

ОТРАСЛЕВАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Парадоксально, но, уделяя нефтяной индустрии повышенное внимание, государство так и не дало этому ключевому сектору экономики страны внятных стратегических ориентиров. За 2000-е годы правительство одобрило четыре варианта энергетической стратегии страны. Но ни один из них не стал руководством к действию — прежде всего, для самого правительства.

Отраслевая политика остается во многом спонтанной. То немногое, чем правительство занимается систематически и целенаправленно, — это развитие ориентированных на экспорт трубопроводных систем.

Еще одним ярко выраженным трендом десятилетия стало огосударствление отрасли. На первом этапе — путем активного расширения сегмента нефтяных компаний, непосредственно подконтрольных государству. А в последнее время — за счет создания «своим» компаниям вне рыночных преимуществ.

Отсутствие внятных ориентиров дезориентирует частный бизнес. А привилегии госкомпаниям ограничивают нормальную конкуренцию, не позволяют сектору раскрыть свой потенциал.

Цели и средства

В конце февраля 2010 года президент «Роснефти» С.Богданчиков заявил, что если правительство отменит нулевую пошлину на экспорт нефти Восточной Сибири, компания остановит развитие Ванкорского проекта. С аналогичным заявлением выступил и исполнительный директор ТНК-ВР Г.Хан, который пригрозил заморозить ряд новых проектов на Ямале и сократить темпы разработки Верхнечонского месторождения.

Демарш довольно странный. Разработка новых месторождений начиналась без расчета на освобождение от экспортных пошлин. Такая льгота попросту запрещена действующим законодательством. Год назад ее пообещал В.Путин, да и то без упоминания об уровне снижения пошлины и о сроках ее действия. Это подарок судьбы, и серьезные компании попросту не принимают инвестиционные решения в расчете на авось.

К тому же гарантированное государством освобождение от НДС позволяет компаниям экономить при нынешних ценах по \$13 на каждом барреле добытой нефти. Это увеличивает остающуюся у них часть выручки примерно в 1,5 раза. Неплохая компенсация за дополнительные издержки, связанные с выходом в новые регионы нефтедобычи.

Но главное даже не в том, что нефтяники, работающие в Восточной Сибири, хотя и оставляют у себя выручку в три раза большую, чем коллеги, разрабатывающие месторождения в других регионах страны. Кто же этого не хочет?

Требую сохранения льготы, С.Богданчиков поднял очень важную тему: «Если государству не нужна дополнительная нефть, то ее не будет, а если она нужна, то льготы должны быть».

Действительно, интересный вопрос: а нужна ли государству дополнительная нефть, за которую нужно платить такую дорогую цену? Если нужна, то зачем?

Опыт прошлых лет однозначно указывает на то, что добыча нефти является для государства важнейшей статьей доходов. По факту — именно в этом главный для государства смысл развивать нефтедобычу.

В интересах энергобезопасности страны государство может себе позволить и полный отказ от фискальных притязаний — был бы бензин. Но в ситуации, когда на отечественных НПЗ перерабатывается менее половины объема добытой нефти, обеспеченность внутреннего рынка топливом имеет колоссальный запас прочности.

Освобождение от пошлин означает однозначную ориентацию нефтяных потоков, идущих из новых месторождений, на экс-

порт. При таком режиме не может идти и речи о новых перерабатывающих сырье производствах, более рациональной логистике на региональном топливном рынке, дополнительных рабочих местах.

Интересный вопрос: а нужна ли государству дополнительная нефть, за которую нужно платить такую дорогую цену? Если нужна, то зачем?

Получается, что для государства нет большой разницы, будет Ванкор давать в обозримом будущем 13 или 25 млн тонн беспошлинной и освобожденной от НДС нефти в год. А если уж быть до конца откровенным, то 13 млн тонн нефти с уплатой пошлины для государства значит несколько больше, чем 25 млн тонн, с которых в казну не поступает ничего.

Когда сложные и принципиальные вопросы общегосударственного значения решаются на уровне перетягивания каната между членами правительства — это верный признак того, что у государства нет четкого курса

Не похоже, что окончательное решение по этому вопросу будет принято исходя из ответа на сугубо рациональный вопрос о целесообразности для экономики

страны форсированного развития нефтедобычи в новом регионе. Главу Минфина А.Кудрина волнуют только выпадающие доходы федерального бюджета. Куратор ТЭК и по совместительству председатель совета директоров «Роснефти» И.Сечин лоббирует интересы нефтяников.

Многие решения принимаются спонтанно, нефтяники не получают четких ориентиров для работы на перспективу. Это вызывает апатию и тормозит развитие отрасли

Компромиссным решением может стать указание на другие источники пополнения казны, которые возместят потери на льготе. Российско-белорусский нефтяной конфликт начала года стал первой разменной монетой: повышение экспортной пошлины на нефть для белорусов подпортило отношения с близким соседом, но несколько прикрыло брешь выпадающих доходов в связи с освобождением от пошлины нефти Восточной Сибири.

Именно отсутствие ясной и однозначно понимаемой государственной политики в отношении нефтегазового комплекса страны является главным дестабилизирующим фактором

Когда такие сложные и принципиальные вопросы общегосударственного значения решаются на уровне перетягивания каната между членами правительства, лоббирующими интересы курируемых ими сфер деятельности, — это верный признак того, что у государства нет четкого курса. Применительно к данному случаю — отсутствует внятная энергетическая политика.

В действительности же с вектором развития энергетического сектора экономики страны ситуация сейчас даже хуже, чем кажется на первый взгляд.

Курс не известен

Из года в год участники рейтингового опроса «Вертикали»

называют одним из главных для отрасли «антисобытий» отсутствие внятной энергетической политики России. Правительство не устает посылать нефтяникам противоречивые сигналы.

Стремимся уйти от сырьевой зависимости экономики — и начинаем осваивать необжитые территории с высокзатратной добычей.

Пребывали в растерянности от докризисного переизбытка нефтедолларов — и активно строили новые экспортные магистрали.

Констатируем, что крупные месторождения заканчиваются, — но не позволяем развиваться малому бизнесу в сфере добычи углеводородного сырья.

Называем многомиллиардные суммы инвестиций, необходимых для устойчивой работы нефтегазового комплекса страны, — но создаем все новые барьеры на пути иностранных инвесторов.

Отвергаем экономически выверенный режим СРП — но обещаем недропользователям, осваивающим новые месторождения, щедрые льготы.

Сокрушаемся, что бензин на наших АЗС так дорог, — но привязываем специальные налоги к уровню мировых цен на нефть...

Многие решения принимаются спонтанно, их обоснованность нередко вызывает сомнения. Нефтяники не получают четких ориентиров для работы на перспективу. Все вместе вызывает апатию и тормозит развитие отрасли.

Именно отсутствие ясной и однозначно понимаемой государственной политики в отношении нефтегазового комплекса страны является главным дестабилизирующим фактором.

Все остальное — следствия: и чрезмерно жесткая и неповоротливая налоговая система, и подмена прямым вмешательством государства законодательно установленных правил игры, и трата немислимых денег, необходимых для новых проектов, на скупку уже существующих активов, избыточные трубопроводные мегапроекты, и нерациональное (хотя и эффективное с точки зрения бизнеса) недропользование...

Но это были «цветочки». Во второе десятилетие XXI века Рос-

сия вступила в отсутствие даже формальных политических директив, задающих курс развития энергетического сектора страны.

Ранее единственным документом такого рода был указ президента Б.Ельцина «Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса РФ на период до 2010 года», изданный 7 мая 1995 года.

Указ предписывал федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ руководствоваться этим документом при разработке и осуществлении мер государственного регулирования, а также при разработке инвестиционных, научно-технических и других программ развития отраслей и регионов. Кстати, и первая энергетическая стратегия страны (ЭС-2010) была одобрена правительством по прямому поручению главы государства, содержащемуся в этом указе.

Удивительно, но, казалось бы, давно всеми забытый указ, формулирующий основы энергетической политики, стал довольно крепким стержнем отраслевого развития.

Так, при всех последующих заявлениях правительства о необходимости снижать долю газа в энергетическом балансе страны на практике происходило обратное. В полном соответствии с заданной президентом генеральной линией на «увеличение доли природного газа в суммарном производстве энергетических ресурсов и расширение его использования в экологически неблагополучных промышленных центрах и для газификации села».

В 1995 году глава государства назвал одной из основных задач «стабилизацию добычи нефти в Западной Сибири и других регионах, создание условий для формирования новых нефтегазодобывающих регионов». То есть не было указания развивать добычу, и органы власти за минувшее время практически ничего не сделали для стимулирования нефтедобычи.

В итоге она выросла — но благодаря неожиданно высоким ценам на нефть и выборочной раз-

работке лучших запасов, без каких-либо усилий со стороны правительства. Как и предписывал указ, к концу периода были созданы условия для формирования новых нефтегазодобывающих регионов, — и именно сейчас начинается освоение новых крупных месторождений.

Была поставлена задача обеспечить «поддержание экспортного потенциала топливно-энергетического комплекса и расширение экспорта его продукции». Сегодня это, пожалуй, самое успешное направление работы правительства с энергетическим сектором страны.

Указ назвал еще одним приоритетом «создание необходимых условий для перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития». Так и получилось: реальная работа начинается только сейчас, за прошлые годы значимых результатов не получено.

Правда, основные направления энергетической политики ориентировали также на «создание надежной сырьевой базы» и «увеличение производства высококачественных светлых нефтепродуктов за счет повышения эффективности переработки нефти». На этих фронтах успехи были довольно скромными.

Не хочется мистифицировать значение указа президента, определившего основные направления энергетической политики страны. Но факт остается фактом: чиновники не взяли более высокой планки, чем было установлено указом, хотя подобные намерения не раз озвучивались.

Возможно, подспудно срабатывала генетическая память бюрократической машины. Не исключены и случайные совпадения. Но не вызывает сомнений, что без политического стержня целенаправленного развития отрасли не получается. Все последующие энергетические стратегии, содержащие попытки отойти от магистрального курса, только вносили сумятицу, но так и не стали маяком отраслевого развития.

Это происходило по двум причинам. С одной стороны, авторы ЭС — весьма авторитетные и квалифицированные специалисты —

способны найти пути эффективного решения практически любой задачи, но постановка таких задач выходит за рамки их компетенции. Отсюда неконкретность и неоднозначность формулируемых целей и предлагаемых механизмов.

С другой стороны, сама ЭС, утверждаемая всего лишь распоряжениями правительства, не имеет должного авторитета. Проблемы должны решаться на межведомственном уровне, а ЭС — не тот документ, который является для чиновников руководством к действию. Соответственно, и бизнес относится к ЭС без особого доверия.

В соответствии с законом о правительстве, оно организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации. А определение основных направлений этой политики Конституция относит к полномочиям главы государства.

В настоящее время базовые принципы энергетической политики, сформулированные президентом, отсутствуют. Указ 15-летней давности охватывал период до 2010 года. Новый указ главой государства не издан. Получается, что важнейший сегмент экономики страны на сегодняшний день пущен на самотек. Или, точнее, отдан на откуп правительству, не имеющему полномочий определять политический вектор, да и не претендующему на это.

Правда, в мае 2009 года Д. Медведев утвердил указом стратегию национальной безопасности РФ до 2020 года. Но вопросы энергетической политики затронуты этим документом вскользь.

С одной стороны, к главным стратегическим рискам и угрозам отнесено сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики. С другой — основное содержание энергетической безопасности определено как устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических

ресурсов, создание стратегических запасов топлива.

Между тем, Россия является и крупнейшим производителем углеводородного сырья, и его крупнейшим потребителем. На этой почве возникает много противоречивых интересов. Поэтому сформулировать базовые прин-

Во второе десятилетие XXI века Россия вступила в отсутствие даже формальных политических директив, задающих курс развития энергетического сектора страны

ципы энергетической политики России значительно сложнее, чем, скажем, для Саудовской Аравии, у которой собственное потребление топлива ничтожно по сравнению с объемами добычи, или, например, Японии, где чрезвычайно мало собственных энергоресурсов.

Не вызывает сомнений, что без политического стержня целенаправленного развития отрасли не получается

Понятно, что в первом случае в ЭС доминируют вопросы экспортной политики, а во втором — преобладают тема минимизации энергопотребления, оптимизации затрат, диверсификации внешних источников поставок топлива, повышенное внимание к альтернативным источникам энергии.

Россия в этом смысле — на перекрестке всех дорог. Приоритеты экономической политики здесь не столь очевидны. На первый план выходит задача согласования всех интересов и выбора опти-

Вектор развития во многом определяется тактическими конъюнктурными интересами и результатами очередного раунда подковерной борьбы между различными группами влияния

мальных решений — как с экономической, так и с геополитической точек зрения. Это, прежде всего, вопрос политического выбора. А соответствующей политической доктрины у нас попросту нет.

Вектор развития во многом определяется тактическими конъюнктурными интересами и результатами очередного раунда подкованной борьбы между раз-

Каждая новая Энергетическая стратегия России — это крутой поворот в энергетической политике страны

личными группами, отстаивающими ведомственные или корпоративные интересы.

Флюгер вместо компаса

ЭС-2030, утвержденная распоряжением правительства 13 ноября 2009 года, является четвертой в непродолжительной истории новой России попыткой сформулировать долгосрочные ориентиры развития топливно-энергетического комплекса страны. Причем, каждая новая стратегия — это крутой поворот в энергетической политике страны.



Первая стратегия, утвержденная осенью 1995 года, поощряла более активное использование природного газа в качестве топлива и предполагала бурное развитие нефтегазового комплекса (чем несколько конфликтовала с обозначенным президентом вектором энергетической политики).

Потребители с готовностью откликнулись на призыв сжигать дешевый и экологичный газ. Но ключевые параметры роста добычи нефти и газа были с треском провалены.

Высшим приоритетом второй стратегии, которая была принята в ноябре 2000 года, было названо энергосбережение. За 20 лет планировалось увеличить добычу нефти на 15%, газа — на 27%. Зарабатывать нефтедоллары правительство посчитало постыдным для великой державы. Соответственно, стратегия ориентировала на сдерживание экспорта углеводородного сырья и наращивание экспорта нефтепродуктов.

Уже через пару лет стало понятно, что прогнозы сбываются с точностью до наоборот. Энергосбережением никто всерьез так и не занялся. Добыча нефти росла темпами, в разы превышающими параметры развития, заложенные в энергетической стратегии. Зато динамика добычи газа заметно отставала от контрольных цифр.

Третья стратегия (2003 год) признала локомотивную роль ТЭК в экономике страны. Но правительство сохранило убежденность в том, что проблем с инвестициями у нефтяников нет, и не будет. Соответственно, режим СПГ был признан неактуальным, а инвестиционные льготы стали появляться уже во второй половине десятилетия.

В то же время правительство признало, что государству выгодны экспорт и транзит углеводородного сырья. Тем самым ЭС-2020 сняла даже формальные препятствия для наращивания экспортного потенциала нефтегазового комплекса.

Свидетельством здорового прагматизма стал отказ от надуманной идеи заменить экспорт нефти экспортом нефтепродуктов. Третья стратегия предложи-

ла российским нефтяникам идти по испытанному мировой практикой пути: покупать и строить НПЗ за рубежом, чтобы перерабатывать на них свое сырье.

ЭС-2020 радикально изменила мнение о целесообразном уровне непосредственного государственного присутствия в ТЭК. Раньше ставилась задача иметь в государственной собственности если не контрольные пакеты акций, то хотя бы «золотые акции» практически всех крупных энергетических и нефтегазовых компаний.

На этот раз речь шла о государственной собственности лишь в системообразующих секторах ТЭК. Это преимущественно транспортная инфраструктура. Однако на практике именно после принятия новой редакции ЭС-2020 началось массивное огосударствление сектора.

Вторая редакция ЭС-2020 впервые рассматривала перспективы развития ТЭК через призму перспектив спроса на российские энергоресурсы на внутреннем и внешних рынках. Предыдущие стратегии строились, главным образом, на прогнозе наших возможностей, а не на анализе покупательского спроса.

Содержащийся в ЭС-2020 тезис о том, что углеводородное сырье Россия рассматривает как инструмент внешнеполитического влияния, существенно подпортил международную репутацию страны. «Если что не так, перекроют вентиль?» — занервничали зарубежные партнеры. К счастью, в последней редакции ЭС отсутствуют подобные пассажи.

Новая стратегия (ЭС-2030) вообще старательно обходит острые углы. Не имея однозначных ориентиров, ее авторы заметно пытались никого не обидеть.

Угрожающе выглядит обещание, что на первом этапе реализации ЭС-2030 «возрастет роль государственного участия в развитии российского энергетического сектора». Куда уж больше...

Странное впечатление производят указания на то, что доля ТЭК в ВВП и экспорте должна снизиться к 2030 году не менее чем в 1,7 раза, доля экспорта топливно-энергетических ресурсов в ВВП — в 3 раза, а доля ТЭК в общем

объеме капиталовложений — более чем в 2 раза. Это все равно, как если бы в продовольственной программе оговаривалось, что инвестиций в аграрный сектор не должно быть больше, чем в металлургию.

Все-таки уровень инвестиций должен определяться реальными потребностями для решения задач энергоснабжения и энергобезопасности, а не состоянием инвестиционной активности в смежных областях. Тем более что речь идет не о государственных, а о частных инвестициях.

Да и поводов сдерживать инвестиционную активность нефтяников пока не было. Отрасль недоотягивает до необходимого уровня капиталовложений уже много лет. И это признают авторы ЭС-2030.

Вообще, документ изобилует противоречиями между «лозунгами» и «цифрами». Сказано, что основным содержанием третьего этапа станет постепенный переход к энергетике будущего. Но при этом доля нетопливных источников энергии в энергетическом балансе за 20 лет должна вырасти с 7% до 9,5%.

Гипертрофированное внимание уделяется Восточной Сибири и Дальнему Востоку, но их доля в структуре нефтедобычи должна вырасти до 18–19%. Основным центром нефтедобычи остается Западная Сибирь, но ЭС-2030 не заточена на поддержку отраслевых проектов в этом регионе.

Подробнее об основных параметрах ЭС-2030 будет сказано ниже. С оговоркой, что особого доверия этот документ не вызывает. Вряд ли правительство станет ориентироваться на него в своей работе. Опыт минувшего десятилетия не дает поводов для оптимистичных ожиданий на этот счет.

Возможно, главной концептуальной ошибкой всех четырех ЭС России является акцент на оценке потенциальных возможностей отрасли: «что мы можем». Но, прежде всего, стоило бы разобраться с потребностями: «что и зачем нам необходимо». Под ответы на эти вопросы уже можно было бы подбирать инструменты, обеспечивающие достижение поставленных целей. Увы, без политической доктрины такое невозможно.

Реальная политика

В течение всего минувшего десятилетия В.Путин последовательно укреплял и ужесточал рычаги государственного управления нефтегазовым комплексом. Правда, результаты этой работы наиболее явно стали проявляться с середины 2000-х. В целом, они оказались крайне полезными для госбюджета, но не для развития отрасли.

В своем первом послании парламенту президент В.Путин еще предостерегал чиновников от чрезмерного вмешательства в бизнес, увлечения административными рычагами и развития экспансии государства в отдельные отрасли («это мы уже проходили, это было неэффективно»).

Спустя год президент уже не вспоминал об обещании изменить налоговую политику так, чтобы она была «нацелена не только на достижение бюджетного, но и инвестиционного эффекта». На первый план вышла задача ограничения доходности нефтедобычи.

«Где делаются основные деньги? На нефти, на газе, на металлах, на другом сырье. Полученные дополнительные доходы от экспорта либо проедаются, либо питают отток капитала, либо в лучшем случае инвестируются в тот же сырьевой сектор», — заявил В.Путин в начале 2001 года. Из этого следовало, что государству деньги нужнее и оно лучше знает, как ими распорядиться.

Министерства финансово-экономического блока начали ужесточать фискальную нагрузку на нефтегазовый сектор, чем охладили и без того не слишком горячую заинтересованность частных компаний отрасли инвестировать в проекты, связанные с поиском новых месторождений и вводом их в эксплуатацию.

В 2003 году, когда отрасль была на пике активности, проявились первые признаки ужесточения силового давления государства на нефтяные компании. Было открыто «дело ЮКОСа», которое стало отправной точкой для активного прямого вмешательства государства в отраслевые процессы и масштабного государственного управления сектора.



КРИОГЕННАЯ АРМАТУРА ФОБОС для СПГ

152908, г. Рыбинск, Ярославская область, ул. Сысоевская, 23
Тел.: (4855) 282-100, факс: (4855) 217-788
e-mail: info@fobosarm.ru www.fobosarm.ru

С этого времени самыми активными игроками в области слияний и поглощений стали нефтегазовые компании, контролируемые государством. Это означает, что перераспределение существующих активов стало одним из основных элементов государственной отраслевой политики.

В.Путин последовательно укреплял и ужесточал рычаги государственного управления нефтегазовым комплексом. Результаты оказались полезными для госбюджета, но не для развития отрасли

Начав «дело ЮКОСа», власть жестко дала понять, что больше не будет мириться с «налоговой оптимизацией» (для того времени это, действительно, была очень болезненная для государства проблема). В дополнение к этому

Перераспределение существующих активов стало одним из основных элементов государственной отраслевой политики

для нефтяников были увеличены и налоговые ставки. Было заблокировано применение на территории России режима СРП, стимулирующего инвестиции в крупные нефтегазовые проекты. На эти события нефтяники отреагировали снижением роста годовой добычи. В дальнейшем это стало устойчивой тенденцией.

А в 2004 году глава государства назвал в числе наиболее значимых задач модернизацию и развитие транспортной инфраструктуры. Трубопроводные инициативы В.Путина до сих пор реализуются чиновниками и подконтрольными государству компаниями с таким рвением, как, пожалуй, ни одно другое поручение.

Оставив пост президента, В.Путин сохранил колоссальное влияние на ситуацию в нефтегазовом комплексе страны

Это позволило снять инфраструктурные ограничения на экспорт нефти, свести к минимуму транзитную зависимость, получить прямой выход на новые перспективные рынки и диверсифицировать экспортные потоки. Однако нынешняя активность в трубопроводном строительстве, как минимум, небезупречна с точки зрения экономической эффективности новых дорогостоящих проектов.

Усиление государственного вмешательства в дела отрасли оказалось чрезмерным. Оно негативно сказалось не только на ее текущем состоянии, но и на перспективах развития

Напротив, процесс лицензирования участков недр был заморожен на несколько лет без объяснения причин. Под предлогом борьбы с коррупцией был наложен запрет на конкурсы в пользу аукционов. Нововведение удари-

Жесткая рука государства не помогла консолидировать потенциал отрасли. Напротив, внутриотраслевой конфликт интересов стал более выраженным

ло по малым и средним предприятиям сектора, которые заведомо проигрывали в борьбе кошельков.

Позже почувствовала дискомфорт и контролируемая государством «Роснефть», которая не привыкла переплачивать и из-за

этого вынужденно выходила из борьбы за довольно привлекательные лицензии. Конкурсы вернулись — как исключение, и только в отношении некоторых крупных участков недр.

В 2005 году В.Путин заявил, что месторождения полезных ископаемых, имеющие стратегическое значение для будущей страны, а также инфраструктурные монополии должны оставаться под контролем «со стороны национального, в том числе государственного капитала». Год спустя — поручил резко ограничить практику сжигания на нефтяных промыслах попутного газа и добиться увеличения переработки углеводородного сырья внутри страны.

Оставив пост президента, В.Путин сохранил колоссальное влияние на ситуацию в нефтегазовом комплексе страны. Став премьер-министром, он порадовал нефтяников серией налоговых послаблений, в ручном режиме провел антикризисную корректировку экспортных пошлин на нефть и пообещал нефтяникам, работающим в Восточной Сибири, щедрые льготы по таможенным пошлинам.

У ТЭК появился куратор в ранге премьер-министра. Из состава Минпромэнерго было выделено Министерство энергетики, которое, впрочем, не играет заметной роли в отстаивании отраслевых интересов, оставаясь в тени курирующего ТЭК вице-преьера И.Сечина.

Со сжиганием на скважинах ПНГ и неэффективной нефтепереработкой правительство борется преимущественно административными мерами: устанавливают жесткие требования и санкции за их невыполнение. Реальной помощи нефтяники при решении этих проблем не получают.

Оборотная сторона медали

Обобщая, можно сказать, что объективно необходимое усиление государственного вмешательства в дела отрасли оказалось чрезмерным. Оно негативно сказалось не только на ее текущем состоянии, но и на перспективах развития.

Жесткая рука государства не помогла консолидировать потенциал отрасли. Напротив, внутриотраслевой конфликт интересов стал более выраженным.

НДПИ и практика лицензирования усилили дискриминацию неинтегрированных нефтяных компаний. Резко ограничен доступ к российским недрам иностранных инвесторов — в крупных проектах они теперь могут участвовать только в качестве младших партнеров, да и то, если В.Путин не возражает.

Результатом масштабного огосударствления стали обострившиеся противоречия между подконтрольными государству компаниями и другими ВИНК. И даже госкомпании стали чаще конфликтовать между собой, отстаивая корпоративные интересы, не считаясь с государственными.

Много лет правительство не решает вопрос недискриминационного доступа нефтяных компаний к газопроводной системе, которой монопольно владеет «Газпром». Проблема обострилась в связи с требованием властей обеспечить практически полную утилизацию ПНГ, что объективно необходимо.

Однако даже «Роснефти» с ее огромными объемами попутного газа не удается получить от «Газпрома» доступ к трубе. Не в состоянии решить эту проблему и такой сильный лоббист, как И.Сечин, председатель совета директоров госкомпании. Причина в том, что «Газпром» имеет прямой выход на премьер-министра, с которым решает наиболее важные вопросы без оглядки на вице-преьера.

Было бы неоправданным упрощением объяснить усиление прямого государственного вмешательства в дела отрасли одним лишь корыстным стремлением чиновников укрепить собственное влияние.

Сложившаяся к началу прошлого десятилетия нормативно-правовая база не позволяла эффективно решать ключевые проблемы отрасли, такие как точечное недропользование, ценовая ситуация на внутреннем топливном рынке, потенциальная угроза конкуренции между рос-

сийскими добывающими компаниями на внешних рынках, вывод прибыли из страны, нежелание инвестировать в новые проекты...

В этой ситуации власть выбрала наиболее привычный, простой и быстрый способ решения острейших проблем: вместо последовательного совершенствования правовых механизмов регулирования рынка она решила взять рычаги управления в свои руки.

Госмонополия на трубопроводном транспорте позволила жестко регулировать объемы и направления экспорта, усиление добывающих госкомпаний обеспечило надежные тылы в производственной сфере, а также на топливном рынке.

Вытеснение иностранных инвесторов, привыкших к четким правилам, дало государству больше свободы маневра. Отказ от принципа «двух ключей» создал иллюзию лучшей управляемости в сфере недропользования и позволил взять под прямой контроль все причитающиеся государству нефтяные доходы.

Оборотная сторона медали — регионы во многом утратили интерес к развитию нефтедобычи, а усилившиеся госкомпании, которым правительство поручает роль координаторов крупных региональных программ и проектов, требуют особого к себе отношения, дополнительных привилегий.

Вне правового поля стало очень сложно поддерживать баланс между государственными интересами, проводниками которых во все большей степени становятся госкомпании, и коммерческими интересами самих госкомпаний, которые, используя «служебное положение», получают серьезные вне рыночные преимущества.

Подобные перекосы угнетающе действуют на частный сектор, они неблагоприятны для здорового развития нефтегазового комплекса страны. Как следствие, усиление прямого контроля государства над нефтегазовым комплексом страны хотя и обеспечило быструю отдачу, но в целом угнетающе сказалось на раскрытии потенциала ресурсной базы

страны и деятельности частных нефтяных компании.

За 2000-е годы бюрократический аппарат настолько свыкся с ролью центра принятия решений, что добровольно рычаги управле-

Власть выбрала наиболее привычный, простой и быстрый способ решения острейших проблем: она решила взять рычаги управления в свои руки

ния уже не отдаст. Ему не нужны законы прямого действия, дающие ясные ответы на возникающие у недропользователей вопросы и исчерпывающе регулирующие взаимоотношения бизнеса и государства.

Возможно, этим и объясняется паралич законодотворческого процесса, когда даже самые простые поправки к закону о недрах обсуждаются годами, когда раз за разом генерируются предложения подготовить очередной всеобъемлющий законопроект, ожидание которого отвлекает от решения перезревших проблем правового регулирования еще на годы. 

Международный форум

ПОПУТНЫЙ НЕФТЯНОЙ ГАЗ: ВОЗМОЖНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ 95% ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

15-16 апреля 2010 года, Москва, Конгресс-холл ТПП РФ

Основная цель форума

Разработка механизма реализации постановления Правительства №7 от 08 января 2009 г.

При поддержке

Комитета по энергетике ГД ФС РФ
Союза нефтегазопромышленников России
РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина
Торгово-промышленной палаты РФ



Контакты Оргкомитета:
телефон/факс: (495) 792-57-83/84
e-mail: rustam@citek.ru, ann@citek.ru
WWW.CITEK.RU

