

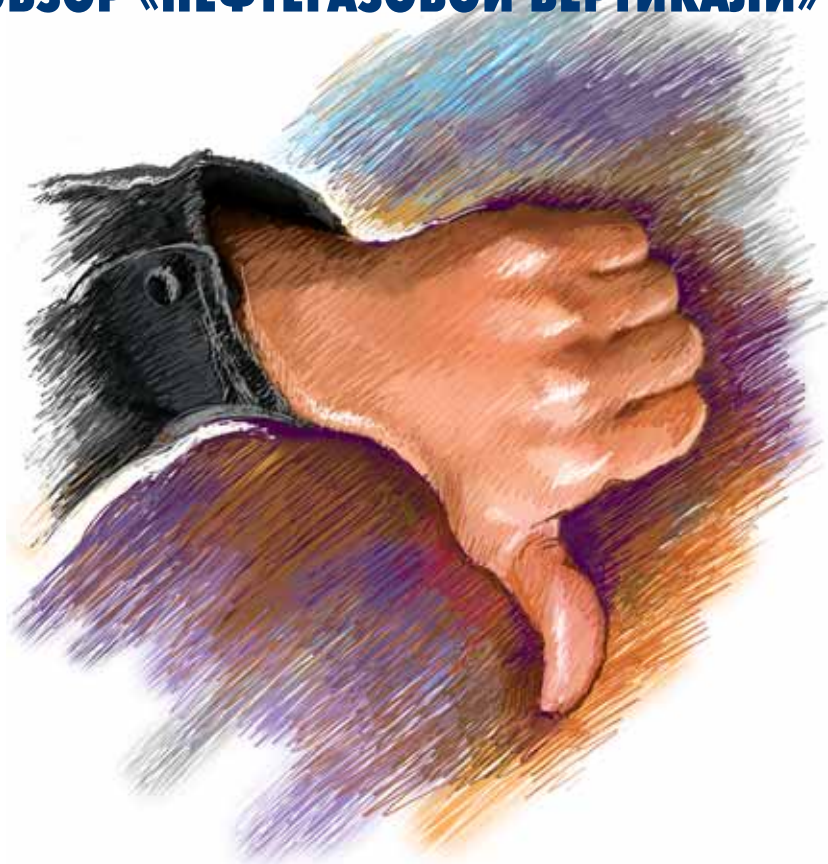
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

РЕЙТИНГОВЫЙ ОБЗОР «НЕФТЕГАЗОВОЙ ВЕРТИКАЛИ»

Никогда еще в многолетней практике обобщения на страницах «Вертикали» экспертных мнений о результатах года итоговые оценки органам власти не были столь негативными. Ни одной положительной оценки представителям высших эшелонов власти и всего лишь два министерства «в плюсе»... (см. «Как изменились оценки»).

Впервые за много лет отрицательную сумму баллов набрал глава государства. Последний раз такое было в 2004 году, но тогда, в год разгрома ЮКОСа и продажи с молотка «Юганскнефтегаза», общий настрой экспертного сообщества был до крайности критическим, а президентская ветвь власти получила хоть и отрицательную, но все же лучшую сумму баллов. На этот раз президент — «в минусе», и не лучший.

Продолжают снижаться оценки у правительства: с +14 по ито-



РОЛЬ ГОСОРГАНОВ В РАЗВИТИИ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ В 2011 ГОДУ

Место		Сумма баллов	Кол-во положит. оценок	Кол-во нейтрал. оценок	Кол-во отрицат. оценок
1–2. (2)	Правительство РФ	0	11	7	11
1–2. (3)	Счетная палата РФ	0	0	29	0
3. (1)	Президент РФ	-1	4	20	5
4. (5)	Генеральная прокуратура РФ	-2	1	25	3
5. (4)	Госдума РФ и Совет Федерации РФ	-5	3	18	8
Федеральные министерства и ведомства					
1. (1)	МПР РФ и Роснедра	8	14	10	6
2. (4)	Минэнерго РФ	7	13	11	6
3–4. (3)	Минэкономразвития РФ	-1	5	18	6
3–4. (2)	МИД РФ	-1	1	26	2
5. (5)	Федеральная служба по тарифам	-2	3	22	5
6. (6)	Федеральная таможенная служба	-3	0	26	3
7. (7)	Федеральная антимонопольная служба	-11	6	7	17
8. (8)	Минфин РФ и ФНС	-16	1	11	17
Общая оценка влияния органов федеральной власти на отрасль		1	6	19	5

Экспертам было предложено проставить по каждой позиции одну из трех оценок: «положительная», «нейтральная» и «отрицательная». В столбце «место» в скобках указан результат опроса по итогам 2009 года

ВИТАЛИЙ КРЮКОВ

В целом влияние госорганов можно оценить как нейтральное. Государство не в полной мере справилось со своей основной регулирующей функцией. В начале года непродуманные решения по сдерживанию цен на топливо привели к дефициту топлива и резкому росту цен. Общие правила игры так и не были определены, все вновь свелось к штрафам, которые не решают системные проблемы.

ЮРИЙ СААКЯН

Все федеральные органы связаны между собой, как минимум, «вертикалью власти». Поэтому сложно выделить и справедливо оценить влияние на отрасль каждого государственного органа в отдельности. Можно лишь утверждать, что ФАС продолжает с переменным успехом бороться с региональными монополиями, а Минэнерго, в свою очередь, стремится поддерживать баланс интересов между государством и бизнесом.

МИХАИЛ КРУТИХИН

Управление отраслью по-прежнему сводится к опоре на госкомпании по формуле «национализация издержек и приватизация прибыли», а также на поощрении «дружественных» операторов и подрядчиков. Руководство страны показало, что не заинтересовано в создании в отрасли по-настоящему рыночных условий.

МИХАИЛ СУББОТИН

На удивление неудачный год для органов власти: рутинная и сохранение тенденций последних лет. Президент с премьером по привычке вели газовую войну с Украиной, задабривали Белоруссию, потратили кучу времени и сил на лоббирование никому не нужных газопроводов на юге Европы... Так и год прошел.

Минфину удалось немножко «подвинуть» «Газпром» в налогообложении и трансфертных ценах, чтобы уступить в тарифах и представить налоговые льготы тем регионам, где расположены лицензионные участки того же «Газпрома».

Минэнерго все больше втягивалось в ручное управление. Энергии МПР хватило разве что на создание Росгеологии, да перетряску собственных кадров.

ФАС который год делает все более прогрессивным антимонопольное законодательство, пока «Васька слушает да ест» — одно за другим принимаются решения «на самом верху» в пользу госкомпаний, блокируется приход иностранных инвесторов и т.д.

У МИДа та же производная роль — исполнять чужие приказы, принимать на себя чужие грехи и объяснять провалы в переговорах с зарубежными партнерами России и ее компаний. Как-то не запомнилась ничем особенно одиозным Счетная палата — и на том спасибо...

У государства всего три инвестиционные заповеди, которые конкретным его представителям не мешало бы выучить, как «Отче наш»: «Не сажать!» (обеспечить защиту личной свободы предпринимателей и пересмотр УК и УПК РФ), «Не грабить!» (защитить права собственности, в том числе подорвав коррупцию и рейдерство) и «Дать заработать!» (модернизировав налоговую систему).

МИХАИЛ ГРИГОРЬЕВ

Ну какая может быть конструктивная роль госорганов при отсутствии внятной энергетической стратегии страны, залатывании прорех в режиме ручного управления и полной закрытости принятия решений?

ВОПРОС «ВЕРТИКАЛИ»: КАКОЕ ОТРАСЛЕВОЕ СОБЫТИЕ 2011 ГОДА ВАС БОЛЬШЕ ВСЕГО ОГОРЧИЛО?

Огорчило падение добычи по ЛУКОЙЛу. Снижение год к году уже составляет около 9%. Большой статьей расходов у компании являются закупки нефти и нефтепродуктов, и в случае дальнейшего снижения собственной добычи углеводородов могут возникнуть проблемы (*Д.Козлова*). Перспективы ЛУКОЙЛа так и остаются не раскрытыми (*В.Колосов*).

Плохой новостью стал переход СИБУРа под контроль Л.Михельсона и Г.Тимченко (*С.Правосудов*). Огорчило расширение инвестпрограммы «Газпрома» — да сколько можно... (*А.Игнатюк*).

Тревожит относительная победа левых сил на выборах в Госдуму РФ. Теперь вероятность снижения налогов на нефтегазовые компании почти равна нулю, а увеличение налогов более чем возможно (*А.Разуваев*).

Лакировка действительности приобретает характер отраслевой тенденции, что вызывает нешуточное беспокойство (*Ю.Подольский*).

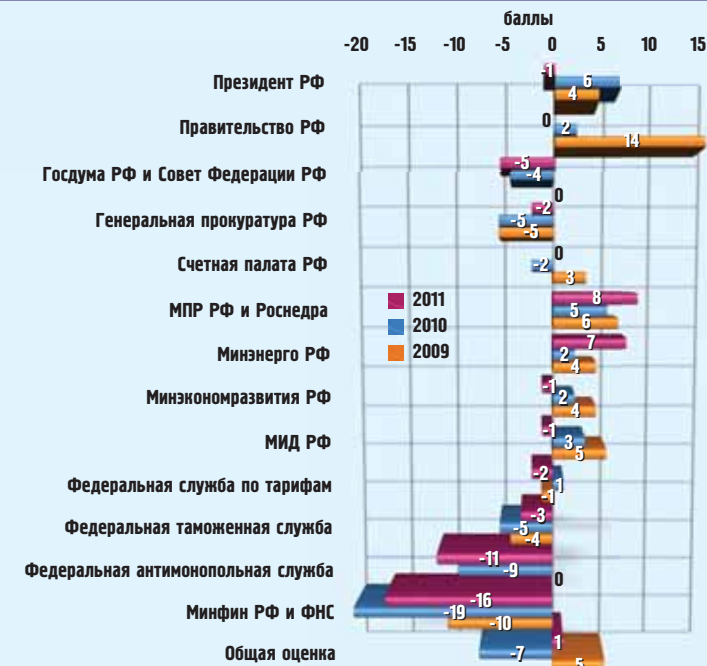
Огорчило вступление России в ВТО: рано нам в эту организацию. Это решение пойдет во вред целому ряду отраслей, в том числе российскому нефтесервису (*А.Хуршудов*).

Топливный кризис в России стал заметным отраслевым негативом (*И.Андриевский*). Власти явно переусердствовали с ручным регулированием цен на нефтепродукты (*Т.Хайруллин, Д.Демин*). Пожалуй, больше всего огорчило неумелое госрегулирование внутреннего рынка нефтепродуктов (*В.Крюков*).

гам 2009 года до 0 баллов за следующие два года. Не лучшая динамика для В.Путина, ставшего кандидатом в Президенты РФ. И не повод с оптимизмом смотреть в будущее для нефтегазового бизнеса, ключевые правила игры для которого давно формирует лично В.Путин.

Участие российского парламента в судьбе нефтегазового комплекса страны негативно оценивается практически всегда. Лучший результат — 0 баллов — был в 2009 году. Экспертные оценки парламентского вклада, возможно, слишком категоричны. Как будто депутаты какие-то законы принимают или отвергают по собственной инициативе, как в нормальных парламентах.

Как изменились оценки



Наши депутаты и сенаторы, относящиеся к парламентскому большинству, всего лишь дис-

Ни одной положительной оценки представителям высших эшелонов власти и всего лишь два министерства «в плюсе»...

циплинированно нажимают кнопки, когда поступает соответствующая команда из администрации президента или дома правительства. Справ-

Впервые за много лет отрицательную сумму баллов набрал глава государства. Не лучшая динамика для В.Путина, ставшего кандидатом в Президенты РФ

ляются они с этой работой успешно, выполняют ее добросовестно. Странно и несправед-

ВОПРОС «ВЕРТИКАЛИ»: КАКОЕ ОТРАСЛЕВОЕ СОБЫТИЕ 2011 ГОДА ВАС БОЛЬШЕ ВСЕГО ОГОРЧИЛО?

Очередной топливный кризис и очередные попытки решить проблему командно-административными методами. Когда мы перестанем наступать на одни и те же грабли? (Н.Пусенкова).

Намерение Минтранса значительно сократить количество АЗС на федеральных трассах вряд ли можно назвать хорошей идеей. В условиях рыночной экономики только бизнес вправе решать выгодно ему строить АЗС или нет. В противном случае мы можем увидеть резкий рост розничных цен на топливо (Р.Зарипов).

Огорчила неудачная попытка запрета топлива стандарта Евро-2. Она говорит о том, что все усилия властей, направленные на улучшение качества топлива, не увенчались успехом. Более того, есть опасения, что следующая попытка в 2012 году также будет неудачной (В.Буньков).

К сожалению, цены на бензин в России растут, а его качество остается невысоким. В нефтегазовой стране, по моему мнению, должен быть самый лучший бензин в мире (Е.Струкова).

Очень жаль, что так и не удалось выйти на конкретные договоренности в газовой сфере с Китаем (В.Марков). Отсутствие прогресса на этом направлении может привести к потере китайского рынка сбыта в связи с увеличением поставок газа из Средней Азии и активной разработки национальных ресурсов нетрадиционного газа (В.Высоцкий).

Не радует возвращение к газопроводу «Алтай» в качестве приоритетного маршрута для поставок газа в Китай (А.Громов).

Нерешенность вопроса относительно налоговых льгот и в целом налогового режима при разработке Штокмана способствует тому, что участники проекта (в частности, норвежская Statoil) постепенно начинают терять терпение. Очень бы не хотелось, чтобы консорциум по разработке Штокмана распался, а сам проект превратился в долгострой (А.Кинякин).

Огорчила непоследовательность правительства в отношении увеличения полноты извлечения нефти за счет применения методов повышения нефтеотдачи. В 2011 году Минприроды провело работы по оценке региональной структуры «трудноизвлекаемых» запасов нефти и обоснованию локализации технологических полигонов для отработки эффективных технологий. Подходы были поддержаны на отраслевом уровне, но развития событий не видно. А цена вопроса велика: 43% запасов разрабатываемых месторождений осваиваются не эффективно — 30% с темпами отбора менее 2%, а 13% не вовлечены в разработку вовсе (М.Григорьев).

Срыв стратегического партнерства «Роснефти» и ВР стал одним из самых драматических эпизодов отраслевой летописи 2011 года (Р.Беседовский). Российский рынок геофизсервиса уходит под контроль иностранных компаний, что вызывает серьезное беспокойство (В.Лаптев).

Огорчило отсутствие серьезного прогресса в сфере утилизации ПНГ, причем не только со стороны компаний, но и со стороны государства: никаких предложений по стимулированию промышленного использования и, например, расширению рынка СУГ (Д.Александров).

С точки зрения наполнения российского бюджета и внешнеэкономических позиций «Газпрома» огорчает активизация усилий Запада по добыче сланцевого газа (О.Никифоров).

Огорчило недостаточное внимание к важнейшим датам нашей истории. В частности, 25 лет назад было введено в эксплуатацию Ямбургское газоконденсатное месторождение... (Г.Шмаль).

АННА АННЕНКОВА

Власти занимались решением текущих проблем и подготовкой к выборам 2011/12, а нефтегаз, наконец-то отошедший от кризиса-2008, подсчитывал прибыли и пересматривал свои инвестпланы на ближайшие годы. Поскольку «время работает против нас», то самоустранение власти от проблем нефтянки можно расценить как процесс с умеренно негативным влиянием.

ЕКАТЕРИНА СТРУКОВА

Часть органов государственной власти занимают пассивную позицию в отношении отрасли, так как выполняют технические функции, реализуя политику «сверху».

РУШАН ЗАРИПОВ

Органы федеральной власти своими действиями демонстрируют абсолютное нежелание развивать нефтегазовый комплекс страны: всерьез добиться более глубокой переработки сырья, стимулировать добычу и экспорт сырой нефти.

АЛЕКСЕЙ ГРОМОВ

Прорывов не было ни у кого. Дорабатывались старые документы и решения. Все новые начинания блокировали предвыборный период и высокая неопределенность внешнеэкономической конъюнктуры.

АННА ЗНАТНОВА

Роль госорганов по-прежнему велика. ФАС контролирует позиции на рынке ВИНК, их долю на бытовых рынках и их ценообразование. Минфин и налоговая служба применяют новые способы налогообложения для пополнения бюджета страны, которые продолжают сдерживать рентабельность ВИНК на минимальных уровнях. Только одна налоговая составляющая (НДПИ, экспортные пошлины и акцизы) съедает около 70% от выручки нефтяных компаний.

АНДРЕЙ КИНЯКИН

В целом позиция госорганов по отношению нефтегазовому сектору была достаточно нейтральной. По крайней мере, деятельность большинства органов государственной власти не оказала существенного негативного или позитивного влияния на ситуацию в секторе. Впрочем, позиция некоторых органов власти имела определенный негативный эффект.

ФАС продолжает свой «крестовый поход» против нефтянников, обвиняя их в ценовых сговорах и региональном монополизме на оптовом и розничном топливных рынках. Неблагоприятным для отрасли было и подготовленное Минэнерго предложение о введении моратория на экспорт бензина. Учитывая, что топливо является одним из основных источников прибыли для отечественных нефтяных компаний, они в результате недополучили заметную прибыль.

СЕРГЕЙ ЮРОВ

Ожидаемые изменения в отрасли снова не произошли. Законопроекты либо не были приняты, либо не заработали (за отдельными исключениями). Сложилось впечатление, что 2011 год нефтегазовая отрасль и федеральные власти провели в параллельных плоскостях: каждый жил своей жизнью.

Участие российского парламента в судьбе нефтегазового комплекса страны негативно оценивается практически всегда

ливно, что нефтегазовые эксперты столь низко оценивают такую работу.

Интегрированная оценка влияния органов федеральной власти на отрасль тоже близка к нейтральной: +1. Спасибо, что не сильно мешали...

Благосклоннее всего экспертное сообщество к профильным министерствам и ведомствам. Только Минэнерго, МПР



и Роснедра заработали положительные итоговые оценки. Похоже, по инерции. Потому как особые подвиги себе в актив эти органы вроде бы и не записали. Минэнерго, забросив проект закона о нефти, занялось ручным регулированием топливного рынка. А МПР в дополнение к привычной рутине добилось консолидации принадлежащих государству геологических предприятий под вывеской Росгеологии.

Отрицательная сумма баллов характерна для фискальных органов. Минфин, ФНС и таможенная служба никогда в нашей практике не получали положительных оценок.

Минувший год завершился громкой отставкой министра финансов А.Кудрина — влиятельного и непреклонного идеолога всех инициатив по налогообложению нефтегазовой отрасли.

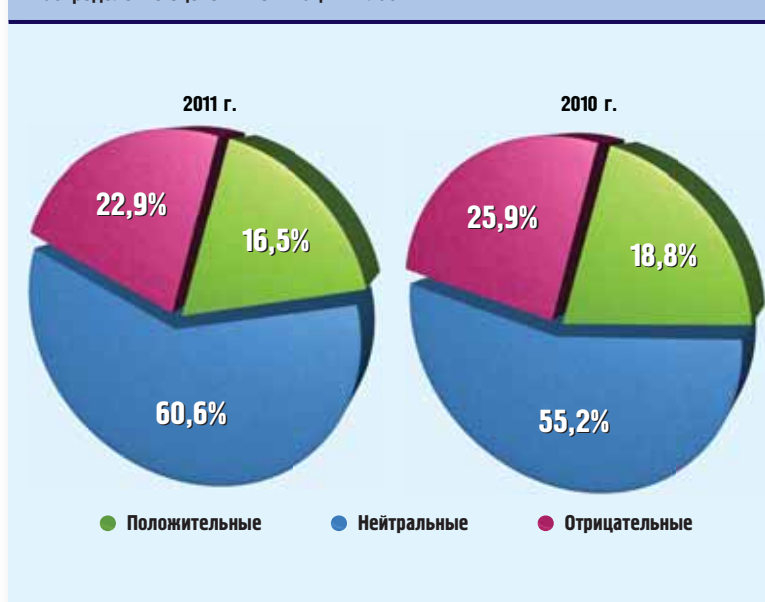
Это он добился в прошлом году отмены льготы по экспортной пошлине на нефть Восточной Сибири. Он преодолел сопротивление «Газпрома», чей уровень налогов благодаря лоббистским усилиям сильно оторвался от доли изъятий в бюджет доходов нефтяников. При нем была введена плоская шкала НДС, и он свел к минимуму налоговые льготы для нефтяников. Интересно, как изменится система изъятия в бюджет нефтегазовых доходов с уходом легендарного министра.

Энергетическая дипломатия России в минувшем году не была удачной. Безуспешным для России был переговорный процесс с ЕС по особенностям применения Третьего энергопакета. Не удалось выйти на подписание газового контракта с Китаем. Это объясняет отрицательную сумму баллов, набранную МИД России.

Экспертный совет «Вертикали» не пришел к единому мнению относительно заслуг перед отраслью ФАС России. Ведомство занималось наведением порядка на топливных рынках страны как посредством применения санкций к нарушителям, так и путем совершен-



Распределение оценок в номинации «Власть»



ствования антимонопольных правил. Итоговая оценка оказалась сильно отрицательной. Но заслуживает уважения уже то, что деятельность ФАС мало кого оставляет равнодушным: всего 23% нейтральных оценок. Для сравнения: у Президента РФ — 69%, у МИД России — 90%, у Счетной палаты — 100% (то есть ни одной положительной и ни одной отрицательной экспертной оценки — сплошные нули).

В целом, по сравнению с предыдущим годом, количество нейтральных оценок выросло с

55% до 61%. При этом уменьшилось число и положительных, и отрицательных оценок. Споров и эмоций при подведении итогов все меньше, да и интерес к работе чиновников снижается (см. «Распределение оценок...»).

Интегрированная оценка влияния органов федеральной власти на отрасль тоже близка к нейтральной: +1. Спасибо, что не сильно мешали...

Публикуемые ниже комментарии дают некоторое представление о мотивах, которыми руководствовались эксперты, выставляя свои оценки.