неравенства, и включает в себя реализацию правительственных энергетических «руководящих принципов, направленных на удовлетворение потребностей 130 млн человек населения страны»².

Ключевым элементом новой энергетической политики в контексте 4Т является обеспечение энергетического суверенитета. Концепция энергетического суверенитета, однако, не была определена федеральным правительством Мексики. Содержание данной концепции можно, вероятно, вывести из Доклада правительства 2018–2019 годов как достижение в среднесрочной перспективе энергетической самодостаточности при одновременном сокращении импорта топлива, а также гарантированное обеспечение электроэнергией и топливом по доступным ценам³.

Как прошлая, так и нынешняя администрация подчеркивает потенциальный дефицит предложения энергии по отношению к растущему спросу на нее, но они резко расходятся в своих трактовках того, каким образом необходимо подходить к решению проблемы дефицита предложения. В июле 2019 года в официальном правительственном издании (исп. *Diario Oficial de la Federación*) был опубликован обновленный Национальный план развития на 2019–2024 годы (исп. *Plan Nacional de Desarrollo*, далее – PND)⁴. В числе основных экономических целей в PND обозначено использование государственной нефтегазовой компании PEMEX и Федеральной комиссии по электроэнергетике CFE в качестве двигателей национального развития. Согласно бизнес-плану PEMEX на 2019–2023 годы, двумя основными целями энергетической политики являются «достижение энергетического суверенитета и содействие всестороннему развитию». В обоих случаях PEMEX играет решающую роль, восстанавливая свое доминирующее положение в добыче углеводородов⁵.

В PND первоочередное внимание уделяется восстановлению существующих и строительству новых нефтеперерабатывающих заводов, а также модернизации принадлежащих государству объектов по производству электроэнергии (гидроэлектростанций). Важно подчеркнуть, что в отличие от предыдущей версии документа в новом PND отсутствует упоминание о роли ВИЭ.

Для более глубокого понимания нового курса энергетической политики необходимо сделать ряд замечаний в отношении национальных настроений в данном контексте. Исторически, Мексика очень чувствительна к либерализации экономики⁶. В Мексике была сформирована сильная национальная идентичность, ассоциирующая использование углеводородов с национальным суверенитетом⁷. 18 марта в

1 В качестве трех предшествующих исторических трансформаций рассматриваются: война за независимость от испанцев (1810–1821); война за Реформу (1857–1861), после которой светская и церковная власти были разделены; Революция (1910–1917), которая закончилась принятием действующей Конституции Мексики.

2 De la Cruz and Reyes 2019.

3 "Primer Informe de Gobierno 2018–2019," Gobierno de México, accessed April 8, 2020, <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>.

4 "Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024," Gobierno de México, accessed April 8, 2020, <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>.

5 "Business Plan 2019–2023," PEMEX, accessed April 10, 2020, <https://www.bbvaresearch.com/en/publicaciones/mexico-2019-2023-pemex-business-plan-a-marginal-but-insufficient-progress/>.

6 Bonafe et al. 2016.

7 Mayer and Morales 1990.

Мексике отмечают годовщину национализации нефтяной промышленности¹. В исследовании, проведенном накануне выборов 2018 года, был сделан вывод о том, что мексиканская общественность (1) не осведомлена о кризисе, который ускорил необходимость энергетической реформы, (2) считает, что энергетическая реформа не дала положительных результатов, и (3) не испытывает доверия по отношению к частным инвестициям в энергетический сектор². Политический курс в отношении нефтяной отрасли оказывает существенное влияние на общественное восприятие федеральной политики в целом³. Изменения в энергетической политике, реализуемые новой администрацией, происходят на фоне заявлений о политических рисках, сопряженных со сформированными в ходе реформы новыми основами функционирования энергетической отрасли, и отражают как национальную склонность к государственной собственности на нефть, так и общественное недовольство первоначальными результатами энергетической реформы.

Согласно позиции новой администрации, энергетическая реформа 2013 года нанесла ущерб государственной компании PEMEX, а также CFE, в результате чего Мексика стала импортером нефти, а не экспортером⁴. Добыча нефти снизилась в 2018 году до самого низкого уровня с 1980 года, в связи с чем необходимо принятие мер для спасения PEMEX и увеличения производства углеводородного топлива и продуктов нефтехимии.

За последние два года с момента избрания АМЛО был предпринят целый ряд инициатив, направленных на свертыwanie многих энергетических реформ предыдущей администрации и восстановление федерального правительства в качестве главного архитектора энергетического развития в Мексике. В частности, были отменены ранее объявленные проекты по расширению энергетической инфраструктуры, включая проекты по строительству трубопроводов, ориентированные на перегруженные с точки зрения транспортировки районы. В качестве рыночного сигнала, свидетельствующего о перегруженности рынка, можно отметить существенную разницу стоимости транспортировки между различными частями страны, что затрудняет поставки природного газа из северных добывающих регионов, включая побережье Мексиканского залива, на рынки потребления в центральных и южных районах страны. Объявленные администрацией АМЛО планы строительства по всей стране электростанций, работающих на природном газе, могут оказать дополнительное давление на перегруженную трубопроводную систему Мексики. Целью данных проектов является удовлетворение растущих потребностей электроэнергетического сектора, которые в некоторых регионах, по оценкам, ежегодно увеличиваются на 10-15%. Рост энергопотребления в Мексике не проявляет никаких признаков замедления, несмотря на изменения в области энергетической политики, негативно влияющие на участие частного бизнеса в энергетическом секторе Мексики и потенциальный экономический спад по обе стороны американо-мексиканской границы. Напротив, Мексика обогнала Канаду как крупнейшего торгового партнера США, а мексиканский промышленный и электроэнергетический секторы постоянно увеличивают свои потребности в импорте природного газа из США. С одной стороны, учитывая конкурентоспособность импорта газа из США с точки зрения стоимости, этот импорт остается для Мексики важным для сохранения стабильных цен на энергоноси-

1 До 1938 года нефть в Мексике добывалась иностранными компаниями. После сокращения объемов добычи в 1923 году значительная часть инвестиций США была направлена в Венесуэлу. Президенту Ласаро Карденасу пришлось предпринять серьезные усилия для поднятия экономики Мексики. Одним из главных шагов была экспроприация нефтяной промышленности. Все запасы нефти в Мексике были национализированы, а оборудование иностранных нефтяных компаний в Мексике было экспроприировано.

2 Pascual et al. 2018.

3 Wood 2018.

4 "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024."

тели. С другой стороны, PEMEX, которая смогла замедлить и, возможно, стабилизировать снижение объемов добычи нефти и газа на своих месторождениях за счет увеличения капитальных инвестиций и технического обслуживания, продолжает бороться за увеличение конкурентоспособных по стоимости поставок природного газа на внутреннем рынке. Тем не менее в краткосрочной перспективе зависимость Мексики от импорта природного газа из США будет, вероятно, сохраняться, продолжая неразрывно связывать оба рынка в качестве необходимого поставщика и потребителя.

Основные направления энергетической политики

Меры, направленные на достижение энергетического суверенитета и энергетической безопасности, включают: строительство нефтеперерабатывающего завода Dos Bocas в штате Табаско, реализацию плана вывода из сложной финансовой ситуации государственной добывающей компании PEMEX, а также активизацию борьбы с незаконной добычей углеводородов.

Строительство НПЗ Dos Bocas

Объем добычи нефти в стране упал в 2018 году до исторического минимума за последние 30 лет. Объем добычи газа также ежегодно снижался с 2013 года¹. Ежегодный объем импорта нефтепродуктов (включая бензин, дизельное топливо, авиационное топливо) составляет около 19 млрд долл. США². За время работы администрации Пенья Ньето с декабря 2012 по ноябрь 2018 года импорт нефти и нефтепродуктов из США удвоился³. АМЛО обозначил намерение изменить практику экспорта нефти в США для ее последующей переработки и импорта в Мексику, назвав ее дорогостоящей и нецелесообразной. В соответствии с данными Главного управления по аудиту (исп. Auditoría Superior de la Federación, далее – ASF), в течение «2013–2016 годов, когда началась энергетическая реформа, импорт бензина и дизельного топлива вырос на 46% и 74,4%, а производство сократилось на 27% и 31% соответственно»⁴. ASF отмечает, что в 2016 году стоимость производства бензина марок Magna и Premium, а также дизеля была на 61,1%, 56,2% и 61,5% ниже, чем стоимость импорта ввиду снижения стоимости нефти и ослабления курса национальной валюты по отношению к доллару США. Тем не менее возможность извлечь выгоду из этой ситуации была упущена в связи с низким внутренним производством бензина и дизельного топлива, обусловленным недостаточностью перерабатывающих мощностей. В Мексике функционирует всего шесть нефтеперерабатывающих заводов, которые работают с максимальной мощностью и нуждаются в срочном техническом обслуживании и модернизации. Наиболее современные НПЗ Salina Cruz в штате Оахака и Cadereyta в штате Нуэво-Леон были построены в 1979 году.

Для сокращения зависимости от импорта нефтепродуктов из США Министерство энергетики (далее – SENER) объявило о планах по восстановлению шести существующих нефтеперерабатывающих заводов, чтобы обеспечить производство 600 тыс. барр. бензина в день, а также инициировало проект строительства крупного НПЗ Dos Bocas в штате Табаско.

1 "BP statistical review – 2019. The Mexico Energy Market in 2018," BP, accessed April 8, 2020, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-mexico-insight.pdf>.

2 Karol García, "México importó gasolina a un nivel récord en el 2018," *El Economista*, March 4, 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-importogasolina-a-un-nivel-record-en-el-2018-20190303-0113.html>.

3 "U.S. exports to Mexico of crude oil and petroleum products."

4 "Informe individual del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2016," ASF, accessed April 10, 2020, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0482_a.pdf.

SENER обозначает такие преимущества расширения внутренних перерабатывающих мощностей как создание 135 тыс. прямых и косвенных рабочих мест, стимулирование двусторонних связей нефтеперерабатывающего сектора с остальной экономикой, сокращение дефицита поставок бензина и дизельного топлива¹. В соответствии с планами администрации АМЛО, стоимость проекта по строительству НПЗ Dos Bocas составит около 8 млрд долл. США, а сроки реализации – около трех лет.

По итогам оценки воздействия на окружающую среду, проведенной Мексиканским институтом нефти IMP, «реализация проекта окажет умеренное воздействие на окружающую среду, которое будет контролироваться, минимизироваться или компенсироваться с помощью различных систем экологического контроля, программ охраны и управления дикой природой, а также программ лесовосстановления»². Согласно техническому отчету IMP, НПЗ Dos Bocas будет состоять из 17 перерабатывающих объектов и будет перерабатывать 340 тыс. барр. тяжелой нефти сорта Maya в день³. Мексиканская нефть сорта Maya имеет высокое содержание серы, что может затруднить ее переработку и коммерциализацию. Хотя оценка технико-экономической обоснованности проекта представляется преждевременной, очевидно, что это ключевой инфраструктурный проект администрации АМЛО. На фоне сокращения государственного бюджета в других сферах планируемый размер государственных инвестиций в строительство НПЗ в течение 2020 года составит около 2 млрд долл. США. С финансовой точки зрения, ключевым конкурентным фактором НПЗ Dos Bocas является существенно более низкая себестоимость внутреннего производства дизельного топлива и бензина по сравнению с импортом, что в свою очередь зависит главным образом от курса национальной валюты, а также цен на первичное сырье.

Укрепление финансовой стабильности PEMEX

За шестилетний срок нахождения у власти бывшего президента долг компании PEMEX практически удвоился, увеличившись с 59,6 млрд долл. США по состоянию на 31 декабря 2012 года до 103,8 млрд долл. США по состоянию на 31 июля 2018 года⁴. Существенная долговая нагрузка ограничивает инвестиционные возможности компании. Поддержка PEMEX заявлена в качестве приоритета финансовой политики действующего правительства. В декабре 2018 года правительство Мексики представило свой план спасения нефтяной отрасли и восстановления добычи государственной компании. Целью реализации плана является укрепление финансовой стабильности компании, улучшение показателей рентабельности для внесения стратегического долгосрочного вклада в мексиканскую экономику.

В мае 2019 года власти Мексики объявили о намерении снизить фискальную нагрузку на PEMEX на 128 млрд песо в 2020–2021 годах. В сентябре правительство сообщило о докапитализации нефтяной компании посредством внесения в уставный капитал суммы в мексиканских песо, эквивалентной 5 млрд долл. США. Меры по докапитализации компании были объявлены одновременно с сообщением о выпуске облигаций PEMEX со сроком погашения 7, 10 и 30 лет на сумму 15 млрд долл. США. При поддержке правительства компания планирует к 2024 году увеличить добычу до 2,7 млн барр. в сутки.

1 "Construcción de Refinería en Tabasco permitirá generar hasta 135 mil empleos directos e indirectos: Rocío Nahle," Secretaría de Energía, accessed April 9, 2020, <https://www.gob.mx/sener/articulos/construccion-de-refineria-en-tabasco-permitira-generar-hasta-135-mil-empleos-directos-e-indirectos-rocio-nahle-222502>.

2 "Manifestación de Impacto Ambiental, Modalidad Regional," Refinería de Dos Bocas, Gobierno de México, accessed April 9, 2020, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474070/Cap_tulo_IV_MIA__11-06-2019__5.pdf.

3 "Refinería Dos Bocas. Dictamen de ingeniería DT/IMP-001/19, 1/Marzo/2019," Dos Bocas, accessed April 9, 2020, https://dosbocas.energia.gob.mx/Documentos/Dictamen_Ingenieria%20Dictamen_IMP_Dos_Bocas.pdf.

4 "Situación Financiera de PEMEX (Consolidado). 2018," PEMEX, accessed April 10, 2020, <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VIII/TYY.02.NEF.pdf>.

В бизнес-плане компании на 2019–2023 годы обозначены следующие элементы стратегии по укреплению финансового положения PEMEX: 1) поддержание нулевой чистой задолженности в реальном выражении; 2) внедрение мониторинга и схемы контроля за доходами и расходами компании, а также укрепление координации между дочерними и центральными корпоративными структурами для достижения целей финансового баланса; 3) поддержание финансовой дисциплины в операционном и инвестиционном бюджетах; 4) разработка и внедрение схем для привлечения частных инвестиций¹. План также включает инициативы по увеличению доказанных запасов и объемов добычи углеводородов. Однако агентство Fitch Ratings отметило, что несоответствие между планируемым уровнем добычи и историческим средним приростом доказанных запасов «может привести к значительному снижению жизненного цикла месторождений до менее трех лет к 2024 году с текущего уровня в примерно 7,2 года в случае достижения обозначенных целей добычи»².

Эксперты отмечают, что именно способность эффективно реализовать план спасения компании PEMEX будет предопределять степень успешности текущего правительства³. МВФ отмечает необходимость повышения качества управления компанией, обеспечения большей прозрачности деятельности, а также снижения уровня преступности в нефтяном секторе экономики⁴.

Борьба с хищениями углеводородов

В Мексике широко распространена противозаконная деятельность в области углеводородов. Основными способами хищения являются врезка в трубопроводные системы PEMEX, а также вооруженный захват танкеров. Количество случаев нелегальной врезки составило 14,894 в 2018 году. С 2006 по 2018 год в период администрации Калдерона и Пено Ньета имел место экспоненциальный рост в объемах хищений, сопровождаемый усилением организованной преступности и вовлечением сотрудников компании PEMEX и чиновников. Как отметил директор Центра исследований и национальной безопасности (исп. Centro de Investigación y Seguridad Nacional – CISEN)⁵, деятельность в области хищений углеводородов преобразовалась из локальной и не носящей насильственного характера в организованную преступность, реализуемую с участием наркокартелей, имеющих широкие возможности для совершения противоправных действий⁶.

В 2013 году в ходе реализации реформы энергетики был сформирован директорат стратегической безопасности компании PEMEX, ответственный за обеспечение безопасности нефтегазовой инфраструктуры компании, координацию действий по надзору и гарантирующий целостность и беспрепятственное осуществление компанией операционной деятельности. В 2019 году Генеральная прокуратура Мексики (исп. Fiscalía General de la República – FGR) выдвинула обвинения в хищении углеводородов против руководителя данного директората. Финансовые потери компании PEMEX в результате хищения углеводородов в 2018 году оцениваются в 60 млрд мексиканских

1 "PEMEX Business Plan 2019–2023," PEMEX, accessed April 10, 2020, https://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/PEMEX_BUSINESS_PLAN_2019_2023.pdf.

2 "PEMEX's 2019–2023 Business Plan confirms risk to credit profile," Fitch Ratings, accessed April 10, 2020, <https://www.fitchratings.com/site/re/10085598>.

3 Lorenzo Meyer, "PEMEX o no PEMEX, Esa es la cuestión," *El Universal*, May 12, 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/lorenzo-meyer/nacion/pemex-o-no-pemex-esa-no-es-la-cuestion>.

4 "Mexico: Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Reports 18/289," International Monetary Fund, accessed April 11, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/03/Mexico-Fiscal-Transparency-Evaluation-46282>.

5 В 2018 году Центр был переименован в Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

6 Tania L. Montalvo, "Así evolucionó el robo de combustible en México hasta provocar pérdidas millonarias," *Animal Político*, February 3, 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/02/robo-combustible-mexico/>.

песо (более 3 млрд долл. США)¹. Значительный масштаб убытков от незаконной деятельности в нефтегазовой отрасли позволяет рассматривать ее в качестве «угрозы для нации»².

27 декабря 2018 года президент АМЛО представил Совместный план борьбы с хищением углеводородов, предполагающий вовлечение в его реализацию 15 секретариатов федерального правительства и более 4 тыс. сотрудников Министерства национальной обороны (исп. Secretaría de la Defensa Nacional – SEDENA), Военно-морского флота (исп. Secretaría de la Marina Armada) и Национальной гвардии (исп. Guardia Nacional).

В целях усиления стратегии федерального правительства по борьбе с хищениями углеводородов 25 июля 2019 года Палата депутатов (исп. Cámara de Diputados) двухпалатного Генерального Конгресса Мексиканских Соединенных Штатов (исп. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) одобрила Федеральный закон «Об истечении срока собственности» (исп. Ley Nacional de Extinción de Dominio), в соответствии с которым товары, произведенные в результате преступлений, связанных с углеводородами, нефтью и нефтепродуктами, подлежат *истечению* прав собственности³. Последнее определяется как утрата лицом прав в отношении определенной в законе собственности, в отношении которой вынесено судебное решение, без компенсации. Рассмотренный закон предоставляет новые правовые инструменты для борьбы с хищением углеводородов и направлен на снижение привлекательности данного вида деятельности. В то же время нужно отметить, что предыдущие законодательные инициативы, направленные на совершенствование законодательства посредством устранения имеющихся пробелов, более детальной регламентации и ужесточения ответственности за совершение преступлений, не оказали существенного влияния на снижение уровня хищений нефти и нефтепродуктов. Так, несмотря на принятие в 2016 году Федерального закона «О предотвращении преступлений в сфере углеводородов и привлечении к ответственности за их совершение» (исп. Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos), криминализирующего деяния в сфере углеводородов, нефтеносных и нефтехимических веществ и предусматривающего строгие наказания за незаконные изъятие, хранение, транспортировку, отчуждение, поставку и распространение углеводородов, а также за другие деяния, связанные с указанными видами деятельности, объемы хищений продолжали увеличиваться, как минимум, до конца 2018 года⁴.

Комментируя результаты реализации Совместного плана борьбы с хищением углеводородов, генеральный директор компании PEMEX Октавио Ромеро Оропеса объявил о снижении объемов хищений углеводородов на 95% с 81 тыс. барр. в сутки в

1 "Presidente López Obrador presenta Plan Conjunto de Atención a Instalaciones Estratégicas de Pemex: 'No habrá tolerancia para nadie'," Gobierno de México, accessed April 11, 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-presenta-plan-conjunto-de-atencion-a-instalaciones-estrategicas-de-pemex-no-habra-tolerancia-para-nadie?idiom=es>.

2 "El robo de combustible: asalto a la nación: Cuestionamiento del Estado de Derecho. Documento de trabajo núm. 253," Legislatura LXIII, accessed April 11, 2020, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/No.-253-El-robo-de-combustible-asalto-a-la-nacion.-Cuestionamiento-del-Estado-de-Derecho>.

3 "Aprueban diputados, en lo general, minuta que expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio," Cámara de Diputados, accessed April 11, 2020, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Julio/25/2655-Aprueban-diputados-en-lo-general-minuta-que-expide-la-Ley-Nacional-de-Extincion-de-Dominio>.

4 Гулиев, Алякин 2018.

ноябре 2018 года до 2 тыс. барр. в сутки в апреле 2019 года¹. Позитивный тренд подтверждается статистикой, представленной на официальном информационном ресурсе Министерства безопасности и защиты граждан (исп. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana – SSPC), публикующем на ежедневной основе предоставляемые компанией PEMEX данные об объемах хищений углеводородов². Тем не менее необходимо отметить, что методы сбора данных являются непрозрачными, а возможность получения сравнительных данных из альтернативных источников затруднена.

Электроэнергетический сектор

Одним из ключевых инструментов, используемых для планирования и решения проблем электроэнергетического сектора, является Национальная программа развития электроэнергетического сектора (Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional – PRODESEN). Она включает в себя обзор электроэнергетического сектора на ближайшие 15 лет. В последней версии PRODESEN 2019–2033 критикуется влияние энергетической реформы предыдущей администрации на CFE и допускается пересмотр в той или иной форме некоторых нормативных актов. В частности, в документе отмечаются злоупотребления, связанные с введенными ранее договорами автономного электроснабжения. В соответствии с PRODESEN 2019–2033, инвестиционные потребности наблюдаются в основном в проектах, направленных на удовлетворение растущего спроса в электроэнергии; при этом приоритетными являются проекты, связанные с реактивацией электростанций CFE, внедрением в среднесрочной перспективе установок с комбинированным циклом и геотермальных электростанций, эффективной когенерацией, а также реконструкцией и модернизацией действующих гидроэлектростанций.

* * *

Мексиканский энергетический сектор сталкивается с серьезными вызовами. Чтобы стабилизировать или добиться любого значительного увеличения добычи в условиях усиливающейся глобальной конкуренции за инвестиции в области энергетики, Мексике потребуются капитал и технологии со стороны частных инвесторов. В то же время результатом действий правительства, свидетельствующем о смене курса энергетической политики, стала неопределенность в отношении надежности контролируемых правительством потоков доходов, стабильности регулирования, предсказуемости цен и способности Мексики продолжать привлекать частные инвестиции. Ситуация, связанная с коронавирусной пандемией, может еще более усугубить и расширить проблемы, стоящие перед мексиканским энергетическим сектором. В апреле 2020 года мексиканское правительство подтвердило свое намерение выпустить обновленный план развития энергетической инфраструктуры, несмотря на кризис COVID-19, и фактически рассматривает выпуск этого плана как контрциклическую меру для противодействия любому замедлению мексиканской экономики, вызванному COVID-19. Перед правительством Мексики стоит сложная задача достижения баланса между обеспечением благоприятного инвестиционного климата и реализацией планов по усилению роли и восстановлению финансовой стабильности государственной компании PEMEX.

1 "Disminuye 95 porciento el robo de combustible en México e incrementa producción de crudo," PEMEX, accessed April 11, 2020, https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2019-014-nacional.aspx.

2 "Desvío de hidrocarburos," Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, accessed April 11, 2020, <http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/>.

→ Список литературы / References

Гулиев, И.А., Алякин, Д.С. Противодействие преступлениям в нефтяном секторе экономики по праву Мексиканских Соединенных Штатов // *Экономика и предпринимательство*. – 2018. – №7(96). – С. 69-73. [Guliev, I.A., Alyakin, D.S. Protivodeistvie prestupleniyam v neftyanom sektore ekonomiki po pravu Meksikanskikh Soedinennykh Shtatov [Combating Petroleum Crimes under the Law of the United Mexican States]. // *Journal of Economy and entrepreneurship*. – 2018. – No. 7 (96). – P. 69-73.] [In Russian]

Bonafe, Ernesto, Ernesto Beltran Nishizaki, and Juan Felipe Neira Castro. *Mexico's Energy Sector under the Universal Principles of the 2015 International Energy Charter*. Brussels: Energy Charter Secretariat Knowledge Centre, 2016. https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Occasional/Mexico_Report.pdf.

De la Cruz, Lugardo, Pedro Isnardo, and Juan Carlos Reyes Torres. *Para entender la 4T* [To understand 4T]. Mexico City: Stonehenge Books Mexico, 2019. [In Spanish]

García-Ochoa, Rigoberto, and Boris Graizbord. "Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional" [Spatial characterization of fuel poverty in Mexico. An analysis at the subnational scale]. *Economía, Sociedad y Territorio* 16, no. 51 (May-August 2016): 289-337. <https://doi.org/10.22136/est002016465>. [In Spanish]

Mayer, Lorenzo, and Isidro Morales. *Petróleo y nación: La política petrolera en México (1900-1987)* [Oil and nation: Oil policy in Mexico (1900-1987)]. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. [In Spanish]

Pascual, Carlos, David G. Victor, and Rafael Fernandez de Castro Medinas. *Will Mexican energy reform survive political transition? What Mexicans think*. Washington, DC: Brookings Institution, 2018. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/06/Mexico-Energy-Poll-web-final.pdf>.

Wood, Duncan, ed. *Mexico's New Energy Reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, 2018. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/mexicos_new_energy_reform.pdf.

Energy industry in Mexico. Policy change and rethinking of energy reform results

I.A. Guliyev, Y.V. Solovova

→ Abstract

The article explores the energy industry in Mexico. The authors analyze the shift of energy policy course (after the new president took office in 2019) built upon ensuring energy sovereignty as a central element. The article identifies the main directions of current energy policy as reflected in key strategic documents, including the National Development Plan 2019-2024 and the National Electricity Sector Development Programme 2019-2033. Characteristics of the energy reform in 2013, its background and content, as well as the results are presented, and regulatory framework of energy sector formed during the reform is outlined.

→ Keywords

Mexico, energy policy, energy reform, energy security, energy sovereignty, energy diplomacy

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-1-61-74>

Research article

Igbal A. Guliyev, PhD (Economics), Deputy Director, International Institute of Energy Policy and Diplomacy, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), Moscow (Russia)

E-mail: guliyevia@mail.ru

Yulia V. Solovova, Senior Analyst, Centre for Strategic Studies in Energy and Digital Economy, International Institute of Energy Policy and Diplomacy, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), Moscow (Russia)

E-mail: yulia.solovova@gmail.com

For citation: Guliyev I.A., Solovova Y.V. Energy industry in Mexico. Policy change and rethinking of energy reform results. *Cuadernos Iberoamericanos* 8, no. 1 (2020): 61-74.
<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-1-61-74>.

Received: 30.04.2020

Accepted: 29.05.2020