



НЕФТЕРЕНТГЕН

Система «Нефтеконтроль», которую правительство планировало запустить еще год назад, так и не заработала. Однако инициатива не только не затерялась в бюрократических коридорах, но и окрепла, и обрела новые масштабы. Рассматриваемый Госдумой РФ правительственный законопроект «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» предлагает кардинально обновить сформировавшуюся к настоящему времени систему аккумулирования отраслевой информации в государственных базах данных. Будет тщательно сканироваться деятельность практически всех компаний, имеющих отношение к ТЭК. Система «Нефтеконтроль», еще недавно пугавшая нефтяников и операторов топливного рынка обещанной глубиной сканирования информационных потоков, теперь становится одним из элементов тотального контроля государства над всеми гранями деятельности в отраслях ТЭК. Безусловным плюсом создаваемой системы является межведомственная интеграция — на стыках информационных потоков будет меньше противоречий. Добавит определенности четкий перечень запрашиваемой информации. В целом, более высокий уровень прозрачности отрасли не помешает. Но многое будет зависеть от того, как государство распорядится потоками информации: будут ли защищены от конкурентов коммерческие секреты компаний, насколько адекватным будет реагирование государства на отраслевые сигналы. Настораживает, что деньги государство выделяет на создание ГИС и оперативный сбор сведений, но не на анализ полученной информации. Похоже, власть намерена совершенствовать практику ручного управления, а не принимать системные меры для повышения эффективности работы отраслей ТЭК.

Одним из последних законов, принятых депутатами Госдумы РФ пятого созыва, может стать ФЗ «О государственной информационной системе ТЭК». Законопроект вошел в перечень приоритетных документов, запланированных к рассмотрению на осенней парламентской сессии. В конце сентября он был принят в первом чтении.

Похоже, что и ожидание следующих этапов не затянется: с принятием закона торопит глава государства, да и правительство с парламентом готовы обеспечить документу «зеленый коридор». Еще бы: ведь речь идет об установлении тотального контроля над нефтегазовым сектором — главным донором государственного бюджета.

Неизбежное законотворчество

Хотя в проекте закона говорится о создании государственной информационной системы ТЭК, на самом деле начинать приходится отнюдь не с чистого листа. Более четверти века функционирует ЦДУ ТЭК, которое оперативно получает, хранит и обрабатывает большой массив отраслевой информации. А осенью 2002 года правительственным постановлением были утверждены Основные положения формирования и использования государственных информационных ресурсов ТЭК России.

Правительственный документ, который более девяти лет регулирует вопросы создания и актуализации федеральных баз и банков данных отраслевой информации, устанавливает, что государственные информресурсы ТЭК формируются путем предоставления организациями отрасли документированной информации. Перечень информации, предоставляемой в обязательном порядке, формируется Минэнерго и утверждается Правительством РФ.

Словом, существующая система вполне успешно обслуживает потребности государства в информации о состоянии дел в нефтегазовом комплексе и других отраслях ТЭК. В то же время федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о

защите информации», принятый в 2006 году, устанавливает, что государственные информационные системы должны создаваться на основании федеральных законов, а не постановлений правительства.

Кроме того, все случаи и условия обязательного предоставления информации также регламентируются федеральным законодательством. Соответственно, для того чтобы уверенно держать руку на отраслевом пульсе, государству не обойтись без принятия закона, устанавливающего правила игры на информационном поле.

Таким образом, самой очевидной задачей, которую призван решить будущий закон о ГИС ТЭК, является легализация в российской правовой системе действующей системы информационного обеспечения государственного управления в сфере ТЭК. Но, разумеется, этим роль закона не исчерпывается.

Принятие закона дает уникальную возможность для перевода сложившейся информационной системы на качественно новый уровень — тем более что государство хочет более детально и пристально отслеживать ситуацию в отрасли, играющей ключевую роль в социально-экономической жизни страны. Причем, речь идет не только о совершенствовании системы работы с информацией, но и о значительном расширении перечня отчетных позиций.

Свобода лучше, чем несвобода

Принятие закона дает возможность урегулировать ряд принципиальных вопросов, которые действующая правовая база не затрагивает. Понятные и предсказуемые правила взаимодействия выгодны как государству, так и нефтяникам.

Кроме того, закон дает представителям отраслевого бизнеса надежду на относительную защищенность запрашиваемой коммерческой информации от несанкционированной утечки. Только федеральным законом можно устанавливать ограничения к доступу информации.

Появление законопроекта бизнес воспринял без восторга: не приходится сомневаться в том, что объем отчетности заметно увеличится. Но, с другой стороны, если уж государство задалось целью что-то разузнать, оно поставленной цели обязательно добьется — не уговорами, так через прокурора. И лучше, если базовые правила обмена информацией будут четко регламентированы законом и другими нормативными актами, а не устанавливаться по прихоти чиновников.

В целом, повышение прозрачности отрасли не повредит. Правда, остается риск раскрытия коммерческих секретов. Однако именно принятие закона позволяет минимизировать этот негатив — у отраслевых лоббистов еще есть возможность включить в окончательную редакцию закона положения, защищающие коммерческую информацию и вводящие строгие санкции за утечку конфиденциальных сведений.

В нынешней редакции законопроекта сказано о недопустимости распространения и ненадлежащего использования информации из ГИС ТЭК, составляющей коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Но одного лишь такого обещания явно недостаточно для того, чтобы отраслевой бизнес не опасался утечек к конкурентам важной коммерческой информации.

Проект закона о ГИС ТЭК устанавливает рамочные правила. Многое будет зависеть от того, как эти нормы станут использоваться на практике. В этом смысле самым большим недостатком законопроекта является изобилие отсылочных норм. То есть очень важные нюансы информационного обмена будут определяться не законом непосредственно, а правительственными и даже ведомственными директивами. Это расширяет устойчивость создаваемой системы правового регулирования и позволяет чиновникам без предупреждения корректировать правила в свою пользу.

Мало не покажется

Предполагаемая сфера влияния законопроекта о ГИС ТЭК

беспрецедентно велика. Отчитываться придется буквально на всех этапах цепочки создания стоимости. Оговаривается, что в ГИС ТЭК в обязательном порядке должна аккумулироваться инфор-

Одним из последних законов, принятых депутатами Госдумы РФ пятого созыва, может стать ФЗ «О государственной информационной системе ТЭК»

мация по 19 направлениям, охватывающим практически все грани деятельности компаний отрасли: от производственного травматизма до экспорта и энергосбережения (см. «Чем наполнится ГИС ТЭК»).

Поставлять информацию обяжут практически все работающие

Существующая система вполне успешно обслуживает потребности государства в информации, но ГИС должны создаваться на основании законов, а не постановлений правительства

в отрасли компании, а также федеральные и региональные органы власти. Доступ к ГИС ТЭК, помимо госорганов, получают юридические и физические лица.

Появление законопроекта бизнес воспринял без восторга: не приходится сомневаться в том, что объем отчетности заметно увеличится

Программное обеспечение поставщики информации получают бесплатно, а вот сбор первичной информации и организацию ее отправки они должны будут оплачивать из своих бюджетов.

В целом, повышение прозрачности отрасли не повредит. Правда, остается риск раскрытия коммерческих секретов

Одним из ключевых элементов формируемой на новом качественном уровне ГИС ТЭК станет государственная система учета и контроля над производством и перемещением нефти и нефтепро-

В ГИС ТЭК в обязательном порядке должны содержаться следующие виды информации:

- об инцидентах, авариях, чрезвычайных ситуациях и пожарах на профильных объектах;
- об охране труда и о производственном травматизме;
- о рынках, ценообразовании, тарифах и фактических ценах на энергетические ресурсы;
- об использовании и прогнозах потребления энергоресурсов;
- о потребности субъектов РФ в энергоресурсах и фактическом использовании;
- о запасах энергоресурсов и прогнозных ресурсах, о лицензиях на право пользования недрами РФ;
- о характеристиках (качестве) энергетических ресурсов;
- об объемах и о направлениях транспортировки энергоресурсов;
- об использовании портовых комплексов, инфраструктуры железнодорожного и автомобильного транспорта для отгрузки (перевалки) энергоресурсов;
- об использовании возобновляемых источников энергии;
- об юрилицах, осуществляющих деятельность по добыче, переработке, хранению, транспортировке, поставке, снабжению, перевалке (отгрузке) и реализации энергоресурсов (включая сведения об основных финансово-экономических показателях, инвестиционных программах, потребности в оборудовании, в том числе об импорте товаров);
- о добыче, переработке, хранении, передаче, транспортировке, поставке, снабжении, перевалке (отгрузке), реализации энергоресурсов и об их потерях;
- о технических характеристиках профильных объектов и оборудования (техническое состояние, планируемые и проведенные ремонты, подготовка к осенне-зимнему периоду и его прохождение);
- об организациях угольной промышленности РФ;
- о приобретении по госконтрактам и об использовании энергоресурсов федеральными и региональными органами исполнительной власти;
- о таможенной статистике внешней торговли РФ;
- о международных договорах и нормативных правовых актах РФ, регулирующих отношения в сфере добычи, производства, передачи, преобразования, хранения, транспортировки, снабжения, реализации и использования энергетических ресурсов;
- о мерах по охране окружающей среды;
- об энергосбережении и о повышении энергоэффективности.

дуктов (система «Нефтеконтроль»). Главной идеей является уменьшение бюджетных потерь путем выявления фактов хище-

Проект закона о ГИС ТЭК устанавливает рамочные правила. Многие будут зависеть от того, как эти нормы станут использоваться на практике

ний нефти и нефтепродуктов, пересортицы продукции при таможенном оформлении, а также установления контроля над деятельностью мини-НПЗ.

Сфера влияния законопроекта о ГИС ТЭК беспрецедентно велика. Отчитываться придется на всех этапах создания стоимости

Официальным мотивом создания ГИС ТЭК является информационная поддержка выработки и реализации отраслевой государственной политики. Но вряд ли стоит ожидать, что обновлен-

ная информационная система улучшит подготовку таких долгосрочных документов, как Энергетическая стратегия развития страны или отраслевые Генеральные схемы развития.

Главной проблемой такого рода документов у нас на протяжении многих лет является отнюдь не недостаток информации о состоянии дел, а отсутствие политического вектора, четко сформулированных значимых для государства целей.

Государственная отраслевая политика все более откровенно тяготеет к практике ручного управления. При таком раскладе ГИС ТЭК даст правительству больше возможностей для оперативного реагирования на конкретные ситуации, типа ценовых всплесков на внутреннем топливном рынке или критического снижения запасов на базах нефтепродуктов.

Однако даже кардинально возросшая эффективность пожарных мер не улучшит общей ситуации. Скорее, наоборот: оператив-

но гася очаги напряженности, правительство получает возможность поддерживать иллюзию благополучия, продолжая откладывать разработку и реализацию системных мер реагирования на негативные процессы в отрасли. Так что мало иметь исчерпывающую информацию, нужно еще научиться правильно ее использовать.

Количество и качество

Представляя законопроект, правительство РФ акцентирует внимание на том, что в российском законодательстве отсутствует необходимая правовая база, регламентирующая комплексный подход к обеспечению госорганов о деятельности организаций ТЭК (ключевое слово — комплексный).

Порядок информационного взаимодействия во многих случаях определяется по усмотрению его участников на договорной основе. Но поскольку организации ТЭК не обязаны предостав-

лять информацию, то ее сбор охватывает только тех участников рынка, которые в этом заинтересованы, или тех представителей бизнеса, на которых чиновникам удалось оказать давление. Из таких осколков бывает сложно сформировать целостное представление о ситуации в отдельных отраслевых сегментах.

По мнению правительственных экспертов, к числу основных недостатков информационно-аналитического обеспечения в сфере ТЭК относятся отсутствие информационных источников высокой степени достоверности и недостаточность государственной ведомственной статистической отчетности.

Соответственно, принятие закона должно увеличить как физический объем поступающей в государственные базы информации, так и ответственность компаний за качество поставляемых сведений.

Можно было бы сказать, что бумажной работы прибавится. Однако проект закона ориентирует на более активное использование современных информационных технологий на фоне отказа от преимущественного использования бумажного документооборота.

Принятие закона о ГИС ТЭК формирует условия для унификации информационных потоков. Сейчас независимо друг от друга используются различные источники информации, сведения которых могут сильно различаться. Нередко сравниваются показатели, полученные в несопоставимых условиях.

Например, данные по нефтегазовому экспорту, публикуемые Минэнерго, Росстатом и Федеральной таможенной службой, очень часто отличаются на значительные величины. И понять, что происходит с экспортом на самом деле, бывает крайне сложно.

То же самое можно сказать и о публикуемых сведениях об инвестициях ВИНК. Данные, которые публикует Минэнерго, далеко не всегда совпадают с показателями корпоративной отчетности.

Отличаются и требования к форме представления данных. Так, Росстат апеллирует относительными величинами, которые

готовятся за определенный период времени, а Минэнерго чаще всего требуются конкретные данные по отраслевым компаниям, да еще и, как правило, оперативно.

Собственно, такие примеры встречаются на каждом шагу. Если закон поможет покончить с неразберихой — это будет большая победа. В частности, предполагается исключить практику, когда одну и ту же информацию запрашивают различные органы. Правительство распределит роли между министерствами и ведомствами в пополнении общей информационной базы, из которой и будут браться нужные сведения.

Год на адаптацию

Предполагается, что закон вступит в силу с января 2012 года. Однако еще примерно год уйдет на создание системы.

Полгода отводится на издание пакета подзаконных актов. По представлению Минэнерго федеральное правительство должно будет утвердить порядок создания и функционирования ГИС ТЭК, порядок и условия поставки в базу обязательной информации и перечень форм обязательной отчетности.

В этот пакет также войдут требования к техническим, программным и лингвистическим средствам ГИС ТЭК, порядок и объем доступа к государственным информационным ресурсам, а также порядок интеграции ГИС ТЭК с иными государственными информационными системами. Формы отчетности и порядок их заполнения будут утверждать Минэнерго и федеральные органы исполнительной власти — по своему профилю.

На создание ГИС ТЭК правительство готово потратить из федерального бюджета 550 млн рублей, в том числе 315 млн рублей на разработку прикладного программного обеспечения. Кроме того, ежегодно на эксплуатацию и модернизацию системы будет выделяться более 100 млн рублей.

На федеральном уровне обслуживать систему будут 39 человек: пять — из Минэнерго, по одному — в каждом федеральном

округе, остальные — в десяти федеральных министерствах и ведомствах, включая ФСБ, налоговиков и таможенников. Еще по

Поставлять информацию обяжут практически все работающие в отрасли компании, а также федеральные и региональные органы власти

два человека будут отвечать за функционирование ГИС ТЭК в каждом субъекте Федерации. Ежегодно на зарплату этой пред-

Правительство получает возможность поддерживать иллюзию благополучия, продолжая откладывать разработку и реализацию системных мер реагирования на негативные процессы в отрасли

ставительной группы будет расходоваться порядка 56 млн рублей.

Судя по финансово-экономическому обоснованию, государственные деньги будут вкладываться исключительно в формирование всеобъемлющей отраслевой

Принятие закона о ГИС ТЭК формирует условия для унификации информационных потоков. Сейчас же используются различные источники информации, сведения которых могут сильно различаться

базы данных, но отнюдь не в обработку полученного массива сведений. Будет много цифр, но не будет полноценного анализа. Это означает, что значительная часть полученных сведений так и останется невостребованной.

Будет много цифр, но не будет полноценного анализа. Это означает, что значительная часть полученных сведений так и останется невостребованной

Чего стоит ждать от обновленной ГИС ТЭК и посвященного ей закона? Столь глобальная информационная база — штука полезная, но может быть обращена и против объективных интересов нефтяников. 