

# ПРИВАТИЗАЦИЯ РОССИЙСКИХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ АКТИВОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

Ю.В. Боровский

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

*Настоящая статья посвящена проблеме приватизации в топливно-энергетическом комплексе России с особым фокусом на недавнюю сделку по покупке государственной «Роснефтью» частной компании ТНК-ВР. Приватизационные процессы, которые уже имели или только будут иметь место в российской энергетике, рассматриваются автором в контексте накопленного международного опыта. В частности, описываются подходы, которых придерживались власти Норвегии, Бразилии, Франции и Великобритании при продаже стратегически важных энергетических активов. В статье также исследуются особенности государственного и частного управления активами в энергетических отраслях России и других стран мира. Например, проливается свет на весьма существенные достижения отечественных государственных компаний в сфере нефтедобычи вопреки бытующему мнению о том, что более чем десятилетний рост российской добычи жидких углеводородов, наблюдаемый с конца 1990-х гг., обусловлен исключительно деятельностью частных бизнес-структур. Кроме того, в статье рассказывается о работе норвежской нефтегазовой корпорации Statoil, которая добилась значительных успехов не только на норвежском континентальном шельфе, но и в других регионах мира. Отдельное внимание уделяется анализу реформы РАО «ЕЭС России», в результате которой были приватизированы многие объекты российской электроэнергетики. Автор не только детально рассматривает саму реформу, но и приводит независимые экспертные оценки, касающиеся ее эффективности и полезности для экономики РФ. Для изучения перспектив развития российской энергетике в статье представлены основные группы интересов, доминирующие в правительстве и топливно-энергетическом комплексе России.*

**Ключевые слова:** энергетическая политика России, приватизация российских энергетических предприятий, реформа РАО «ЕЭС России», нефтяные и газовые компании РФ, ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром», ТНК-ВР, ВР, Statoil.

Покупка государственной «Роснефтью» частного конкурента ТНК-ВР спровоцировала в России острейшую дискуссию о балансе государственного и частного участия в национальной энергетике и экономике в целом. Действительно, в результате этой сделки «Роснефти» получило контроль практически над 40% нефтедобычи страны, а с учетом долей «Газпрома» и «Газпром нефти» – почти над 50% [2].

Противники подобного укрупнения «Роснефти» укоряют либерально ориентированное правительство Д.А. Медведева в том, что оно согласилось на это поглощение вопреки ранее заявленной цели – приватизировать в ближайшие годы основные государственные активы в отечественной энергетике, за исключением только «Газпрома». Согласно постоянно корректирующимся планам правительства, до 2016 г. должен быть продан, как минимум, контрольный пакет акций «Роснефти», а также проведена приватизация других энергетических предприятий страны – «Транснефти», «Зарубежнефти», «РусГидро», ФСК ЕЭС. Точный размер пакетов акций и срок их продажи еще будет уточняться в рамках специальных «дорожных карт».

Бесспорно, новая масштабная волна приватизации энергетических активов, сопоставимая с тем, что россияне видели в 1990-х гг., воспринимается в российском обществе, включая его экспертную часть, крайне неоднозначно. При этом главная дилемма, как обычно, заключается в том, должно ли государство вовсе сокращать свое непосредственное участие в развитии национального ТЭКа?

### Преимущества частного капитала в энергетике?

Изрядное, если не подавляющее, число российских и зарубежных экспертов склонно считать, что рекордный рост добычи нефти, который демонстрирует Россия с 1998 г., является результатом приватизационной программы, реализованной командой Ельцина в 1990-х гг. Они также уверены, что любой рост государственного участия в энергетическом секторе страны, в том числе в рамках сделки «Роснефти» и акционеров ТНК-ВР, а priori является вредным для нефтяной отрасли России. В этой связи следует обратить внимание на несколько обстоятельств.

Удивительно, но переход ТНК-ВР под контроль «Роснефти» не противоречит идеям реформаторов из правительства Егора Гайдара. Именно они определили подобную конфигурацию нефтяной отрасли около 20 лет назад. Действительно, 17 ноября 1992 г. президент Борис Ельцин подписал известный Указ №1403 о приватизации и преобразовании в акционерные общества государственных предприятий, работающих в нефтяной сфере. Реализация данного указа создавала следующую конфигурацию нефтяной отрасли страны. В центре должно было находиться государственное предприятие (ГП) «Роснефть», аккумулирующее почти 60% отечественной добычи нефти. Оно не подле-

жало акционированию и обладало всеми признаками национальной нефтяной компании. Вместе с «Роснефтью» на рынке должны были работать три вертикально-интегрированных акционерных общества: ЛУКОЙЛ, «Сургутнефтегаз» и ЮКОС [1].

Впоследствии слабое государство не смогло отстоять своих заявленных позиций. Государственное предприятие «Роснефть» было все-таки преобразовано в акционерное общество, а его ключевые активы постепенно перешли под контроль разных бизнес-структур, а также региональных и национальных элит. Таким образом, был образован еще целый ряд частных компаний, включая Тюменскую нефтяную компанию, или ТНК, на базе которой позже было создано совместное предприятие ТНК-ВР. Поэтому вполне можно считать, что ТНК, ныне работающая под брендом ТНК-ВР, просто возвращается в лоно «Роснефти», а государство лишь восстанавливает утраченные позиции и не претендует на что-то большее. Как уже было отмечено выше, после закрытия сделки «Роснефти» и акционеров ТНК-ВР государство стало контролировать только 50% отечественной нефтедобычи, под контролем ГП «Роснефть» некогда было 60%.

В настоящем контексте также целесообразно посмотреть на официальные статистические данные. Так, по данным Министерства энергетики РФ, в 2012 г. в России было добыто 518 млн т нефти и газового конденсата (далее – просто нефть), что примерно на 1%, или 6,5 млн т, больше, чем в 2011 г. Наибольший прирост добычи обеспечила государственная «Роснефть» – целых 3 млн т. Частные ТНК-ВР и «Сургутнефтегаз» вместе прирастили менее 1 млн т, а ЛУКОЙЛ вообще продемонстрировал падение добычи. Если же взять нефтедобывающие компании России, контрольный пакет акций которых сейчас принадлежит государству («Роснефть», «Газпром» и «Газпром нефть»), то на их долю пришлось почти две трети прироста российской добычи нефти в истекшем году [2].

Данные за последние 7 лет еще более показательны: в период с 2006 по 2012 г. нефтедобыча ЛУКОЙЛа и «Сургутнефтегаза» упала на 7% (примерно на 6 и 4 млн т соответственно), ТНК-ВР осталась практически на том же уровне. В те же годы государственная «Роснефть» сумела нарастить добычу жидких углеводородов на 44%, или почти на 36 млн т. Добыча нефти «Газпрома» и «Газпромнефти» осталась практически на том же уровне [5]. Столь впечатляющие успехи «Роснефти» связаны отнюдь не с механическим поглощением основных активов ЮКОСа, показатели которых были консолидированы ранее, включая «Юганскнефтегаз».

Наряду с поддержанием, а в ряде случаев органическим ростом добычи на базовых месторождениях, «Роснефти» удалось запустить «с нуля» крупнейшее из месторождений, открытых и введенных в эксплуатацию в России за последние 25 лет. Речь идет о Ванкорском нефтегазовом месторождении, расположенном на севере Восточной Сибири, практически не освоенном нефтегазовом регионе России. Промышленная добыча нефти началась на этом месторождении в 2009 г. и в 2012 г.

достигла 410 тыс. барр. в сутки (свыше 20 млн т в годовом исчислении) [3].

В октябре 2012 г. на лондонской встрече с инвесторами глава «Роснефти» И.И. Сечин сообщил, что среди ведущих российских и зарубежных компаний НК «Роснефть» имеет самые низкие расходы на поиск и разработку нефтяных залежей, а также эксплуатационные расходы на добычу нефти. По данным бывшего вице-премьера правительства РФ, в 2009–2011 гг. первый показатель у «Роснефти» составлял 3,9 долл. на баррель, в то время как у ЛУКОЙЛа – 6,7, Total – 26,1, ExxonMobil – 9,6, BP – 12,0, Royal Dutch Shell – 10,9 долл. на баррель. По второму показателю результаты «Роснефти» – 2,8 долл. на баррель, а у ЛУКОЙЛа – 4,4, Total – 5,6, ExxonMobil – 14,2, BP – 15,9, Royal Dutch Shell – 16,0 долл. на баррель [4].

Таким образом, довод о том, что государственный контроль означает неминуемую деградацию нефтяной промышленности страны, не всегда выдерживает критики. Кроме того, люди, которые восхваляют торжество частного капитала, приведшего к рекордному росту российской нефтедобычи начиная с 1998 г., почему-то забывают о мировой экономической конъюнктуре. Дело в том, что завершение масштабных приватизационных процессов в российском ТЭКе, инициированных при Б.Н. Ельцине, совпало по времени с началом периода мирового экономического роста, сопровождаемого беспрецедентным увеличением цен на нефть.

Тем не менее приведенные выше данные не призваны продемонстрировать безупречность и тем более превосходство государственных нефтяных компаний России над их отечественными конкурентами из частного сектора. Например, финансовые аналитики не перестают указывать на проблемы «Роснефти» с ростом капитальных затрат. С 2010 по 2012 г. они увеличились на 71% (на 6,4 млрд долл.) [5], в то время как у ТНК-ВР только на 1,5 млрд долл. (или 42%) [5]. Показательно также, что капитальные затраты «Роснефти» на баррель добытого нефтяного эквивалента примерно на 2 долл. превышают аналогичный показатель ТНК-ВР [5]. Поэтому не должно быть сомнений в том, что та же «Роснефть», демонстрирующая впечатляющие операционные показатели, нуждается в глубокой и всесторонней модернизации для того, чтобы успешно конкурировать на национальном и глобальном рынке в обозримой перспективе. Этой компании, как и ее конкурентам в российской энергетике, требуется повышать качество менеджмента и снижать издержки, совершенствовать корпоративное управление, внедрять новейшие технологии добычи и учиться их самостоятельно использовать (в том числе при работе на арктическом шельфе), выводить на новый уровень перерабатывающий и сбытовой комплексы, улучшать работу в природоохранной сфере и т.д. И справедливости ради следует сказать, что новое руководство «Роснефти» уже активно работает на указанных направлениях. Выступая в Лондоне после закрытия сделки по покупке ТНК-ВР в марте 2013 г., И.И. Сечин отметил: «Наша работа по интеграции направлена на повы-

шение экономической эффективности и результативности работы компании ... ответственности бизнес-блоков» [6].

Практически все компании, которые сегодня работают в российском ТЭКе (исключение – госкорпорация «Росатом»), являются акционерными обществами, развивающимися по общепринятым стандартам корпоративного управления. Контрольный пакет акций в одних компаниях принадлежит государству, в других – частным структурам и лицам. И главный вопрос здесь заключается в том, почему акционерные компании с преобладанием государственного участия а priori обречены на неэффективность. Как показывает российский опыт, мажоритарный акционер в лице государства не ограничивает развитие контролируемой им компании. Например, он позволяет ей нанимать высококвалифицированные и высокооплачиваемые кадры (включая иностранных), приобретать новые активы и внедрять новейшие технологии.

Довод о том, что государственные энергетические компании эксплуатируются государством в социальных целях, имеет право на жизнь, но в случае с Россией он связан с переходным состоянием ее экономики. Для промышленных предприятий России тарифы на электричество уже достигли рыночного уровня, тарифы на газ планомерно к нему движутся (переход России на так называемые равнодоходные цены на газ запланирован на 2017–2018 гг.). Российские домашние хозяйства также платят с каждым годом все больше и больше за электричество и газ. Есть и другие аргументы. До сих пор льготными поставками топлива российским сельхозпроизводителям занимается не только государственная «Роснефть», но и ведущие частные нефтяные компании страны, включая ЛУКОЙЛ и ТНК-ВР.

Из всего вышесказанного следует вывод: акционерная энергетическая компания с преобладающим государственным участием может эффективно развиваться и конкурировать с соперниками из частного сектора при условии, если ее менеджмент обладает высокими профессиональными качествами, а мажоритарный акционер придерживается общепринятых стандартов корпоративного управления и ориентирован исключительно на максимизацию прибыли, например, с целью наполнения национального бюджета. В этой связи очень показателен опыт Норвегии.

Нечасто кто-то вспоминает, что норвежская нефтегазовая компания Statoil контролируется государством, а так было всегда. Однако это обстоятельство отнюдь не мешает ей успешно конкурировать на национальном и мировом рынке.

Statoil демонстрирует впечатляющие операционные и финансовые показатели (например, с 2001 по 2011 г. добыча нефти и газа выросла в Statoil (в Норвегии и за ее пределами) на 84%, объем доказанных запасов нефти и газа – на 27%, выручка – почти в 3 раза, чистая прибыль – в 4,5 раза.) [7]; управляет добычей 75% нефти и газа в Норвегии; является одним из ведущих мировых экспортеров нефти, а также вторым по величине поставщиком природ-

ного газа в Европе (после «Газпрома»). На базе компании Statoil построена не только вся нефтегазовая промышленность, но и сервисная индустрия Норвегии, дающая работу тысячам норвежцев. Также немаловажно, что Statoil является обладателем уникальных технологий и услуг в области добычи углеводородов на больших морских глубинах. На сегодняшний день компания считается крупнейшим в мире оператором проектов, реализуемых на морских глубинах, превышающих 100 метров. Это бесспорное технологическое преимущество является залогом настоящего и будущего процветания компании. Наверняка оно окажется очень востребованным при предстоящем освоении глубоководных морских ресурсов Земли. Неслучайно, что Statoil уже стал ведущим оператором проектов по глубоководной добыче тяжелой нефти в Бразилии, а также заключил соглашение о сотрудничестве с «Роснефтью», в рамках которого он применит свои новейшие технологии в российской части Баренцева и Охотского морей.

Пример Statoil показателен еще и тем, что государственный контроль предприятия стал той основой, без которой частные инвесторы, прежде всего иностранные, вряд ли стали бы вкладывать значительные финансовые средства в освоение сложных, капиталоемких проектов на норвежском шельфе в Северном и Баренцевом морях. Партнерство с государственной Statoil было им расценено как необходимая гарантия сохранности их инвестиций.

#### **Сделка «Роснефти» и ТНК-ВР: национализация или приватизация?**

На сделку «Роснефти» по покупке ТНК-ВР можно посмотреть еще под одним углом зрения. Если российские акционеры ТНК-ВР в лице консорциума ААР получили за половину компании примерно 28 млрд долл. [8], то их британский партнер ВР в результате двухэтапной транзакции приобрел не только около 17 млрд долл., но и 12,84% акций новой «Роснефти». Кроме того, по условиям соглашения ВР выкупила у государственного «Роснефтегаза» (непосредственно главного акционера «Роснефти») еще 5,66% акций «Роснефти» по той же цене – 8 долл. за акцию.

Таким образом, по завершении всех финансовых операций британский гигант стал обладателем 19,75% акций «Роснефти», включая уже имевшуюся у него долю в 1,25% [8]. В 2014 г. и последующие годы государство, если следовать заявлениям главы Росимущества РФ О.К. Дергуновой и других представителей правительства [9], продолжит продавать акции «Роснефти», и, вполне возможно, ВР увеличит свой пакет. Однако уже сегодня можно говорить о зарождении стратегической синергии российского и британского нефтегазового бизнеса. Эксперты, как правило, единодушны в том, что акционерный союз с ВР позволит «Роснефти» повысить эффективность операционной деятельности; получить доступ к новейшим технологиям и сервисам, а также выйти на новые зарубежные рынки. Кроме того, присутствие ВР в акционерном капитале «Роснефти» потребует от руководства

российской компании поднять на новую ступень ее корпоративное управление.

До сделки по покупке ТНК-ВР структура акционерного капитала «Роснефти» выглядела следующим образом: государственная корпорация ОАО «Роснефтегаз» – 75,16%, ООО «РН-развитие» (дочернее предприятие НК «Роснефть») – 9,53%, ООО «РН-Строй» (дочернее предприятие НК «Роснефть») – 0,01%, прочие, в основном частные инвесторы, – 15,3%. Таким образом, в руках государства в последние годы находилось 84,7% акций «Роснефти». В результате вышеописанной сделки «Роснефти» с ВР доля государственного участия в госкомпании сократилась до 66,2% [10]. Это даже меньше доли норвежского государства в акционерном капитале компании Statoil – 67%.

Таким образом, заявления о том, что в результате поглощения ТНК-ВР «Роснефтью» в России возникла угроза национализации, не совсем адекватны. Во-первых, после завершения сделки «Роснефти» и акционеров ТНК-ВР государство имеет меньшую долю в нефтяном секторе страны, чем планировало реформаторское правительство Егора Гайдара в начале 1990-х гг. Во-вторых, государственное участие в «Роснефти», крупнейшей публичной нефтяной компании страны и мира (если брать в расчет уровень добычи и запасов нефти), снизилось до беспрецедентно низкой отметки – 66,2%.

#### **Нужна ли приватизация России и если нужна, то какая?**

Подавляющее большинство населения России по-прежнему отрицательно оценивает результаты приватизации ельцинской эпохи. И это не странно. Ключевые государственные активы тогда были проданы за бесценок узкой группе лиц, которая впоследствии стала называться олигархами. Вот один из примеров, причем довольно актуальный сегодня. В 1990-х гг. от продажи Тюменской нефтяной компании (ТНК) государство получило менее 1 млрд долл. [11]. По состоянию на конец 2011 г. совместное предприятие ТНК-ВР, созданное в 2003 г. на базе ТНК, выплатило своим акционерам 38 млрд долл. в виде дивидендов [12, с.9]. В декабре 2012 г. руководство компании «Роснефть» и консорциум ААР подписали договор купли-продажи 50-процентной доли в ТНК-ВР. Сумма сделки составила 28 млрд долл. Таким образом, если предположить, что Российское государство не продало бы в свое время этот актив и решило его приватизировать только сейчас, то его совокупная выгода составила бы не менее 94 млрд долл.: 38 млрд долл. в качестве дивидендов, а также 56 млрд долл. в виде рыночной стоимости предприятия.

Бесспорно, приведенные выше расчеты весьма условны, и к тому же история не терпит сослагательного наклонения. Тем не менее нельзя не отметить, что в России время от времени поднимается вопрос о пересмотре итогов приватизации 1990-х гг. или выплате компенсаций за собственность, полученную практически за бесценок. Даже относительно недавно, 9 февраля 2012 г., премьер-министр и кандидат в президенты В.В. Путин, выступая на

съезде Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), предложил закрыть тему «нечестной» приватизации 1990-х гг. после уплаты разового взноса нынешними владельцами приватизированных предприятий. Тремя годами ранее, в 2009 г., партия «Справедливая Россия» также предлагала обложить разовыми налогами крупные состояния, созданные в эпоху приватизации. Результаты социологического опроса, который провел ВЦИОМ в 2007 г., показали, что 58% российских предпринимателей полагают необходимым «сделать шаг навстречу требованиям различных слоев общества» и пересмотреть результаты приватизации 1990-х гг. [13].

Если обратиться к более поздним приватизационным процессам в России, в том числе в сфере энергетики, то и они оказались довольно противоречивыми и неоднозначными. Самый наглядный тому пример – реформирование РАО «ЕЭС России», в результате которого принадлежащая государству вертикально интегрированная электроэнергетическая компания общенационального масштаба была разделена на ряд независимых бизнес-единиц, подлежащих приватизации.

Реформа РАО «ЕЭС России» охватила 2003–2008 гг. По замыслу она выглядела весьма прогрессивно. «Сетевые монополии», занимающиеся передачей электроэнергии и оперативно-диспетчерским управлением, отделились от конкурентных секторов – генерации и сбыта электроэнергии, ремонта и сервиса [14]. Вместе с атомными электростанциями сетевые монополии оставались под контролем государства, в то время как генерирующие, сбытовые и ремонтные компании должны были быть приватизированы и конкурировать друг с другом ради повышения эффективности и снижения издержек.

В отличие от Украины, создавшей вместо одной общенациональной вертикально-интегрированной монополии несколько локальных, идеологи российской реформы предложили сформировать шесть оптово-генерирующих компаний (ОГК) и сделать это таким образом, чтобы в них вошли генерирующие мощности, преимущественно государственные районные электростанции (ГРЭС), из разных регионов страны. Кроме того, параллельно должны были быть созданы 14 территориальных генерирующих компаний (ТГК), в состав которых включались главным образом теплоэлектроцентрали (ТЭЦ). Подавляющее большинство гидроэлектростанций (ГЭС) было выделено в отдельную акционерную структуру (ныне – «РусГидро»).

К началу 2008 г. было завершено формирование всех ОГК и ТГК, а также сбытовых активов, которые были приватизированы. Новые собственники, в число которых вошли государственные («Газпром энергохолдинг» («Газпром»), «Интер РАО»), а также российские и иностранные частные компании (российские «Норильский никель», «Евросибэнерго», итальянская Enel, немецкая E.ON), взяли на себя весьма серьезные инвестиционные обязательства. Магистральные электросети страны перешли под управление Федеральной сетевой

компания (ОАО «ФСК ЕЭС»), а межрегиональные распределительные сетевые компании вошли в холдинг МРСК. Системный оператор Единой энергетической системы (ОАО «СО ЕЭС») стал осуществлять централизованное оперативно-диспетчерское управление электроэнергетической системой страны. Контрольный пакет акций МРСК, ФСК, СО остался у государства.

С 2008 г., или уже пять лет, российский рынок электроэнергии работает по новым правилам, а его важной составляющей является частный капитал. Однако, по мнению подавляющего большинства экспертов, реформа до сих пор не привела к ожидаемым результатам. Во-первых, не повышена эффективность и надежность отрасли. Именно после начала реформы произошли и «московский блэкаут» 2005 г. и авария на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 г., ставшая крупнейшей в истории российской гидроэнергетики. В настоящее время специалисты и СМИ бьют новую тревогу уже по поводу Красноярской ГЭС, основным собственником которой выступает частная «Евросибэнерго».

Во-вторых, создание оптового рынка электроэнергии и отказ от регулирования цен для промышленных потребителей не создали необходимой конкуренции в отрасли, что не только не повысило качество предоставляемых услуг, но и спровоцировало резкий рост тарифов на электричество в стране. За пять лет они увеличились более чем вдвое. И если для населения стоимость электроэнергии до сих пор устанавливается государством и пока остается на относительно низком уровне, то промышленные потребители России нередко платят больше, чем их европейские конкуренты [14]. Также показательно, что подключение к электрическим сетям остается в России одним из самых длительных и затратных в сравнении с другими странами. В среднем в мире подключение к сетям занимает 3–3,5 месяца, в России – свыше 9 месяцев [15].

И наконец, в российскую электроэнергетику так и не пришли те значительные частные инвестиции, что были обещаны идеологами реформы. Возобладало стремление новых собственников максимизировать прибыли при минимальных инвестициях. В итоге на первом этапе, в 2007–2009 гг., инвестиционная программа, предложенная правительством, провалилась полностью, и только с 2010 г. новые владельцы ОГК, ТГК и прочих активов стали постепенно наращивать свои инвестиции, и это стало происходить под жестким давлением федеральных властей [16].

Ряд российских специалистов, включая бывшего заместителя министра энергетики В.В. Кудрявого, считают, что в ходе реформы РАО «ЕЭС России» контроль над энергетическими компаниями получили структуры, рассматривающие деятельность таких предприятий исключительно с точки зрения прибыли, главным образом краткосрочной. Количество всевозможных злоупотреблений резко возросло, электростанции и сбытовые компании оказались окружены сетью

из множества частных, паразитирующих посредников, что привело к росту тарифов [14].

На таком неоднозначном фоне во властных структурах и самой отрасли нет единства мнений относительно того, как в дальнейшем развивать национальную электроэнергетику. Одна группа, в которой преобладают либералы-реформаторы, считает необходимым довести начатую реформу до конца и установить в электроэнергетике всецело свободные рыночные отношения, ликвидировав де-факто локальные монополии и перекрестное субсидирование. Конкуренция, которая в России с огромным трудом приживается на оптовом рынке, должна быть доведена, по мнению представителей этой группы, до розничного уровня, чтобы все конечные потребители имели возможность выбора поставщика.

Другая группа, представленная государственниками, напротив, выступает за усиление влияния государства в электроэнергетической отрасли, имеющей стратегическое, системообразующее значение для экономики и домашних хозяйств. Такой подход должен повысить управляемость национального электроэнергетического комплекса и устранить возникшие издержки. К слову, ведущие позиции в российской электроэнергетике (около 55% генерации) уже занимают российские госкомпании («РусГидро», «Газпром энергохолдинг», «Росатом» и «Интер РАО ЕЭС») [14].

Судя по последним событиям, чаша весов все же склоняется в пользу второго пути. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в ноябре 2012 г. В.В. Путин все-таки подписал указ о создании ОАО «Российские сети», которое объединит внутри себя холдинг МРСК и ФСК ЕЭС и станет контролировать около 70% распределительных и 90% магистральных сетей в России. Таким образом, произойдет реконсолидация основных сетевых активов страны в рамках одной компании, находящейся под контролем государства [17]. Кроме того, вопреки серьезному противодействию все-таки продолжает консолидация долей, которыми владеет государство в разных электроэнергетических предприятиях страны, в рамках одной управляющей компании – «Роснефтегаза». Например, в феврале 2013 г. премьер-министр Д.А. Медведев подписал распоряжение о продаже «Роснефтегазу» 40-процентного пакета акций «Иркутскэнерго», принадлежащих «Интер РАО».

Подытоживая сказанное выше, следует отметить, что вопрос о государственном или частном владении в российской электроэнергетике, как и энергетике в целом, является скорее второстепенным. Опыт реформирования РАО «ЕЭС России» показывает, что главным фактором, определяющим успех или неудачу любых преобразований и проектов, является качество управления. И передача государственной собственности в частные руки не может быть панацеей, а принадлежащая государству акционерная компания с грамотным менеджментом вполне может быть эффективной и полезной для национального рынка и нужд граждан.

Еще один ключевой вопрос, касающийся приватизации государственных энергетических активов, связан с выбором времени для подобных сделок. Очевидно, что при не самой лучшей мировой экономической конъюнктуре выручить от продажи можно значительно меньше средств, от чего пострадает не только государство, но и, по сути, все граждане страны. Ведь поступления от приватизационных сделок могут идти не просто в бюджет, а на конкретные социально значимые проекты. На сегодняшний день разница между рыночной капитализацией российских энергетических компаний, подлежащих приватизации, и реальной стоимостью их активов огромна. Виной тому не только мировой экономический и финансовый кризис, но и сильно недооцененный и неразвитый фондовый рынок России. Поэтому неудивительно, что ВР стала обладателем 12,84% акций «Роснефти», обладающей крупнейшими запасами и добычей нефти среди публичных компаний мира, всего за 10,9 млрд долл. (8 долл. за акцию).

Действительно, указанная сделка состоялась, исходя из рыночной капитализации «Роснефти» в 85 млрд долл. Однако, если взять только доказанные запасы нефти «Роснефти» (у компании есть также существенные вероятные и возможные запасы, а также перспективные ресурсы нефти), по состоянию на 31 декабря 2012 г. и умножить их на рыночную стоимость барреля нефти сорта Urals на ту же дату за вычетом усредненных капитальных, эксплуатационных, транспортных расходов, а также экспортной пошлины и НДС на баррель нефти, которые приводит госкомпания в своих корпоративных материалах [8], получится сумма, превышающая 550 млрд долл. Как известно, у «Роснефти», помимо нефтяных, есть еще и газовые запасы наряду с другими высоколиквидными активами.

Приведенные выше цифры весьма условны и призваны лишь указать на сам факт недооценки российских энергетических компаний на данном историческом этапе их развития. Не исключено, что в среднесрочной перспективе рыночная стоимость «Роснефти» и других государственных энергетических активов увеличится в разы, и тогда опять начнут раздаваться голоса в пользу пересмотра итогов приватизации.

#### **Зарубежный опыт, к которому стоит прислушаться**

За последние 30 лет в Европе и мире были полностью или частично приватизированы десятки крупных государственных предприятий, в том числе энергетических. Нередко чековым и залоговым аукционам, прошедшим в России в 1990-х гг., противопоставляют образцово-показательную приватизацию в Великобритании, охватившую целых три десятилетия с конца 1970-х гг. Во-первых, британские правительства никогда не спешили с продажей, все скрупулезно просчитывали и терпеливо ждали подходящего момента. Во-вторых, все сделки сопровождалось долгими и открытыми обсуждениями в парламенте. В-третьих, для каждого аукциона разрабатывался отдельный закон, кото-

рый впоследствии одобрялся парламентариями. И несмотря на все это, в 1997 г. лейбористское правительство Тони Блэра ввело налог на непредвиденную сверхприбыль для ранее приватизированных предприятий (The Windfall Tax). Лейбористы посчитали, что консерваторы, находящиеся у власти 18 лет, довольно дешево продавали государственную собственность. В итоге за счет этого налога государство собрало 5 млрд фунтов, которые были направлены на системную борьбу с безработицей.

В отличие от Великобритании в России, как уже было отмечено, до сих пор не состоялось пересмотра итогов «несправедливой» приватизации 1990-х гг. Более того, с 2001 г. приватизация является исключительной прерогативой правительства, а Государственная дума получает лишь отчет о результатах уже состоявшейся приватизации [18]. Первичное публичное размещение акций (ПРО) норвежской государственной нефтегазовой компании Statoil, случившееся в 2001 г., сопровождалось не только многолетними парламентскими слушаниями, но и национальными дебатами. Правительство даже пошло на проведение социологического опроса, который показал, что большинство граждан поддерживают частичную приватизацию Statoil. Также немаловажно, что окончательное решение по частичной продаже акций компании выносил парламент. Сегодня норвежское государство контролирует 67% акций Statoil. В норвежских политических кругах и обществе вопрос полного ухода государства из компании даже не ставился.

В 1953 г. в Бразилии была учреждена нефтяная компания Petrobras (Petroleo Brasileiro S.A., Petrobras). Причем государство прекрасно знавало, что его «создание» еще долго не сможет выступать на равных с ведущими игроками мирового нефтяного рынка, и обеспечивало ему возможность для беспрепятственного роста. Вплоть до 1997 г. разведка и добыча нефти, а также вся деятельность, связанная с нефтью, природным газом, за исключением оптового распределения и розничной продажи, оставались в Бразилии монополией Petrobras. Только когда Petrobras прочно встала на ноги, а Бразилия вошла в группу из 16 стран, которые

производят более 1 млн баррелей нефти в сутки, нефтедобывающая промышленность страны была открыта для частного сектора. Но правительство продолжало и продолжает держать деятельность Petrobras под контролем.

Когда в 2010 г. Petrobras вышла на биржу, большая часть ее акций осталась тогда и остается поныне в руках правительства. В том же 2010 г. был принят закон, касавшийся соглашений о разделе продукции, по которому Petrobras стала оператором всех шельфовых месторождений с правом принятия принципиальных решений. По этому закону Petrobras должна владеть, как минимум, 30% каждого месторождения.

Согласно российскому законодательству, или закону РФ «О недрах», право разрабатывать месторождения Арктического континентального шельфа России имеют только компании с преобладающей государственной долей (более 50% акций) и пятилетним опытом работы на шельфе. Этим условиям сегодня отвечают только «Газпром» и «Роснефть». Их приватизация неминуемо повлечет за собой ревизию законодательства, что может войти в противоречие с интересами большинства граждан страны, скептически относящихся к продаже стратегических государственных активов.

В завершение настоящего анализа можно привести и некоторый французский опыт. Так, в энергетике Франции по сей день превалирует государственный концерн «Электрисите де Франс» (Électricité de France, EDF), который не только владеет основными генерирующими мощностями страны (АЭС, ГЭС, ТЭС и т.д.), но и участвует в транспортировке, а также в продаже электроэнергии конечным потребителям. В 2005 г. компания была частично приватизирована и вышла на биржу, однако почти 85% ее акций остается в руках государства. Это обстоятельство не мешает «Электрисите де Франс» показывать солидную чистую прибыль (свыше 3 млрд евро в 2011 и 2012 гг.) [19] и успешно работать за пределами Франции: в Великобритании, Швейцарии, Бельгии, Нидерландах, Польше, США, Бразилии, КНР, Лаосе, Вьетнаме.

#### Список литературы

1. Ходоровский А. Генеалогическое древо российской нефтянки // Slon.ru – 2012. 19 ноября. URL: <http://slon.ru> (дата обращения: 03.03.2013)
2. ЦДУ ТЭК. URL: <http://www.cdu.ru/> (дата обращения: 15.01.2013)
3. «Роснефть» планирует нарастить добычу на Ванкоре в 2013 г. до 430–440 тыс. барр. в сутки // Нефть России. 2013. 1 февраля. URL: <http://www.oilcapital.ru> (дата обращения: 05.02.2013)
4. Презентация инвесторам НК «Роснефть», Лондон, 5 октября 2012 г. URL: [http://www.rosneft.ru/attach/0/02/99/TNK-BP\\_deal\\_RUS.PDF](http://www.rosneft.ru/attach/0/02/99/TNK-BP_deal_RUS.PDF) (дата обращения: 15.03.2013)
5. Финансовая отчетность НК «Роснефть» и ТНК-ВР за 2010 – 2012 г. URL: <http://www.rosneft.ru>, <http://www.tnk-bp.ru> (дата обращения: 15.03.2013)
6. Сечин рассказал о переменах в «Роснефти» после сделки с ВР // Ntv.ru. – 2013. – 22 марта. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/527517> (дата обращения: 27.03.2013)
7. Statoil. Annual Reports 2001-2012. URL: <http://www.statoil.com> (Accessed 15.02.2013)
8. Корпоративные материалы НК «Роснефть». URL: <http://www.rosneft.ru> (дата обращения: 15.05.2013)

9. «Роснефть» будет приватизирована с учетом обязательств перед иностранными партнерами // OilCapital.ru. 2013. 27 февраля. URL: <http://www.oilcapital.ru> (дата обращения: 4.03.2013)
10. Rosneft (ОАО) Equity Ownership Summary // Bloomberg Professional (as of 25 February 2013). URL: <http://www.bloomberg.com/professional> (Accessed 25.02.2013)
11. «Роснефть» покупает ТНК-ВР: История эпохальной сделки // РБК-Украина. 2012. 22 октября. URL: <http://www.rbc.ua> (дата обращения: 15.02.2013)
12. BP Annual Report and Form 20-F 2011. URL: <http://www.bp.com> (дата обращения: 07.03.2013)
13. Путин призвал закрыть тему нелегитимности приватизации 90-х. // Lenta.ru. 2012. 9 февраля. URL: <http://lenta.ru/news/2012/02/09/legitimacy/> (дата обращения: 15.02.2013)
14. Непростой выбор // UA Energy. 2012. 12 декабря. URL: <http://www.ua-energy.org/> (дата обращения: 15.01.2013)
15. Ситников А. Мутный свет «лампочки Чубайса» // Свободная мысль. 2012. 8 ноября. URL: <http://www.svom.info/> (дата обращения: 10.01.2013)
16. Лебедев В., Рубанов И., Сиваков Д. Есть у реформы начало, нет у реформы конца // Эксперт. 2012. 21 мая. URL: <http://expert.ru/> (дата обращения: 17.04.2013)
17. Струкова Е. Назад в будущее: реформа Чубайса умерла во младенчестве // РБК. – 2013. – 17 апреля. URL: <http://www.rbc.info/> (дата обращения: 10.02.2013)
18. Федеральный закон № 178 от 21.12.2001. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133045> (дата обращения: 01.04.2013)
19. Финансовая отчетность группы EDF. URL: <http://www.edf.com> (дата обращения: 04.04.2013)

#### Об авторе

**Боровский Юрий Викторович** – к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО(У) МИД России. E-mail: [yuribor@mail.ru](mailto:yuribor@mail.ru)

## PRIVATIZATION OF RUSSIA'S ENERGY ASSETS IN THE INTERNATIONAL CONTEXT

Y.V. Borovsky

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

**Abstract:** *The article deals with privatization in Russia's energy sector with a special focus on a recent purchase of the private TNK-BP by the state-owned Rosneft. The author analyses the past, present and future privatization deals related to the Russian oil, gas and power generation industry as compared to accumulated international experience. For instance, the article displays the ways the Norwegian, Brazilian, French and British authorities privatized national strategic energy assets.*

*The study presented in the article also aims to find out key advantages and disadvantages of state or private ownership in the Russian and global energy industry. For example, it sheds light on some considerable achievements of the Russian state-controlled companies in oil production amid a widespread belief that more than a decade-long growth in the Russian oil industry is due only to private firms that were created in the 1990s. Additionally, the state-controlled Norwegian oil and gas firm Statoil that shows strong operational and financial results on the Norwegian Continental Shelf and abroad is also in the spotlight of the current study.*

*In line with the mentioned takeover of TNK-BP the author examines outcomes of the reorganization of RAO UES of Russia (the dismantled Russian electric power monopoly) that was seen as a massive privatization of the national power industry. Moreover, the study presents two groups of interests prevailing in the Russian government and energy business to give an outlook on the Russian energy industry.*

**Key words:** Russia's energy policy, privatization of the Russian energy assets, reorganization of RAO UES of Russia, Russian oil and gas companies, Rosneft, Gazprom, TNK-BP, BP, Statoil.

### References

1. Khodorovsky A. Geneologicheskoye derevo rossiiskoi neftyanki [The genealogical tree of the Russian oil industry]. Slon.ru, 2012, 19 November. Available at: <http://slon.ru> (Accessed 3 March 2013).
2. CDU TEK. Available at: <http://www.cdu.ru/> (Accessed 15 January 2013).
3. Rosneft planiruet narastit dobychy na Vankore v 2013 g. do 430–440 tys. barr. v sytki [Rosneft plans to increase production at Vankor oil field to 430–440 thou. barr. per day in 2013]. Neft Rossii, 2013, 1 February. Available at: <http://www.oilcapital.ru/upstream/195494.html> (Accessed 5 February 2013)
4. Rosneft Investor Presentation (London, 5 October 2002). Available at: [http://www.rosneft.ru/attach/0/02/99/TNK-BP\\_deal\\_RUS.PDF](http://www.rosneft.ru/attach/0/02/99/TNK-BP_deal_RUS.PDF) (Accessed 15 March 2013).
5. Rosneft and TNK-BP Financial Statements for 2010-2012. Available at: <http://www.rosneft.ru>, <http://www.tnk-bp.ru> (Accessed 15 March 2013).
6. Sechin rasskazal o peremenakh v Rosnefti posle sdelki s BP [Sechin unveiled changes in Rosneft after its deal with BP]. Ntv.ru, 2013, 22 March. Available at: <http://www.ntv.ru> (Accessed 27 March 2013).
7. Statoil. Annual Reports 2001-2012. Available at: <http://www.statoil.com> (Accessed 15 February 2013).
8. Rosneft corporate information. Available at: <http://www.rosneft.com> (Accessed 15 May 2013).
9. Rosneft bydet privatizirovana s uchetom obyazatel'ts pered inostrannymi partnerami [Rosneft will be privatized with respect to its commitments to foreign partners]. OilCapital.ru., 2013, 27 February. Available at: [www.oilcapital.ru](http://www.oilcapital.ru) (Accessed 4 March 2013).
10. Rosneft (OAO) Equity Ownership Summary. Available at: <http://www.bloomberg.com/professional> <http://www.rbc.ua/> (Accessed 25 February 2013).
11. Rosneft pokupaet TNK-BP: istoria epokhalnoi sdelki [Rosneft buys TNK-BP: history of a milestone deal]. RBC-Ukraine, 2012, 22 October. Available at: <http://www.rbc.ua/> (Accessed 15 February 2013).
12. BP Annual Report and Form 20-F 2011. Available at: [www.bp.com](http://www.bp.com) (Accessed 7 March 2013).
13. Putin prizval zakryt temy nelegitimnosti privatizatsii 90-kh [Putin called to stop discussing illegitimacy of the privatization process of the 1990s]. Lenta.ru, 2012, 9 February. Available at: [www.lenta.ru](http://www.lenta.ru) (Accessed 15 February 2013).
14. Neprostoi vybor [Difficult choice]. UA Energy, 2012, 12 December. Available at: [www.ua-energy.org](http://www.ua-energy.org) (Accessed 15 January 2013).
15. Sitnikov A. Mytni svet lampochki Chubaisa [Cloudy light from a Chubais's bulb]. Svobodnaya mysl, 2012, 8 November. Available at: <http://svpressa.ru> (Accessed 10 January 2013).
16. Lebedev V., Rubanov I., Sivakov D. Est u reformy nachalo, net u reform kontsa [The reform has the beginning but not the end. Expert, 2012, 21 May. Available at: <http://expert.ru/> (Accessed 10 February 2013).
17. Strukova E. Nazad v budushee: reforma Chubaisa umerla vo mladenchestve [Back to the future, a reform worked out by Chubais died in its infancy]. RBC, 2013, 17 April. Available at: [www.rbc.ru](http://www.rbc.ru) (Accessed 20 April 2013).
18. Federal law #178 as of 21.12.2001 Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133045> (Accessed 1 April 2013).
19. EDF Financial Statements. Available at: <http://www.edf.com> (Accessed 4 April 2013).

### About the author

**Yury V. Borovsky** – Associate professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO-University. E-mail: [yuribor@mail.ru](mailto:yuribor@mail.ru)

---