

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ И СЛЕДСТВИЯ

В.А. Крюков

ДИНАМИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Динамика институциональной системы недропользования (ресурсного режима или нормативно-правового пространства) в целом подчиняется тем же закономерностям и имеет те же особенности, что и изменение любой другой системы институтов. Направления изменений институционального устройства экономики (в части собственно экономической) определяются

- системой приоритетов и предпочтений, складывающихся в данной стране на определенный момент времени;
- производственно-технологическими условиями и факторами, лежащими на стороне используемых в хозяйственной деятельности активов;
- фундаментальными изменениями в соотношении цен на основные факторы и условия осуществления хозяйственной деятельности [1].

Эти изменения могут происходить двумя основными путями: во-первых, эволюционным – по мере накопления изменений, прежде всего, в составе производственно-технологических активов; во-вторых, индуцированным (или скачкообразным) при сдерживании эволюции отмеченных выше основных факторов и условий¹.

¹ Это так называемая модель индуцированных институциональных изменений В. Раттена и Ю. Хайами, в соответствии с которой, с одной стороны, экзогенные изменения в технологиях, обеспеченности ресурсами или потребительском спросе создают неравновесие на рынках факторов производства, из чего и вырастает спрос на институциональные изменения в экономике в целом, а с другой стороны, предложение институциональных изменений отражает борьбу между различными группами специальных интересов (см. [2]).

При формировании системы институтов, обеспечивающих функционирование системы недропользования, основанной на преимущественном действии рыночных сил и регуляторов, особое значение имеет учет системно-специфических особенностей активов минерально-сырьевого сектора. К данным особенностям необходимо отнести характеристики основных активов, обусловленные их функционированием в условиях «единой общенародной собственности». Только по мере изменения характеристик основных активов (т.е. по мере ослабления монопольного положения собственников ранее созданных объектов инфраструктуры) целесообразно осуществлять замещение инструментов реализации норм и правил, основанных на указаниях, инструментами, основанными на стимулировании.

Как оценить необходимость появления нового ресурсного режима? Какие факторы определяют, может ли существующий режим действовать еще определенное время? Можем ли мы пролить свет на возникновение новых режимов, анализируя закат предшествующих? Есть ли определенная универсальная последовательность институтов, присущих ресурсным режимам, или необходимо выделять несколько различных моделей?

По мнению О. Янга, реальные ресурсные режимы могут быть трех различных типов:

- 1) формируемые как спонтанный порядок;
- 2) формируемые в процессе обсуждений. В этом случае попытки понять процесс возникновения обсуждаемого порядка требуют анализа процедур торга;
- 3) формируемые в рамках привнесенного порядка.

Подобные режимы устанавливаются доминирующей группой или консорциумом акторов, и динамика данных режимов может быть объяснена в терминах и в рамках изменения власти.

Следует отметить, что возрастание сложности социальных систем очень часто ведет к формированию ресурсных режимов на спонтанной основе, а не на основе переговоров или установления того или иного порядка. Некоторые режимы содержат внутренние противоречия, которые со временем ведут к серьезным проблемам и усиливают давление в направлении проведения преобразований. Не вызывает сомнения тот факт, что развитие технологии обостряет внутренние противоречия, присутствующие изначально в том или ином ресурсном режиме.

Мы разделяем точку зрения В.Л. Тамбовцева относительно того, что в рамках чисто экономического («наивного») подхода к определению

причин институциональных изменений игнорируются не только политические факторы, но и значимость фактора перераспределения богатства, обусловленного принимаемыми институциональными изменениями [2]. Изменение институциональной системы недропользования в России начиная с конца 80-х годов является ярким подтверждением данного тезиса. Уменьшение роли регионов в решении вопросов, касающихся предоставления прав на пользование недрами, а также отстранение регионов от процесса мониторинга условий пользования недрами являются одной из очевидных форм проявления доминирующего влияния политических обстоятельств на изменения институциональных условий в сфере недропользования.

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ, ФОРМИРУЕМОЙ В РОССИИ

Сегодня в России процесс формирования институциональной системы в сфере недропользования осуществляется, на наш взгляд, в значительной мере на спонтанной основе под влиянием определенных доминирующих групп акторов и очень тесно связан с изменениями в политической системе. Можно выделить три основных периода формирования институциональной системы в недропользовании.

Первый период (1990–1997 гг.) – формирование основ рыночно ориентированной системы недропользования (принятие федеральных законов «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции» и др.). Характерная особенность данного периода – многоаспектность подходов к учету специфики процесса недропользования. Именно в этот период формируются и получают правовое закрепление инициативы регионов в данной области, предпринимаются попытки учета особенностей разведки, освоения и разработки различных по качеству запасов и местоположению месторождений полезных ископаемых.

Второй период (1998–2001 гг.) – усиление влияния на процессы формирования и реализации норм и правил в сфере недропользования со стороны вертикально интегрированных финансовых групп и финансово-олигархических конгломератов. Наиболее яркое свидетельство – активное лоббирование со стороны ОАО «НК «ЮКОС» введения налога на добычу полезных ископаемых и принятие по нему «плоской» шкалы.

Третий период (с 2002 г. до настоящего времени) – разработка нового базового законодательства в сфере недропользования, в большей степени

отвечающего реализации национальных экономических приоритетов. При этом происходит существенное ограничение прав и полномочий регионов в сфере недропользования.

Принятый в феврале 1992 г. Закон РФ «О недрах» и сегодня является «краеугольным камнем» системы недропользования. В основу данного законодательного акта были положены следующие принципы:

- платность пользования недрами;
- равнодоступность недр для всех хозяйствующих субъектов;
- предоставление прав на пользование недрами на базе лицензий;
- стремление к формированию прозрачного механизма изъятия и распределения рентных доходов. До конца 2001 г. были определены не только формы взимания рентных платежей, но и пропорции их распределения между Федерацией и регионами, где ведется добыча минерального сырья;
- совместное ведение государственным фондом недр со стороны Федерации и того субъекта Федерации, на территории которого располагается соответствующая часть фонда.

Закон «О недрах» не только заложил основные принципы законодательства о недропользовании, но и наметил реальные пути включения минерально-сырьевых ресурсов в систему формирующихся рыночных экономических отношений. Последующие редакции данного закона в течение почти 10 лет не изменяли, а лишь дополняли и уточняли реализуемые подходы и основные положения.

Несмотря на значительные усилия по формированию эффективной институциональной системы в сфере недропользования, к числу отличительных ее черт и особенностей, тем не менее, относятся ее существенная неполнота и рассогласование во времени процесса формирования и становления различных институтов. Именно данные обстоятельства ведут к тому, что институциональная среда в минерально-сырьевом секторе России может быть охарактеризована как мягкая, и соответственно условия функционирования недропользователей с полным основанием могут быть отнесены к мягким бюджетным ограничениям.

Вместо процедур взаимодействия по разрешению социальных конфликтов – процедуры субординации и согласования. В процессе экономических реформ и политических преобразований, проходившем в России в конце 80-х – начале 90-х годов, базовый институт, отражаю-

щий право собственности на недра, был сформирован на основе так называемого принципа совместного ведения. В то же время (см. ниже раздел о мягких институциональных ограничениях) правила и процедуры, обеспечивающие реализацию данного права, не были в полной мере обозначены, выстроены и организованы. В итоге, с одной стороны, принцип совместного ведения был определен как неработающий и подвергнут ревизии и фактической отмене, а с другой стороны, отсутствие целого ряда комплементарных норм и правил обусловило в целом значительную мягкость бюджетных ограничений, что создало предпосылки и условия для формирования олигархического типа собственности в нефтегазовом секторе России.

С началом проведения административной реформы в 2001 г. в Закон «О недрах» был внесен ряд концептуальных изменений, которые непосредственно затронули интересы регионов и фактически отменили действие принципа совместного ведения. В 2001 г. были приняты поправки, которые принципиально изменили систему платежей при пользовании недрами. Вместо роялти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы был введен налог на добычу. Существенно изменилось распределение между бюджетами налога на добычу нефти и газа: основная часть налога теперь направляется в федеральный бюджет. В 2004 г. принципиально изменилось распределение полномочий в сфере регулирования отношений недропользования между федеральным и региональным уровнями². Полномочия федерального органа управления государственным фондом недр значительно расширились: теперь все важнейшие решения в данной сфере принимаются на федеральном уровне.

Несбалансированность ресурсного режима, сформированного в России в 90-е годы, – пожалуй, основная причина того, что данный принцип не действует. Практическая его реализация не была подкреплена формированием комплекса процедур социального выбора. Вполне очевидно, что в этих условиях конфликты интересов различных сторон – Федерации, субъектов Федерации, где ведется добыча нефти и газа, и, в какой-то мере, недропользователей привели к ситуации, в которой данный принцип оказался неработающим.

² См. Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О недрах”» от 22 августа 2004 г. Данные поправки были связаны с необходимостью приведения Закона «О недрах» в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в РФ» от 4 июля 2003 г.

Тем не менее в течение 90-х годов в условиях значительной отстраненности федерального центра от практического решения вопросов управления природно-ресурсным потенциалом страны (на повестке дня были приватизация и поддержание социально-экономической стабильности в стране в целом) на региональном уровне шло развитие принципа совместного ведения. Формировались процедуры и механизмы управления, основанные на взаимодействии органов исполнительной власти различного уровня.

Наиболее значительное продвижение в формировании реально функционирующей модели взаимодействия было достигнуто в Ханты-Мансийском автономном округе. Весь процесс подготовки и принятия решений, связанных как с предоставлением прав на пользование недрами, так и с последующим мониторингом соблюдения условий получения данных прав, был структурирован и организационно оформлен в виде соответствующих нормативно-правовых актов и создания органов совместного управления (с представительством и Федерации, и соответствующих регионов). При этом территория в существенной мере использовала предоставленное ей конституционное право так называемого опережающего законодательства. Начиная с 2001 г. в рамках осуществления административной реформы и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством действие данных региональных (более прогрессивных) нормативно-правовых актов было приостановлено. Среди нормативно-правовых актов Ханты-Мансийского АО по вопросам недропользования [3] следует отметить региональные законы «О недропользовании» (1996 г., с поправками 1998, 2001 и 2002 гг.) и «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа в соглашениях о разделе продукции, поиске, разведке и добыче минерального сырья на территории округа» (1998 г., с поправками 2000 и 2001 гг.).

В течение 90-х годов развитие системы региональных институтов управления недропользованием шло, с одной стороны, по пути формирования в структуре региональных органов исполнительной власти специализированных комитетов (департамент по нефти, газу и минеральным ресурсам в Ханты-Мансийском АО, департамент природно-ресурсного регулирования и развития нефтегазового комплекса в Ямало-Ненецком АО), а с другой стороны, по пути формирования ряда совместных комиссий (с участием представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти). Основное назначение подобных комиссий – выработка совместных решений (в соответствии с принципом «двух ключей») по-

просам недропользования (фактически это формирование процедур, ориентированных на осуществление социального или коллективного выбора в связи с определением направлений использования ресурсов). В частности, на территории Ханты-Мансийского АО были созданы Межведомственная комиссия по лицензированию недр и водных объектов (2001 г.), Комиссия правительства Ханты-Мансийского автономного округа по вопросам заключения и реализации соглашений о разделе продукции (2000 г.), Межведомственная территориальная комиссия по запасам нефти и газа (1994 г.), Комиссия по комплексным проверкам выполнения лицензионных соглашений недропользователями (2001 г.).

Отсутствие эффективных правил пользования природными ресурсами. Институциональные условия, сформированные в нефтегазовом секторе России в 90-е – начале 2000-х годов, с полным основанием могут быть охарактеризованы как мягкие, в том числе и из-за отсутствия в нормативно-правовом пространстве эффективных правил пользования природными ресурсами. Именно поэтому значительная часть компаний, созданных в процессе реформирования и приватизации активов нефтегазового сектора (прежде всего компании, занявшие доминирующие позиции в нефтегазовом секторе экономики России), получили возможность практически свободно распоряжаться тем природно-ресурсным потенциалом, использовать который им было разрешено при переоформлении прав на пользование недрами (по ранее разрабатываемым месторождениям) или на основании результатов конкурсов (аукционов) на право пользования недрами (по новым участкам).

В лицензиях на право пользования недрами требования к процессу освоения и использования участков недр были сформулированы в самом общем виде. В качестве основных показателей были определены объем добычи углеводородов и период «выхода» месторождения на данный уровень добычи. В то же время технологические и технические условия недропользования, а именно, отмеченные ранее «правила пользования, определяющие стандарты, которые акторы, осуществляющие использование ресурсов, должны принимать», не были сформулированы вовсе. Вместо этого была подчеркнута преемственность правил, принятых в рамках системы централизованного планирования и управления. В то же время данные правила носили в существенной степени ведомственный характер и никак не учитывали особенности освоения и разработки месторождений углеводородного сырья в новых реалиях (прежде всего с точки зрения разделения контрольных и хозяйственных

функций, а также с точки зрения функционирования государственной системы мониторинга).

Действующая система контроля за соблюдением условий лицензий на право пользования недрами основана на периодических проверках. Такие проверки проводят подразделения Министерства природных ресурсов РФ или соответствующие подразделения органов исполнительной власти субъектов Федерации либо проверки проводятся совместно. Эффективность данных проверок весьма низкая: нет ни одного случая отзыва лицензии, например, за невыполнение условий по утилизации попутного газа (при этом ежегодно сжигается свыше 10 млрд куб. м ценного нефтехимического сырья). В целом органы исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне практически не имеют возможности отозвать действующую лицензию.

В 2002–2003 гг. по инициативе правительства Ханты-Мансийского АО были подготовлены проекты следующих нормативных документов, направленных на формирование более отчетливых правил пользования недрами:

- предварительный стандарт «Организация мониторинга формирования и выполнения проектных решений и проектов обустройства нефтяных месторождений на территории Ханты-Мансийского автономного округа». Разработан ОАО «Тюменский нефтяной научно-технологический центр», внесен на рассмотрение Департаментом нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности Минэнерго России, утвержден и введен в действие приказом Минэнерго России от 10 июня 2003 г.;
- предварительный стандарт «Положение о системе учета и контроля количества нефти и газа, добываемых на месторождениях Ханты-Мансийского автономного округа». Разработан ОАО «Тюменский нефтяной научно-технологический центр», внесен на рассмотрение Департаментом нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности Минэнерго России, утвержден и введен в действие приказом Минэнерго России от 30 декабря 2002 г.;
- предварительный стандарт «Организация мониторинга разработки нефтяных и газонефтяных месторождений на территории Ханты-Мансийского автономного округа». Разработан ОАО «Тюменский нефтяной научно-технологический центр», внесен на рассмотрение Департаментом недропользования и сырьевой базы ТЭК

Минэнерго России, утвержден и введен в действие приказом Минэнерго России от 21 июня 2003 г.

Данные стандарты, как это отмечено в начале каждого из документов, содержат рекомендации или рекомендуются к использованию. К сожалению, судьба этих стандартов в настоящее время неясна в связи с фактической отменой принципа «двух ключей» и проводимой в России административной реформой.

Как следствие необязательности выполнения правил пользования недрами, у компаний-недропользователей появилась возможность выборочно обрабатывать лучшие участки и зоны месторождений, получать значительные дополнительные доходы, никак не обусловленные усилиями этих компаний в области реализации эффективных инженерных и технологических решений. Фактически компании получили возможность аккумулировать так называемую квази-рену, обусловленную несовершенством и неполнотой того нормативно-правового пространства, которое было сформировано в сфере недропользования в России в 90-е годы.

Отсутствие требований в отношении инвестирования и развития производственно-технологического потенциала по освоению новых и разработке ранее вовлеченных в хозяйственный оборот нефтегазовых месторождений в сочетании с отсутствием принуждения к соблюдению принципов и правил рационального недропользования привело к тому, что менеджеры компаний, а также определенная (мажоритарная) часть акционеров получили возможность аккумулировать в своих руках колоссальные финансовые ресурсы.

В течение 2001–2005 гг. различными федеральными министерствами и структурами было подготовлено несколько версий изменений законодательства о недропользовании – от предполагаемых изменений в Закон «О недрах» до проекта нового Кодекса о недрах. Новая версия Закона «О недрах», внесенная Правительством РФ на рассмотрение в Государственную думу 15 июня 2005 г., содержит ряд необходимых изменений, таких как ориентация не только на предоставление прав на пользование недрами, но и на регулирование деятельности недропользователей, расширение сферы применения гражданско-правовых отношений и др. Данные изменения вполне вписываются в действующий Закон «О недрах». Поэтому не случайно было решено сохранить действующие лицензии и постепенно переходить к договорам,

т.е. всем пользователям при желании разрешать перейти на договорные отношения с государством, например заключать договора концессии или подряда.

Одной из основных особенностей проекта нового Закона «О недрах» является ужесточение требований к недропользователям при декларации стремления к формированию более либеральной правовой системы. Проект закона подчеркивает, что недра на территории РФ, включая содержащиеся в них полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются федеральной собственностью. Владение, пользование и распоряжение недрами осуществляет Российская Федерация. Данные положения закрепляют уже произошедшие изменения: отмену принципа «двух ключей», изменение пропорций распределения рентных доходов применительно к важнейшим ресурсам недр между федеральным и региональным уровнями. Подлежит сокращению перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации: теперь они могут осуществлять владение, пользование и распоряжение участками недр только местного значения. Данный проект отводит регионам пассивную роль участников процесса согласования условий недропользования (как и в какой форме – пока неясно), что ведет к усилению бюрократизации процесса принятия важнейших решений в сфере недропользования (в отличие от демократических принципов, на которых основывался закон «О недрах» 1992 г.).

Наиболее важные положения законодательства о недрах с точки зрения регионов, где ведется добыча минерального сырья, представлены в динамике в табл. 1.

Учет интересов регионов, на территории которых ведется добыча минеральных ресурсов, объективно способствует более рациональному освоению недр, формированию эффективной системы управления ресурсами, что особенно важно для Сибири. Тем не менее в целом законопроект отвечает целям централизации, концентрации на федеральном уровне властных полномочий в области принятия всех основных решений, касающихся недропользования. Это находится в явном противоречии с целесообразностью усиления тенденции к демократизации процессов принятия решений в этой важнейшей сфере экономики России. Ориентация на формирование гражданского общества, на развитие инициативы всех сторон, вовлеченных в процесс недропользования (включая население, общественные организации, субъекты Федерации), необходима для повышения не столько коммерческой и сиюминутной отдачи от

использования недр, сколько социально-экономической отдачи от их освоения и использования в интересах всех слоев и групп населения (что важно и для страны в целом, и для Сибири в частности).

Таблица 1

**Сравнительная характеристика редакций Закона РФ «О недрах»
и проекта нового закона**

Ключевые положения закона с позиции регионов	Первая редакция (1992 г.)	Действующая редакция (начало 2005 г.)	Проект нового закона (июнь 2005 г.)
Собственность на недра	Государственная	Государственная	Федеральная
Владение, пользование и распоряжение недрами	Совместное ведение РФ и субъектов РФ	Совместное ведение РФ и субъектов РФ	Российская Федерация
Участие в лицензировании	Принцип «двух ключей»	Согласовательная роль регионов	Согласовательная роль регионов
Распределение рентных доходов*	Регулирует Закон «О недрах» (стабильность)	Регулирует налоговое и бюджетное законодательство	Регулирует налоговое и бюджетное законодательство
Пропорции распределения рентных доходов для углеводородного сырья: доля регионов	60% – роялти, 80% – для сложнопостроенных субъектов РФ	5% налога на добычу – для нефти, 0% – для газа в 2005 г.	Налог на добычу для углеводородного сырья – полностью в федеральный бюджет
Мониторинг и контроль процессов освоения и разработки	Слабый контроль со стороны государства	Слабый контроль со стороны государства	Предпосылки для усиления (главы по разработке месторождений)
Роль местных органов власти в регулировании недропользования	Слабая роль в регулировании	Практически отсутствует	Практически отсутствует
Оборот прав на пользование недрами	Не предусмотрен	Формально не предусмотрен, реально существует	Разрешен
Предпосылки для гибкого налогообложения	Существовали, но не были эффективно реализованы	Нет	Нет

* Под рентными доходами в данном случае понимаются только роялти и/или налог на добычу без учета экспортных пошлин и акцизов.

Нормативно-правовое пространство сформированное к настоящему времени в нефтегазовом секторе России, характеризуется не только отсутствием эффективных процедур, ориентированных на решение проблемы социального выбора, но также и отсутствием эффективных правил пользования природными ресурсами. Вместо формирования подобных процедур наблюдаются стремление к унификации подходов к разрешению конфликтных ситуаций, а также перевод процедур в режим бюрократического согласования. Среди причин этого можно отметить отсутствие опыта, а также исторические и культурные традиции организации и функционирования властных структур в России.

СЛЕДСТВИЕ НЕПОЛНОТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ – МЯГКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЯГКИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Следствием неполноты нормативно-правового пространства является отмеченная нами выше мягкость институциональных условий в рамках формируемой системы недропользования, что, в свою очередь, ведет к длительному сохранению мягких бюджетных ограничений. Данная особенность условий осуществления хозяйственной деятельности в нефтегазовом секторе России в 90-е и 2000-е годы связана с неполнотой и недостаточной структурированностью правил и процедур, формирующих институциональное пространство.

Я. Корнаи, исследуя экономику, основанную на принципах централизованного планирования и управления, пришел к выводу о том, что одной из причин ее неэффективности является наличие так называемых мягких бюджетных ограничений. Это означает возможность функционирования предприятий и компаний даже в том случае, если они экономически неэффективны. Такая возможность обусловлена индивидуальным правоприменением, в том числе предоставлением доступа к факторам производства вне зависимости от результатов работы. Подобные условия не являются специфической особенностью социалистической экономики, они присущи также экономике, основанной на принципах рыночного хозяйства. Индивидуальное правоприменение, характерное не только для системы централизованного планирования и управления, связано как с несбалансированностью норм и правил, структурирующих обмен и взаимодействие хозяйствующих субъектов, так и с наличием различных форм протекционизма и воздействия политики на иные экономические процессы.

Вместе с тем мягкие бюджетные ограничения в минерально-сырьевом секторе имеют свою существенную специфику. А именно, мягкие институциональные условия (неполнота нормативно-правового пространства или ресурсного режима, а также существенные разрывы во времени при формировании комплементарных норм и правил) ведут к тому, что предприятия минерально-сырьевого сектора получают льготы и преференции преимущественно в косвенной форме и приобретают возможность извлечения из этого значительных дополнительных доходов.

В числе основных причин смягчения бюджетных ограничений, как правило, отмечают манипулирование условиями ведения бизнеса, например возможность широкого применения различных схем «налоговой оптимизации» на основе индивидуальных договоренностей и преференций. В то же время особенности функционирования минерально-сырьевого сектора России в современных условиях подтверждают вывод о том, что синдром мягких бюджетных ограничений – сложный феномен, существенно изменяющий протекающие в обществе и экономике процессы отбора по сравнению с рыночной средой. Движущей силой этого феномена является специфическая совокупность мотиваций, он действует посредством специфического набора средств и оказывает специфическое влияние на ожидания и поведение акторов [4]. Так, например, эффективные ставки налога на прибыль у ведущих нефтяных компаний России различаются значительно. Ставка компании «Сибнефть» (в 2003 г. – 10%) была одной из самых низких в нефтяной отрасли, но уже в следующем году она выросла почти вчетверо (в 2004 г. – 39%). При этом ставка налога на прибыль у данной компании оказалась существенно выше, чем у других ведущих компаний («Лукойл» – 24,7%, «Сургутнефтегаз» – 20%) [5].

Важнейшая особенность смягчения бюджетных ограничений в нефтегазовом секторе состоит в том, что при этом значительно ослабевают стимулы и стремление, например, к привлечению с финансовых рынков ресурсов для реализации долгосрочных проектов³, к развитию собственного научно-технического потенциала компании. В последнем случае основной акцент делается на более интенсивном освоении и разработке ранее введенных в оборот и подготовленных запасов, а также на применении современных стандартных (ши-

³ При этом, однако, имеет место «замещение» собственных финансовых ресурсов краткосрочными кредитами, привлекаемыми из-за рубежа. Яркий пример – ОАО «Сибнефть»: сумма дивидендов приближается к размеру прибыли (или даже превышает его), а нехватка средств на текущее функционирование компании восполняется за счет привлечения кредитов из-за рубежа.

роко применяемых в мировой практике) технологий добычи. Кроме того, мягкие бюджетные ограничения ведут к тому, что фондовый рынок используется для легализации доходов собственников-управленцев, эмиссии акций осуществляются в основном для укрепления позиций мажоритарных собственников. Весьма ярким свидетельством действия мягких институциональных условий в нефтегазовом секторе экономики России является, например, соотношение инвестиций в основной капитал и финансовых вложений. Это соотношение для нефтедобывающей промышленности представлено в табл. 2.

Таблица 2

**Инвестиции в основной капитал и долгосрочные финансовые вложения
в нефтедобывающей промышленности России**

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002
Инвестиции в основной капитал в фактически действовавших ценах	29537	58686	135159	190404	173529
Финансовые вложения*	40597	63535	179098	217051	258683
Инвестиции в основной капитал / финансовые вложения	0,73	0,92	0,75	0,88	0,67

* Финансовые вложения – вложения денежных средств, материальных и иных ценностей в ценные бумаги других юридических лиц, процентные облигации государственных и местных займов, вложения в уставные капиталы других юридических лиц, созданные на территории страны, капитал организаций за рубежом, а также займы, предоставленные другим юридическим лицам.

В отдельных компаниях данное соотношение еще более впечатляющее. Как показано С.М. Меньшиковым [6], после вычета всех затрат, выплаты налогов и дивидендов оказывается, что с учетом амортизации ресурсы для капитальных вложений намного превышают фактические вложения. «ЮКОС» в 2002 г. тратил из этих средств максимум 40% своих ресурсов, а в 2000 г. – лишь 15%. Остальное расходовалось на так называемые финансовые инвестиции, т.е. на помещение средств в ценные бумаги. Причем на биржевые операции тратилось в два-три, а то и в пять раз больше, чем на вложения в новое оборудование. На геологическую разведку расходуются вдесятеро меньше средств, чем на административные нужды.

Неполнота и мягкость условий, определяющих подходы к освоению и разработке месторождений, позволяют интегрированным структурам в полной

мере реализовать свое главное преимущество – возможность перераспределения финансовых, материальных и человеческих ресурсов между различными подразделениями как вдоль технологической цепочки (по вертикали), так и между отдельными проектами (по горизонтали). В то же время наиболее существенным экономическим активом нефтегазовых компаний являются запасы (ресурсы) углеводородов в недрах⁴.

Между тем согласно Конституции РФ недра являются государственной собственностью. Поэтому компании приобретают право пользования недрами на определенный срок и на определенных условиях. Неопределенность, неясность и неоднозначность условий пользования недрами выступают, на наш взгляд, одним из важнейших факторов смягчения бюджетных ограничений, способствующего повышенной финансово-экономической эффективности деятельности компаний в нефтегазовом секторе. Данному обстоятельству в существенной степени способствует (что особенно сильно проявлялось в 90-е годы) также высокая степень обеспеченности ведущих российских компаний ранее разведанными и подготовленными к освоению месторождениями углеводородного сырья.

Нормальной кратностью запасов считается период 10–12 лет. Это отношение характерно для всех промышленно развитых нефтедобывающих стран. По данным компании «British Petroleum» [8], доказанные запасы нефти в России находятся уровне 69,1 млрд барр. (9,5 млрд т), или 6% мировых запасов, кратность запасов по России составляет более 22 лет. При этом та же компания «BP» считает, что добыча нефти в промышленно развитых странах обеспечена вдвое меньшими запасами – лишь на период немногим более 11 лет [9].

Нельзя не согласиться с оценкой экспертов журнала «Нефтегазовая вертикаль» относительно того, что своими успехами нефтедобывающий сектор экономики России обязан надежной сырьевой базе, сформированной на протяжении многих десятилетий, главным образом до 1990 г. Например, высокая динамика добычи нефти и экономических показателей «ЮКОСа» в начале 2000-х годов была в значительной мере обусловлена наличием права на разработку одного из немногих новых уникальных месторождений нефти – Приобского, которое было разведано в 80-е годы. В ведущем нефтедобывающем регионе России – Ханты-Мансийском АО по состоянию на начало 2004 г. 65% добычи обеспечивали скважины, пробурен-

⁴ Президент ОАО «Лукойл» В. Алекперов заявляет: «...Запасы. Для каждой нефтяной компании это главная ценность. Все остальное, что на земле – вторичные активы» [7].

ные до 1999 г. [10]. Поэтому с точки зрения государства – собственника недр, очевидна необходимость обновления и дополнения нормативно-правовой базы в части разработки и операционализации правил и процедур пользования недрами, регламентирующих весь процесс поисков и разведки запасов, проектирования и обустройства месторождений, добычи ресурсов, ликвидации отходов и рекультивации земель.

МЯГКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ – МЯГКИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ – ОЛИГАРХИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ НА АКТИВЫ НЕФТЕГАЗОВЫХ КОМПАНИЙ

В России в процессе приватизации сформировалась весьма специфическая модель частной собственности на активы нефтегазовых компаний. Не случайно руководитель Федеральной службы по финансам и рынкам О. Вьюгин вынужден был констатировать, что «в России немало АО, но еще слишком мало публичных компаний. Это только время лечит» [11]. В принципе соглашаясь с такой оценкой, автор, однако не может согласиться с тем, что решающую роль в изменении ситуации играет только время. Переход от частной акционерной формы капитала к публично-акционерной во многом зависит от потребностей компании в инвестициях. Если у частных собственников нет побудительных стимулов к инвестированию, то в этом случае данная форма собственности может сохраняться на протяжении очень длительного времени. И напротив, если возникает потребность в притоке инвестиций, т.е. имеет место непрерывный и расширяющийся процесс воспроизводства активов, это неизбежно ведет к трансформации собственности на активы компании, более быстрому переходу от частной акционерной формы собственности к публичной акционерной.

Именно мягкие институциональные условия способствуют формированию определенной структуры собственности на активы нефтегазовых компаний. Собственность во все большей степени сосредоточивается в руках мажоритарных акционеров, и значительная часть из них являются ведущими менеджерами нефтегазовых компаний. Так, например, президент ОАО «Лукойл» В. Алекперов лично владеет 13% акций компании, 72% акций компании «Сибнефть» принадлежали компании «Millhouse Capital», представлявшей интересы Р. Абрамовича [12] (до покупки данной компании ОАО «Газпром» в сентябре 2005 г.). Поэтому в значительной степени вопрос о трансформации ведущих российских нефтегазовых компаний из

частных акционерных в публичные акционерные – это вопрос о наличии или отсутствии реального процесса воспроизводства активов компании.

Одни авторы определяют данную модель собственности, сложившуюся в России, как олигархическую, другие – как частно-собственническую. В целом подобная структура собственности характерна для стран Южной и Юго-Восточной Азии. Она получила название семейно-клановой, что означает такую структуру собственности, при которой основными владельцами являются отдельные физические лица или группы лиц. Особенность данной формы собственности заключается в том, что она обеспечивает контроль за использованием активов, но не обеспечивает должный уровень эффективности производства и имеет существенные ограничения с точки зрения привлечения инвестиций (их размер ограничивается репутацией и «заемной» способностью владельцев компании).

Возникает вполне резонный вопрос: почему в России сформировалась подобная структура собственности? Ведь на начальном этапе ставились и декларировались цели и задачи построения «народного капитализма». На наш взгляд, есть причины общие и есть причины специфические, присутствующие только нефтегазовому сектору.

К числу общих причин следует отнести то, что разгосударствление и приватизация в России в середине 90-х годов носили во многом спонтанный характер и были связаны не столько с формированием механизмов и процедур использования приватизируемой собственности, сколько с ее ускоренной раздачей (в основном по политическим мотивам – с целью скорейшего формирования новых собственников, заинтересованных в развитии экономики страны рыночным путем). Сохранить производственный аппарат в промышленности и обеспечить его целевое использование должно было проведение приватизации в форме конкурсов с инвестиционными условиями. Однако в целом механизм инвестиционных конкурсов в промышленности носил чисто формальный характер. В нефтегазовом же секторе это нашло отражение в том, что основные активы, созданные в период до 1990 г., стали использоваться более интенсивно и до сих пор составляют основу его производственного аппарата (большую роль здесь сыграло резкое различие учетных норм обновления основных активов с возможностью их реального физического функционирования).

К числу специфических причин, которые обусловили концентрацию основных финансовых ресурсов в руках немногих владельцев, следует отнести

- отсутствие взаимосвязи в осуществлении двух взаимообусловленных процессов – использовании активов, полученных в процессе приватизации, и формировании процедур и механизмов реализации прав собственности государства на принадлежащие ему недра (что выражается в наличии современной системы контроля за степенью рациональности применяемых подходов к освоению и использованию ресурсов недр);
- фискальную ориентацию всей системы регулирования операций в нефтегазовом секторе России, и в частности системы налогообложения. В связи с этим вопросы формирования системы регулирования недропользования надолго отошли на второй план;
- реализацию на региональном уровне стратегий использования природно-ресурсного потенциала, ориентированных на «выживание», и проведение с целью получения бонусов конкурсов (аукционов) на право пользования недрами. В результате у компаний появилась возможность выбора лучших блоков и участков и достижения на этой основе повышенной доходности всех операций по добыче нефти;
- неоправданную конкуренцию различных ведомств за право контроля в сфере недропользования и участия в решении различных вопросов, касающихся регулирования нефтегазового сектора экономики.

В условиях высоких цен на нефть и газ на внешних рынках резко выросла доходность их добычи, что позволило новым собственникам получить приток значительных финансовых ресурсов. В ряде случаев достижение повышенной рентабельности операций в нефтегазовом секторе было обеспечено не только и не столько за счет применения технологических новшеств, сколько за счет широкого использования различных схем налоговой оптимизации, а также получения доходов квазирентного характера, обусловленных недооценкой основных активов, приобретенных в процессе приватизации. Неполнота обязательств, накладываемых на недропользователей (при отсутствии конкурентной среды в отрасли), позволяет им произвольно трактовать условия налогообложения. Тем самым налоговые обязательства компаний являются искаженными с точки зрения отражения особенностей воспроизводственного процесса в нефтегазовом секторе экономики. Поэтому соображение о том, что способность принуждать к соблюдению налоговых обязательств и частных контрактов может оказаться необходимым условием ужесточения бюджетных ограничений [4] в нефтегазовом секторе России (и в целом в минерально-сырьевом блоке

секторов), также претерпевает определенные изменения. Речь идет не столько о выполнении налоговых обязательств, сколько об объективизации экономических показателей, отражающих особенности процесса недропользования.

Все отмеченное выше привело не только к возможности получения значительных доходов (намного превышающих аналогичные показатели у западных и иных нефтегазовых компаний, работающих в условиях стабильно функционирующей экономики), но также и к последующему аккумулярованию основной доли акционерного капитала в руках немногих физических лиц. Поэтому сложилась ситуация, при которой:

- а) остаются возможности получения повышенных доходов и достижения высоких показателей рентабельности нефтегазовых операций;
- б) отсутствует необходимость вкладывать адекватные средства в обновление и поддержание производственного аппарата на современном уровне;
- в) значительно уменьшается потребность в привлечении внешних инвестиций и в работе с потенциальными внешними инвесторами.

Тем самым у новых собственников нет необходимости искать решения так называемой «дилеммы инсайдера», нет необходимости формировать у потенциальных инвесторов соответствующий имидж с целью привлечения реальных и значимых инвестиций для реализации новых проектов.

В конечном счете определенная часть полученных средств была направлена на закрепление и упрочение положения высших менеджеров и новых собственников, большинство нефтегазовых компаний де-факто стали частными, т.е. основанными на участии в капитале относительно немногочисленных физических лиц. Такие компании, как правило, отличает стремление не к динамичному развитию бизнеса, а к закреплению и упрочению положения ведущих собственников. Об этом, в частности, красноречиво свидетельствует динамика инвестиционной активности нефтяных компаний России в начале 2000-х годов. Несмотря на высокие цены на нефть на мировых рынках, темпы роста инвестиций в развитие и расширение деятельности компаний имели тенденцию к стабилизации, а начиная с 2004 г. – и к снижению.

Структура собственности, возможность получения значительных доходов при относительно меньших инвестициях – все это задает краткосрочную направленность развития нефтегазовых компаний. Более того, компании заинтересованы в сохранении существующего положения дел. Именно по этой причине В. Орлов (в 90-е годы министр природных ресурсов, а ныне председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам

и охране окружающей среды) вынужден был констатировать, что профессиональный менеджмент ведущих российских компаний придержал развитие законодательной базы в части обеспечения условий долгосрочного устойчивого функционирования отраслей минерально-сырьевого комплекса и успешной их конкуренции в мировом сырьевом сообществе [13]. Действующее законодательство не только не охватывает всех сторон и уровней деятельности минерально-сырьевого комплекса, но и крайне слабо ориентировано на его развитие, а также на устойчивое функционирование в условиях резкого ухудшения конъюнктуры сырья на мировых рынках или скупки контрольных пакетов акций ведущих российских компаний их зарубежными конкурентами. Тем самым неполнота институционального пространства в минерально-сырьевом секторе способствует в целом неэффективному с точки зрения общества освоению ресурсов недр.

КАКАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ФОРМИРУЕТСЯ В ИТОГЕ? ОТ ВИРТУАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ – К ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛЬНОЙ

Изменить ситуацию возможно, только если ужесточить институциональные условия, и в том числе сформировать более ясные и прозрачные условия использования основных активов компаний, представленных запасами углеводородов в недрах. В значительной мере конкурентоспособность российской нефти на мировых рынках обеспечивается за счет

- доминирования основных активов, введенных до 1992 г.;
- практического отсутствия эффективного государственного регулирования деятельности нефтегазовых компаний; неполноты требований к техническим условиям освоения и разработки (есть технические требования в общей форме и нет системы учета, регистрации и проверки степени и полноты выполнения данных требований);
- сохраняющейся высокой обеспеченности российских компаний запасами углеводородов, наличия возможности выборочной разработки лучших блоков месторождений.

За последние четыре года в добыче нефти наблюдались феноменальные темпы прироста – в среднем свыше 9% в год. В основе высокой динамики добычи нефти и поддержания стабильно высоких уровней добычи природного газа лежит продолжающееся использование ранее введенных в эксплуатацию месторождений и ранее созданных промышленно-производственных активов.

Основная проблема, на наш взгляд, состоит в том, что в России до настоящего времени не удалось сформировать эффективный и современный механизм воспроизводства активов в нефтегазовом секторе. Речь идет не только о воспроизводстве минерально-сырьевых ресурсов (что является важнейшей составляющей отмеченного выше механизма, однако далеко не единственной), но также и об обеспечении

- рационального освоения и разработки введенных ранее в эксплуатацию месторождений углеводородного сырья;
- своевременного ввода в разработку новых месторождений нефти и газа;
- реализации наиболее рациональных с технической, экономической и общественной точек зрения решений в сфере освоения и разработки месторождений углеводородов;
- формирования структуры основных активов, отвечающей современным научно-техническим достижениям в сфере поисков, разведки, освоения и разработки месторождений углеводородного сырья;
- воспроизводства человеческого капитала (уже сегодня в нефтегазовом секторе ощущается острая нехватка специалистов по ряду современных специальностей).

Пока не будут решены отмеченные выше проблемы, как нам представляется, нельзя вести речь о том, что в России созданы необходимые и достаточные условия для поступательного развития и устойчивого функционирования нефтегазового сектора экономики. Государство как собственник недр должно быть заинтересовано в их рациональном и эффективном освоении и использовании. Все изложенное выше позволяет утверждать, что основная проблема, возникающая в связи с переходом к развитию нефтегазового сектора в условиях поступательно растущей экономики, – обеспечение взаимосвязи и взаимообусловленности различных сторон механизма его регулирования и функционирования, а именно:

- формирование адекватной особенностям функционирования и развития нефтегазового сектора налоговой системы;
- создание системы технического регулирования и системы мониторинга процессов освоения и разработки месторождений углеводородов;
- преодоление институциональной конкуренции между различными государственными структурами и более активное привлечение регионов и общественности к определению и оценке направлений освоения и использования ресурсов углеводородов;

- активное воздействие на формирование эффективной структуры в рамках нефтегазового сектора (крупные, средние, мелкие и прочие специализированные компании);
- реализация новых проектов в новых районах и определение роли и функций государства в рамках данного процесса;
- усиление взаимосвязи нефтегазового сектора с развитием других секторов и сегментов российской экономики;
- формирование и развитие форм активного участия регионов (как субъектов Федерации, так и муниципалитетов) в решении вопросов природо- и недропользования.

Литература

1. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: Пер с англ. – М.: Фонд эк. книги «Начала», 1997.
2. **Тамбовцев В.Л.** Теории институциональных изменений: Лекция, прочитанная для участников семинара по институциональной экономике. – Новосибирск: ИПК НГУ, 2004.
3. **Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере недропользования (на примере Ханты-Мансийского автономного округа).** – М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2003.
4. **Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж.** Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. – 2004. – № 11–12.
5. **Резник И.** «Сибнефть» расщедрилась // Ведомости. – 2005. – 13 июля.
6. **Меньшиков С.М.** Анатомия российского капитализма. – М.: Междунар. отношения, 2004.
7. Ведомости. – 2005. – 11 июля.
8. **BP** Statistical Review of World Energy. – 2004. – June.
9. **Хартуков Е., Старостина Е.** Запасы и добыча России: состояние и прогнозы // Нефтегазовая вертикаль. – 2005. – № 8–9.
10. **Толстолыкин И., Суторин С.** Больше – не значит эффективней: Итоги разработки нефтяных месторождений Ханты-Мансийского автономного округа // Нефть России. – 2005. – № 4.
11. **Вьюгин О.** В России много АО, но мало публичных компаний // Ведомости. – 2004. – 15 апр.
12. **Скорняко А., Скоробогатько Д.** «Сибнефть» можно продавать. Ее владельцы консолидировали 72% акций компании // Коммерсантъ. – 2005. – 21 июля.
13. **Орлов В.П.** Задачи законодательного обеспечения минерально-сырьевого комплекса // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. – 2003. – № 2–3.