

# ИВАН ГРАЧЕВ: ЕСЛИ ПООЩРЯТЬ, ТО ТОЛЬКО ИННОВАЦИИ



Одним из приоритетов обновленного Комитета Госдумы РФ по энергетике стала законодательная поддержка инновационных процессов в нефтегазовом секторе экономики России. Глава комитета Иван ГРАЧЕВ убежден, что вся система отраслевых преференций должна быть ориентирована именно на стимулирование внедрения наилучших технических и технологических решений. Впрочем, комитету еще предстоит найти свое место в изменившейся структуре отраслевого управления. Судя по тому, что его представителя не оказалось в составе возглавляемой В.Путинным комиссии по ТЭК, исполнительная власть пока не очень заинтересована в профессиональном диалоге с депутатами, рассчитывая больше на безропотную поддержку парламентского большинства. Однако обновленная Дума стала менее монолитной и более инициативной. В том же Комитете по энергетике сейчас нет численного перевеса партии власти. Это существенно меняет ситуацию...

*Ред.: Иван Дмитриевич, если не возражаете, начнем разговор с перемен в управлении отраслью. В обновленном правитель-*

*стве появилось много новых лиц. Но параллельно произошло и усиление прямого влияния главы государства на отраслевые процессы: ряд министров перешли в администрацию президента, Вла-*

*димир Путин возглавил комиссию по ТЭК. Центр принятия решений переместился из правительства к президенту? Как вы оцениваете произошедшие перемены?*

**И.Г.:** Я предполагал, конечно, что раз главным в стране остался В.Путин, то он сформирует организационные условия, позволяющие ему сохранить непосредственный контроль над нефтегазовым комплексом — ключевым сектором экономики страны. Не было сомнений, что курировать этот ответственный участок президент поручит кому-то из близкого окружения. А никого ближе, чем И.Сечин, у президента в этой отрасли попросту нет.

**Сложности неизбежны и при реализации нынешней модели управления. Но если бы Сечин не был наделен формальным статусом, то это создало бы значительно больше проблем**

*стве появилось много новых лиц. Но параллельно произошло и усиление прямого влияния главы государства на отраслевые процессы: ряд министров перешли в администрацию президента, Вла-*

Но я не предполагал, что столь ожидаемое развитие событий примет такие открытые и железно выстроенные организационно-формы. Наверное, это даже и к лучшему. Потому что в противном случае возникала бы почва для разногласий между двумя центрами принятия решений.

Сложности неизбежны и при реализации нынешней модели управления. Но если бы Сечин не был наделен формальным статусом, то это создало бы значительно больше проблем.

**Ред.:** Не странно ли, что глава нефтяной компании наделен полномочиями давать распоряжения министрам?

**И.Г.:** Ну, это уже вопрос способа управления страной в целом. Это не вопрос отдельной отрасли.

**Ред.:** Стала ли новая структура власти более понятной, более оперативной, более профессиональной?..

**И.Г.:** На мой взгляд, она стала еще чуть более восточной, более склонной к неформальным решениям. Пока И.Сечин был вице-премьером, схема управления формально была более простой, очевидной: есть единственный формальный начальник, есть курируемые им министры, есть известные следующие уровни принятия решений...

Сейчас, видимо, произойдет разделение на центры принятия стратегических решений (уровень главы государства) и выработки тактических решений (на уровне правительства). Как при этом полномочия будут делиться между комиссиями при президенте и правительстве, как будут выстраивать свою работу министерства, сейчас довольно трудно предсказать.

**Ред.:** Странно, что в президентскую комиссию по ТЭК вошел лишь один представитель Госдумы РФ — председатель комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Владимир Кашин. Тем более что возглавляемый вами комитет, пожалуй, даже более «профильный»...

**И.Г.:** Мне трудно судить о мотивах такого решения. О создании комиссии я узнал по факту.

Может быть, я в аппаратном смысле менее искушенный, менее опытный человек, не предпринимал никаких шагов, чтобы оказаться в этой комиссии...

Что касается содержательной части вопроса, мне такое решение по составу комиссии представляется не очень правильным. Объективно тематика думского комитета по энергетике очень близка вопросам, которые входят в сферу интересов президентской комиссии по ТЭК. Неизбежно наш комитет будет проводником многих законодательных инициатив, обсуждавшихся и одобренных президентской комиссией.

**Ред.:** В последнее время много разговоров о новой волне приватизации. В частности, обсуждается перспектива уменьшения доли государства в «Роснефти», других компаниях нефтегазового сектора. Насколько можно судить по публичным выступлениям, вы не сторонник этой идеи?

**И.Г.:** Нет, не сторонник. Полагаю, что идея разгосударствления не вполне соответствует и нынешним мировым тенденциям.

Насколько я знаю, на планете порядка 80% углеводородов добывают государственные компании. Причем, по моим сведениям, госсектор по всему миру демонстрирует более хорошие показатели, чем представители аналогичного частного бизнеса. Производительность труда у контролируемых государством компаний несколько лучше, да и инвестиционная активность немного выше.

Не вижу весомых аргументов в пользу масштабной приватизации. Тем более, сейчас, когда фондовые рынки отнюдь не на подъеме.

**Ред.:** Существуют ожидания, что приватизация «Роснефти» даст толчок либерализации законодательства, ограничивающего доступ частных компаний к разработке морских месторождений...

**И.Г.:** Это неоправданно сложный путь: идти на очевидно необходимую корректировку правил игры через приватизацию «Роснефти». Не понимаю, почему тот же ЛУКОЙЛ не может работать на российских шельфовых место-

рождениях на тех же условиях, что и «Роснефть».

Думаю, что разрешение этой асимметрии возможно в рамках изменения законодательства. Для обсуждения данной темы в первом приближении я собирал группу специалистов по шельфу. Выслушивал мнения иностранных и наших профессионалов. Интересовался, как они видят разрешение этой проблемы без революционных шагов.

Результаты обсуждения укрепили мою убежденность в том, что соответствующие перемены в законодательстве возможны. Это предмет абсолютно рутинной практической работы.

**Ред.:** Очень давно ведутся разговоры о недискриминационном доступе к системе магистральных газопроводов независимых производителей. Но и соответствующий закон никак не родится... Есть хоть какие-то подвижки на этот счет?

**И.Г.:** Я бы не сказал, что допуск к трубе — простая задача. Например, на мой взгляд, монополия на экспорт газа целесообразна. А вот в части допуска российских производителей газа, которые работают на внутренний рынок, полномочия «Газпрома» избыточны.

Особенно остро проблема стоит в части полезного использования попутного газа. Когда она не решается, гигантские объемы газа сжигаются на факелах, что недопустимо и по экономическим, и по экологическим соображениям.

Но нельзя рубить с плеча. Нужно заботиться о балансе интересов. Резиденты должны получить гарантированный доступ к трубе, но без ущерба для транспортировки экспортных объемов. Должна быть достаточно сложная дифференцированная роспись.

Дополнительные сложности возникают в связи с вступлением России в ВТО. Возникли новые риски в связи с теми обязательствами, которые страна должна будет принять на себя по газовому сегменту. Пока сложно понять, во что это выльется.

Не сомневаюсь, что очень скоро после официального вхождения России в ВТО нам будут вы-

ставлены претензии в части транзита газа. Когда сориентируемся в новой ситуации, тогда уже можно будет заняться глубоким совершенствованием отечествен-

## **Идея разгосударствления не вполне соответствует нынешним мировым тенденциям. На планете порядка 80% углеводородов добывают государственные компании**

ной правовой базы в части регулирования доступа к трубе.

**Ред.:** То есть ожидание доступа к газовой трубе опять затягивается?

**И.Г.:** Не совсем так. Определенные подвижки происходят. Мы получили из правительства законопроект, расширяющий возможности доступа сухого отбензиненного газа в трубу. Это небольшая поправка в действующий закон. Думаю, как минимум, в первом чтении она будет принята.

## **Дополнительные сложности возникают в связи с вступлением России в ВТО. Возникли новые риски в связи с теми обязательствами, которые страна должна будет принять на себя по газовому сегменту**

В любом случае, это очень скромная, точечная мера. А о кардинальном изменении системы целесообразно говорить после анализа первого опыта членства в ВТО.

## **Идеология «сырьевого придатка» ориентирована на то, чтобы примитивно проесть природные запасы. А энергетическая сверхдержава использует сегодняшние преимущества для решения перспективных задач**

**Ред.:** Иван Дмитриевич, возглавив комитет, вы назвали важнейшим стратегическим направлением его работы сделать все, чтобы Россия оставалась энергетической сверхдержавой. Что вы вкладываете в это понятие? Где грань между «энергетической сверхдержавой» и «сырьевым придатком»?

**И.Г.:** Исхожу из того, что страна, если она хочет добиться успеха, в первую очередь должна использовать свои преимущества. Помимо колоссальных природных богатств, нашим сильным козырем является огромная территория. Ведь, с точки зрения фундаментальной экологии, ключевым звеном являются не столько лимиты на выбросы CO<sub>2</sub> по Китскому протоколу, сколько ограничения по производству энергии на единицу площади.

**Нужен базовый закон о поддержке инновационного развития. Нужно стимулировать не проекты вообще, а внедрение новых технологий, улучшающих эффективность инвестиций, повышающих нефтеотдачу, и т.д.**

Когда анализируешь систему в целом, выясняется, что и Япония, и Германия, и многие другие наши соседи близки к предельным нагрузкам энергетических мощностей на окружающую среду. Никакая Япония в 10 раз производство энергии на своей территории не может увеличить. Это слишком опасно в экологическом смысле. А Россия может раз в 100 увеличить. Просто в силу огромной территории. Значит, колоссальное естественное преимущество есть, и его надо задействовать.

**Нынешняя Дума — более сбалансированная. В Комитете по энергетике голоса партии власти и оппозиции распределены поровну. Это позволяет влиять на ситуацию**

Соответственно, нам нужно переориентироваться с краткосрочных планов заработать на экспорте углеводородов на долгосрочные цели — готовить себя к роли поставщика чистой энергии. Мы должны более целеустремленно заниматься термоядерным синтезом, чтобы в будущем стать безусловными лидерами в этой сфере... Нужно развивать другие технологии производства чистой энергии.

Проще говоря, идеология «сырьевого прироста» ориентирована на то, чтобы примитивно проесть природные запасы. А

энергетическая сверхдержава использует сегодняшние преимущества для решения перспективных задач. Безусловно, Россия должна идти вторым путем.

**Ред.:** *А каким образом идея энергетической сверхдержавы может быть реализована на законодательном уровне?..*

**И.Г.:** На мой взгляд, прежде всего, требует глубокого осмысления стратегия инновационного развития России. Нужен системный подход, а мы зачастую занимаемся решением локальных вопросов. За этой текучкой теряется главная нить.

Например, в нефтегазовой сфере мы погрязли в обсуждении налоговых преференций отдельным проектам или категориям проектов. Сейчас вот взялись за льготы, стимулирующие разработку шельфовых месторождений. Вроде, полезное дело, но не факт, что результат будет соответствовать ожиданиям.

Считаю, что нужен базовый закон о поддержке инновационного развития. Нужно стимулировать не проекты вообще, а внедрение новых технологий, улучшающих эффективность инвестиций, повышающих нефтеотдачу и т.д. Такой подход представляется более рациональным.

**Ред.:** *Комитет по энергетике в обновленном после выборов составе ощутимо больше уделяет внимания нефтегазовой тематике. Комитет, действительно, намерен более активно заниматься совершенствованием законодательства для нефтегазовой отрасли?*

**И.Г.:** Во всяком случае, надеюсь, что мне удастся это сделать. В прошлой Думе конституционное большинство партии власти не стремилось проявлять инициативу. Зачастую все сводилось к рассмотрению законопроектов, идущих от правительства.

А правительству, похоже, изменения отраслевого законодательства не были нужны. Исполнительная власть вполне обходилась средствами ручного управления, решала возникающие проблемы без изменения законодательства.

Нынешняя Дума — более сбалансированная. В комитете у нас

голоса партии власти и оппозиции распределены поровну. Это позволяет влиять на ситуацию в комитете и, как следствие, по профильным вопросам в Госдуме с учетом мнения профессионалов. Пока по принципиальным вопросам члены комитета, не входящие в партию власти, голосуют консолидированно.

Отсюда для меня первая задача — привлечь к работе настоящих профессионалов и постепенно генерировать поток актуальных изменений в законодательство. Дальше буду стараться часть инициированных нами законопроектов согласовывать с правительством, часть — волевым образом проводить через парламент. На мой взгляд, шансы на то, чтобы комитет работал существенно эффективнее, высоки.

**Ред.:** *Правительственные законопроекты, стимулирующие разработку шельфовых месторождений, пойдут через Комитет по энергетике?*

**И.Г.:** Трудно сказать. В неправильном варианте пакет разобьют на части: у каждого профильного комитета будет свой небольшой кусочек.

А мне хотелось бы, чтобы появилась скоординированная команда из представителей разных комитетов, которая бы работала по всем законопроектам. Если мне удастся собрать сильную команду профессионалов, это позволит нашему комитету занять более активные позиции в работе по законопроектам — в качестве головного комитета или соисполнителя.

В идеале надо попытаться сразу подвязать к законопроекту все, что касается нефтеотдачи, современных методов работы. То есть не просто преференции за то, что пришли инвесторы на шельф, а поощрять рациональное и эффективное недропользование. Надеюсь, что осенью мы какие-то заготовки на эту тему сделаем.

**Ред.:** *Насколько своевременны и рациональны правительственные инициативы по шельфу?*

**И.Г.:** Считаю, что заниматься этими вопросами необходимо. Уверен, спрос на углеводороды



будет расти и цены на них будут высокими. Никакие сланцевые и подобные им революции повышательного тренда не изменят.

Стало быть, неизбежно Россию заставят разрабатывать ее северные месторождения. Это не проблема нашей страны, это проблема мирового энергообеспечения...

**Ред.:** Вы считаете, что на Россию будет оказываться международное давление?

**И.Г.:** Не сомневаюсь в этом. Неизбежно по мере нарастания спроса на углеводороды будет усиливаться давление на Россию. Соответственно, нам нужно одновременно вырабатывать разумные и наиболее выгодные варианты освоения арктических месторождений.

Мы не можем все свои наличные деньги, все свои возможности бросить на освоение северных месторождений. Но мы можем и должны позаботиться о союзниках, как в технологическом плане, так и в финансовом. В этом смысле инициатива заслуживает одобрения.

**Ред.:** Но не чрезмерны ли обещанные преференции? Зачем вообще разрабатывать месторождения, если финансовые выгоды государства сводятся к 5% от выручки?

**И.Г.:** Согласен, подобные вопросы уместны. Я, например, не сторонник полного освобождения от таможенных платежей. И не сторонник принципиально иной налоговой системы — по типу СРП.

Считаю, что должна сохраняться единая для всех налоговая система, в которую могут быть интегрированы преференции для инновационных видов деятельности.

Есть абсолютно разумные предложения, которые надо в кратчайшие сроки принимать. В части интеллектуальной собственности, know how, надо соглашаться с тем, что предлагают западные компании. В части экологии надо фиксировать в договорах, что действует наиболее жесткое законодательство стран-участниц.

**Ред.:** Давно не слышно о проекте закона о нефтяной деятельности, инициированном в свое

время Минэнерго. Вы что-то знаете о судьбе этого законопроекта?

**И.Г.:** Видел ранние версии законопроекта. Сейчас о нем ничего не слышно. В списках первоочередных такого закона у нас нет. И не очень понимаю, зачем такой закон нужен...

**Ред.:** А какие законопроекты для вас приоритетны?

**И.Г.:** Разумеется, шельф. Есть настрой всерьез заняться совершенствованием правовой базы применения МУН.

Еще одним законодательным приоритетом является наведение порядка на трубопроводном транспорте. Хотя, между комитетами продолжаются споры, кто будет трубами заниматься. И, как говорил уже, не очень понятно, как отразится на трубопроводном транспорте вхождение России в ВТО. Это тоже тормозит процесс.

**Ред.:** А какова судьба проекта закона о газомоторном топливе, работать с которым начинали депутаты Госдумы прошлого созыва?

**И.Г.:** Вместо закона о газомоторном топливе пока внесли поправки в закон об энергоэффективности. Смысл такой: замена дизелей на природный газ и иные газовые смеси — дело хорошее и поддерживается государством. Здесь, в комитете, мы добавили, что заслуживает поддержки и более широкое распространение транспорта, работающего на электричестве.

Посмотрим, как это будет работать. Если понадобится, вернемся к рассмотрению отдельного закона о газомоторном топливе.

**Ред.:** Российские власти в последнее время заметно усилили внимание к обеспечению устойчивой работы внутреннего топливного рынка, контролю над ценами. Вопросы — профильные для Комитета по энергетике. Как вы считаете, какие законы нужно принять, чтобы снизить остроту проблемы?

**И.Г.:** Вообще-то, Комитет по экономической политике стремится забрать под свою опеку и закон о естественных монополиях, и все законодательство по топливному рынку, АЗС. Сам я с

большим сомнением отношусь к заверениям, что вот организуем биржи в России, и все проблемы будут решены. Опыт показывает, что так примитивно рыночные механизмы не работают. Это видно и на примере регулирования в сфере электроэнергетики.

## **Неизбежно Россию заставят разрабатывать ее северные месторождения. Это не проблема нашей страны, это проблема мирового энергообеспечения**

Нам не решить проблемы обеспечения стабильности отечественных топливных рынков без перенастройки фискальной системы. Она должна самонастраиваться в зависимости от ситуации на мировом рынке нефти. В противном случае мы обречены запоздало реагировать методами ручного регулирования на любой бросок внешних цен. Собственно, на практике это и происходит.

## **Вместо закона о газомоторном топливе пока внесли поправки в закон об энергоэффективности. Смысл такой: замена дизелей на природный газ и иные газовые смеси — дело хорошее и поддерживается государством**

Нужна комплексная, более четкая, ясная и гибкая схема, нежели нынешняя 60-66. Выстроить систему, устойчивую к внешним колебаниям, вполне реально.

## **Нам не решить проблемы обеспечения стабильности отечественных топливных рынков без перенастройки фискальной системы. Она должна самонастраиваться в зависимости от ситуации на мировом рынке нефти**

Но речь идет о кардинальном изменении сложившейся налоговой системы. Это вопрос политического выбора. Если такая задача будет поставлена руководством страны, комитет способен решить ее быстро и эффективно. Но пока такая задача правительством не формулируется. Видимо, практика ручного управления исполнительную власть устраивает. 