

Ю.К. Шафраник, В.А. Крюков

Нефтегазовый сектор России: трудный путь к многообразию. / Ю.К. Шафраник, В.А. Крюков; – М.: 2016. – 272 с.

В книге рассматриваются проблемы функционирования и развития нефтегазового сектора России через призму современных технологических и экономических процессов. Авторы анализируют причины и следствия кардинального изменения состава источников жидких углеводородов, характер влияния экономики знаний на состояние и возможную динамику их добычи в будущем. Значительное место уделено роли форм и рамок соединения научного знания с теорией и практикой освоения все более сложных и все менее традиционных объектов.

Книга предназначена как для специалистов нефтегазового сектора, так и для всех тех, кто интересуется вопросами научно-технологического развития и удовлетворения колоссальных потребностей человечества в сырье и энергии.

Авторы:

Ю.К. Шафраник – д.э.н., автор работ по проблемам реструктуризации и обеспечения устойчивого функционирования объектов топливно-энергетического комплекса России, председатель Высшего горного совета России, председатель Совета Союза нефтегазопромышленников России, председатель Комитета Торгово-промышленной палаты РФ по энергетической стратегии и развитию ТЭК.

В.А. Крюков – д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, специалист по проблемам функционирования и развития минерально-сырьевого сектора, главный редактор Всероссийского экономического журнала «ЭКО», заместитель директора Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (г. Новосибирск), профессор НИУ «Высшая школа экономики».

ISBN 978-5-906883-74-2

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2016/ShafраниkKryukov2016Neftegazovyj_Sektor_Rossii/ShafраниkKryukov2016Neftegazovyj_Sektor_Rossii.pdf

A photograph of an industrial facility, likely an oil refinery or chemical plant. In the foreground, a large pumpjack (oil pump) is visible on the left. In the background, a tall distillation column with a complex network of pipes and ladders is prominent. The sky is blue with some clouds. The overall image has a blue and yellow color gradient overlay.

ГЛАВА 3

**1990–2010-е ГОДЫ:
ТРУДНЫЙ ПУТЬ
ЭКОНОМИКИ РОССИИ
К МНОГООБРАЗИЮ**

ГЛАВА 3

1990–2010-Е ГОДЫ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ ЭКОНОМИКИ РОССИИ К МНОГООБРАЗИЮ

По мере «торможения» экономики СССР – снижения темпов экономического роста, нарастания проблем, связанных с выполнением народно-хозяйственных планов, с реализацией множества программ и направлений развития экономики и социальной сферы – увеличивалась нагрузка на нефтегазовый сектор. В числе основных симптомов – интенсивная эксплуатация ранее введенных месторождений (добыча нефти на Самотлоре составила более 150 млн т в год, в то время как по одному из первых проектов ее пик не должен был превышать 90 млн т), относительное уменьшение инвестиций в освоение и ввод в разработку новых нефтяных месторождений, установление в рамках пятилетних планов объемов добычи нефти с учетом ввода в разработку еще не открытых месторождений.

Нехватка инвестиций, резкое отставание в развитии смежных отраслей и видов деятельности (во многом вследствие их ориентации на многочисленные промежуточные показатели, такие как метраж проходки, объемы освоенных инвестиций, ввод в действие объектов и проч.) привели к первому спаду в добыче нефти в Западной Сибири и в СССР в целом. Колоссальным напряжением усилий и концентрацией возможностей экономики всей страны ситуацию во второй половине 1980-х годов удалось выправить. Но, увы, ненадолго. Освоение все более сложных месторождений, растущая нехватка современного оборудования, увеличивающийся износ ранее введенных основных фондов – все это вместе взятое не позволяло ни выполнять амбициозные планы (к тому же в ситуации чрезвычайно низких цен на нефть на внешних рынках), ни даже обеспечивать безаварийное функционирование промыслов.

Как и в экономике СССР в целом, в нефтегазовом секторе все весьма отчетливо свидетельствовало о необходимости изменений в условиях и особенностях его функционирования и развития. На первом этапе выход виделся в усилении программного межотраслевого начала в разработке и реализации планов и проектов развития энергетики в целом и ее важнейшей составляющей – нефтегазового сектора. Как один из шагов в этом направлении была разработана и в 1983 г. одобрена Политбюро ЦК КПСС Энергетическая программа СССР на длительную перспективу. Данная программа, в частности, предусматривала ускоренное развитие газовой

промышленности и более умеренные темпы роста нефтяной. Но эти меры уже не могли дать желаемого результата – не только потому, что время было упущено, но и потому, что экономика страны в целом была не в состоянии обеспечивать их осуществление.

Попытка отойти от единообразия в подходах к реализации проектов в нефтегазовом секторе за счет формирования межотраслевых структур управления была, вполне очевидно, обречена на неуспех. Усиление формальной координации работы нескольких участников единой технологической цепочки от добычи до переработки само по себе мало что давало. Ключевой вопрос – инвестиции и ресурсы для их реализации оставался «за кадром» логически стройной (программной) системы координации.

Начиная со второй половины 1980-х годов нефтегазовый сектор вступил в длительный процесс изменений и преобразований. Эти изменения затронули все составляющие функционирования сектора: формы собственности, особенности ценообразования, доступ к недрам, возможности и особенности привлечения инвестиционных ресурсов, налогообложение, распределение полученных экономических результатов. Данный процесс, на наш взгляд, весьма далек от своего завершения. Не все и не в полной мере удалось и, надо отметить, удастся осуществить. Путь к многообразию оказался очень трудным, гораздо более трудным, чем это виделось в самом его начале. К тому же следует помнить, что в течение рассматриваемого периода – уже почти трех десятилетий – мир не стоял на месте, произошли кардинальные изменения и в особенностях функционирования нефтегазового сектора, и в роли и месте в нем различных участников (стремительное «возвышение» наукоемкого сервисного сектора – одна из наиболее существенных в ряду подобных перемен).

Движение отечественного нефтегазового сектора, и особенно его нефтяной составляющей, по пути формирования многообразия шло и продолжает идти не только под влиянием отраслевых тенденций. В значительной мере этот процесс определяется ролью и местом сектора в экономике, финансовой системе, в решении социальных и даже внешнеполитических вопросов. Тем не менее, несмотря на все эти обстоятельства и особенности, функционирование и развитие нефтегазового сектора является, пожалуй, единственным примером целенаправленных и прогрессивных изменений. Причем эти изменения позволили обеспечить сначала переход колоссальной по своим размерам производственно-технологической системы к функционированию на новых экономических принципах, а затем ее поступательное движение. В конечном счете относительно устойчивое функциони-

рование всей экономики страны, а также сохранение социальной стабильности во многом были оплачены результатами работы нефтегазового сектора.

Меры, предпринятые на начальном этапе движения к многообразию, – по структурной реорганизации нефтегазового сектора, по либерализации ценообразования, по формированию основ платного недропользования, а также по обеспечению возможности для прихода в сектор частного капитала, несомненно, дали положительные результаты (см. об этом ниже). Но в то же время все эти меры послужили лишь основой для создания отечественной современной эффективной модели функционирования и развития НГС.

Реальная экономическая жизнь, равно как и реальная политика, есть «искусство возможного». Одна из основных сложностей в реализации той или иной модели функционирования и развития нефтегазового сектора – преодоление давления обстоятельств. Как мы показали выше, СССР так и не смог решить эту проблему: нагрузка на сектор росла все более быстрыми темпами (о чем свидетельствует, например, объем поставок нефтегазовых ресурсов на экспорт), снижающаяся эффективность экономики компенсировалась притоком нефтегазовых доходов.

О состоянии нефтегазового сектора в СССР накануне «радикальных экономических преобразований», пожалуй, никто не написал лучше, чем Е.Т. Гайдар. В частности, он ссылается на письмо заместителя председателя Кабинета министров СССР Л. Рябьева председателю Кабинета министров В. Павлову (вскоре после визита в г. Тюмень и Тюменскую область) от 31 мая 1991 г.: «Из-за отставания в развитии машиностроительной базы, нарушения установившихся связей и невыполнения договорных обязательств предприятиями-поставщиками потребности отрасли в основном оборудовании и материалах удовлетворены на 50–60%. Почти наполовину сокращены поставки оборудования и труб по импорту ввиду нехватки валюты... В настоящее время на нефтепромыслах простаивает 22 тыс. нефтяных скважин»¹. Нефтегазовый сектор не получал в сколько-нибудь достаточной мере необходимых ресурсов и той поддержки (с точки зрения решения его научно-технических и материально-технологических проблем), которые могли бы обеспечить его устойчивое функционирование.

Причиной тому и одновременно результатом явился, как отмечено в предыдущей главе, глубокий системный кризис. Почти все – и специалисты отрасли,

1 Цит. по: [Гайдар, 2012, с. 387].

и исследователи были единодушны в таком мнении. Другой вопрос – направления и способы выхода из кризисной ситуации. Здесь единодушия было гораздо меньше, особенно в определении степени радикализации отношений собственности на материальные активы (наземные и подземные сооружения). При этом никто в практическом плане никогда не рассматривал формирование системы, основанной на праве частной собственности на недра.

Представляют огромный интерес динамика развития нефтегазового сектора с момента начала радикальных экономических преобразований и те результаты, которые были получены. В особенности те тенденции, которые сложились к настоящему времени и которые определяют направленность возможного развития в будущем. Прежде чем изложить наши аргументы и оценки, отметим, что, к сожалению, на протяжении последних 30 лет движение по пути формирования современной отечественной модели функционирования и развития нефтегазового сектора (иными словами, модели «многообразия с российским акцентом») потеряло динамизм и во все большей степени тяготеет к тем характеристикам и особенностям, которые были присущи модели советского периода. В чем же дело? В национальных и исторических предпосылках, в заданности нашего развития наперед? В ментальности? Или в чем-то еще? Мы считаем, что среди основных причин такого торможения можно выделить следующие.

Первая причина – это наивная вера в силу и возможности рыночных регуляторов, которая особенно доминировала в 1990-е годы. В целом следует указать на слабое знание и недостаточное понимание особенностей современной экономики, функционирующей на принципах рыночного хозяйства. Как отметил в середине 1990-х годов О.Р. Лацис, «В. Ойкен (один из идеологов “немецкого экономического чуда” 50-х годов прошлого столетия. – Авт.) предсказывал крах попыток установить конкурентный порядок в государстве, в котором господствует коллективная собственность: государство не выпустит из своих рук принадлежащие ему рычаги, и “смещение стилей” вызовет разлад по всей экономической системе. При всей поразительной точности этого прогноза даже Ойкен, пожалуй, не смог бы вообразить масштабы катастрофы, которая постигнет советскую экономику вследствие самой радикальной в истории попытки смещения “плана и рынка”, масштабов системы управления, созданной правительствами Рыжкова – Павлова в 1987–1991 гг.» [Лацис, 1995, с. 12].

Вторая причина – усиление зависимости отечественной экономики и социальной сферы от положения дел в нефтегазовом секторе. Экономика и социальная

сфера страны развивались по принципу «не при помощи нефтегазового сектора, а за счет нефтегазового сектора». Доходы от НГС в поступлениях в федеральный бюджет стремительно росли: если в 1990 г. доля нефтегазовых налогов едва приближалась к 15%, то в 2014 г. она превысила 52%.

Третья причина – недостаточное понимание исторического прошлого и, соответственно, недостаточное внимание к нему. Игнорировались детали и особенности производственно-технологической системы, созданной в рамках модели централизованного планирования и управления, и те ограничения, которые она накладывает и на процесс, и на объекты реформирования, равно как и обеспечиваемые ею возможности.

Четвертая причина – недооценка роли процедур недропользования в достижении большей социально-экономической отдачи от нефтегазового сектора, прежде всего с позиций развития науки, получения новых знаний и развития смежных наукоемких отраслей машиностроения и переработки сырья.

Следует признать, что в целом мы в очень малой степени были готовы к проведению преобразований в экономике вообще и в нефтегазовом секторе в частности с учетом всех сложных вопросов, с которыми пришлось столкнуться в самом начале движения по этому пути. Изначально стояла задача создать условия для устойчивого, без спадов и провалов развития нефтегазового сектора. Причем развития, которое обеспечивалось бы за счет высокой экономической и социальной отдачи от имеющихся у страны ресурсов недр. С этой точки зрения создание компаний «от скважины до бензоколонки», а также смена форм их собственности – лишь первые шаги на данном пути. К сожалению, нельзя не отметить, что мы очень надолго застряли на начальном этапе движения вперед. Это связано с тем колоссальным производственно-экономическим потенциалом, который был создан на протяжении длительного времени и который был приватизирован. Незначительные усилия по изменению условий использования данного потенциала оборачивались для новых собственников огромными доходами. Высокая доходность небольших усилий по улучшению использования созданного ранее потенциала обусловила и весьма специфические подходы к ее достижению. В течение почти 20 лет основу развития нефтегазового сектора составляли факторы «неорганического» роста, иными словами, факторы перераспределения активов. Среди причин этого – превалирование «индустриального взгляда» на нефтегазовый сектор и на подходы к формированию модели его функционирования. Очень непросто преодолеть доминиру-

вание экономики, основанной на действии фактора экономии от масштаба. При этом основная задача в формировании эффективной модели функционирования и развития нефтегазового сектора – создание условий для принятия реального риска частным инвестором – во многом все еще «за горизонтом».

3.1. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ: ТАК ЛИ ВАЖНА СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ?

На начальном этапе преобразований в нефтегазовом секторе основной акцент был сделан на формировании самодостаточных и устойчивых структур, т.е. таких, которые могли бы вести производственно-хозяйственную деятельность на условиях самокупаемости и прежде всего самофинансирования. Следует учитывать и то, что в процессе преобразований ставилась амбициозная цель – обеспечить включение ведущих отечественных компаний в мирохозяйственные связи. Данное обстоятельство диктовало и особенность процесса реорганизации: создавались крупные вертикально интегрированные компании, способные реализовать масштабные новые проекты (что, следует заметить, далеко не тождественно исключительно доминированию структур подобного типа в рамках сектора).

Отправной точкой в преобразованиях нефтегазового сектора в целом и нефтяной промышленности в частности следует считать закон «О государственном предприятии (объединении)», принятый в 1987 г. Ключевой момент – перенесение центра тяжести с министерств на предприятия (объединения), что предполагало расширение их прав и определенную независимость. В основу закона была положена идея, в соответствии с которой предоставление государственным предприятиям большей свободы и возложение на них большей ответственности приведут к ужесточению бюджетных ограничений (иными словами, к усилению конкуренции и, как следствие, росту экономической эффективности). «Смещение плана и рынка» было запрограммировано именно этим основополагающим законом. Все события последующих лет, включая приватизацию, можно считать непреложным следствием данного закона.

В нефтегазовом секторе реализация положений закона с самых первых шагов натолкнулась на неожиданные препятствия: было не совсем понятно, какие субъекты хозяйствования относятся к государственным предприятиям, на которые рас-

пространяется действие нового закона. Последний, в частности, никак не отвечал на вопросы о статусе и ответственности производственных объединений, которые по своей природе были органами управления рядом нефтегазодобывающих предприятий и вспомогательных организаций (как правило, в пределах определенной территории). В дебатах конца 1980-х – начала 1990-х годов словосочетание «производственное объединение» использовалось как символ отрицательных сторон советской экономической системы (безотносительно условий и особенностей создания и функционирования таких объединений). Когда в 1990 г. был принят закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности», то в нем производственным объединениям места не нашлось.

С заявлениями, направленными против производственных объединений, выступили и местные органы власти, выбравшие интересный способ действий: они отказывались регистрировать производственные объединения как законные субъекты хозяйствования. С этой проблемой столкнулось, например, крупнейшее в СССР производственное объединение «Нижневартовскнефтегаз». Если в 1989 г. добыча нефти в объединении составила 112,9 млн т, то через год ее объем снизился до 79,4 млн т, что отражало не только общий спад добычи, но и разрушение сложившихся в рамках объединения связей². Сторонники кардинального реформирования структуры НГС рассматривали нефтегазодобывающие управления (НГДУ) как стержневые хозяйственные единицы реформируемого сектора наравне с совместными предприятиями – формой, введенной в соответствии с принятым в 1987 г. законом «О совместных предприятиях». Эти субъекты хозяйствования могли образовать основу слоя неинтегрированных нефтяных компаний различного размера и разной специализации.

Практически параллельно с разработкой закона «О государственном предприятии (объединении)» в СССР шло создание межотраслевых научно-производственных объединений, которые должны были сменить ведомственные министерства и комитеты. Основной принцип – межотраслевая интеграция и ориентация на общий положительный результат. В нефтегазовом секторе в рамках этого подхода (межотраслевая интеграция внутри крупных государственных концернов) были созданы Газпром

² Часть добычи осуществляли совместные предприятия, созданные в 1988 г. Пик добычи Нижневартовскнефтегаза пришелся на 1980 г. и составил 158,8 млн т, что превышало объем добычи любой, самой крупной многонациональной компании [Нефтяная и газовая промышленность..., 1990; Нефтяная и газовая промышленность..., 1991].

(здесь колоссальную роль сыграл В.С. Черномырдин, и немаловажным фактором была сплоченность вокруг «трубы» команды руководителей Министерства газовой промышленности СССР) и «ЛУКОЙЛ» (большую роль в становлении компании сыграл В.Ю. Алекперов). Такой путь преобразований был во многом «естественным» для нефтегазового сектора и основывался на тесной вертикальной интеграции последовательно сменяющих друг друга технологических этапов – «от скважины до бензоколонки». Кроме того, в целях повышения научно-технического уровня нефтегазового сектора и в силу необходимости увеличения степени извлечения нефти из недр был создан межотраслевой научно-технический комплекс – РМНТК «Нефтеотдача».

Однако сами по себе организационные преобразования в тот период ничего не могли дать, поскольку сохранялись фиксированные цены на нефть, тогда как цены на используемые материально-технические ресурсы и услуги были либерализованы. Диспаритет цен и параллельное функционирование планового и рыночного сегментов экономики привели к тому, к чему должны были привести, – к вымыванию финансов, кадров и материально-технических ресурсов из первого сегмента в пользу второго. Эксперименты с контрактными ценами на некоторую часть нефти и выделение ограниченно рыночных сегментов оказались контрпродуктивными мерами. Финансовые ресурсы перетекали из добычи нефти, цены на которую были лимитированы административно, в негосударственный сектор, который в то время состоял из кооперативов с относительно свободным ценообразованием.

Реальные преобразования были начаты в 1992 г. Законодательную основу для изменения формы собственности в нефтяном субсекторе заложил Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения»³. Основной акцент был сделан на создание вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), объединяющих различные звенья технологической цепочки, в прошлом находившиеся в ведении различных министерств. Цель состояла в формировании финансово устойчивых структур, способных конкурировать с международными нефтяными компаниями (при реализации новых проектов прежде всего). Государство стремилось сохранить принцип «интегрированного производственного и технологи-

³ См.: *Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 22. – Ст. 1878.*

ческого комплекса» и в то же самое время организовать 10–12 российских ВИНК (схожих с компаниями Shell или BP), что позволило бы создать в секторе основу для «конкурентной среды»⁴.

Следует подчеркнуть, что образование ВИНК рассматривалось лишь как начальный этап, как формирование в определенном смысле базовой структуры нефтегазового сектора (с точки зрения создания условий для дальнейшего его развития). В общем, в соответствии с указом президента России структура отрасли должна была выглядеть следующим образом: холдинги контролируются центральными властями, а субъектам хозяйствования более низких уровней предоставляется значительная свобода для маневра в рамках холдинговых компаний, к которым они принадлежат. Наряду с реструктуризацией отрасли важнейшей целью реформы нефтегазового сектора была трансформация формы собственности на активы создаваемых компаний.

Также подчеркнем, что в тот период о полной приватизации, т.е. о разгосударствлении создаваемых ВИНК, речь не шла. Предполагалось (в соответствии с доминировавшей тогда точкой зрения о возможностях и потенциале «коллектива-собственника»), что часть акций (меньше контрольного пакета) должна быть распределена между работниками предприятия, населением территории деятельности компании (включая коренные народы Севера), а также поступить в свободное обращение, т.е. быть обменена на приватизационные ваучеры.

Появление на «игровой площадке» регионов привело к тому, что очень резко (между 1992 и 1995 гг.) количество вертикально интегрированных компаний увеличилось до восемнадцати. Быстро обнаружились ограничения, накладываемые рыночной стихией на возможности выхода нефтегазового сектора из системного кризиса. Оказалось, что вовсе не обязательно заниматься производственной деятельностью, чтобы получать приемлемые экономические результаты. Многие из возникших, например, в нефтяном секторе субъектов хозяйствования ориентировались прежде всего на достижение высоких финансовых результатов в условиях противоречивой системы ценообразования. Они не жалели сил на то, чтобы получить доступ к экспортной инфраструктуре, трубопроводам и терминалам, поскольку

⁴ Цитируется одно из периодически повторявшихся заявлений, звучавших в дискуссиях о реформах в нефтегазовом секторе. Типичными были, например, напряженные дебаты, которые проводил Тюменский областной Совет (в них участвовали оба автора: один – как председатель Облсовета, а другой – как эксперт Сибирского отделения РАН).

ку следствием распада СССР стало ограничение возможностей использования этих активов (при общем значительном спаде добычи нефти ее экспорт сократился в первой половине 1990-х годов не столь существенно). Значительная разница между внутренними и мировыми ценами позволяла извлекать огромную по величине ренту. В то же время у тех, кто преуспел в данной деятельности, не было стимулов и желания вкладывать полученные средства в производство, поскольку было непонятно, кто будет контролировать эти активы в ближайшем будущем, не говоря уже о долгосрочной перспективе. Количество простаивающих скважин увеличивалось, следствием чего стал резкий спад добычи. Доходы же от экспорта нефти стали основой крупных состояний и базой для формирования инвестиционно-банковских групп (ИБГ).

При отсутствии у государства инвестиционных ресурсов и других рычагов действенного влияния на деятельность нефтегазовых компаний (за исключением, пожалуй, регулирования доступа к экспортной инфраструктуре) очень быстро контроль над компаниями перешел к менеджменту (к тому же использовавшему различные механизмы скупки или, по крайней мере, контролирования приватизационных ваучеров, изначально принадлежавших работникам). Привкус горечи от такого рода манипуляций сохранился до настоящего времени. Контроль над компаниями переходил к тем, кто имел в своем распоряжении административный ресурс или располагал инсайдерской информацией.

Нельзя не отметить, что уже первые уроки преобразования нефтегазового сектора и проведения чековой приватизации в полной мере продемонстрировали недостаточное понимание проблем собственности. Новые собственники во многих случаях вели себя не в соответствии с предначертанными им ролями: не хотели инвестировать в поддержание мощностей и тем более в создание новых, игнорировали долгосрочные задачи (что в нефтегазовой отрасли особенно важно), «не видели» связей с другими секторами экономики (прежде всего машиностроением).

В чем было дело? Как нам представляется, в однозначном «черно-белом» восприятии проблем собственности, в непонимании множества специфических черт частной собственности и тех нюансов, знание которых позволяет реализовать ее преимущества. Не было доминирующим восприятие частной собственности как такой формы владения, распоряжения, управления и проч. (не будем перечислять все атрибуты собственности, которые вкладываются современной экономической наукой в ее содержание), при которой ее обладатель заведомо заинтересован в

ее наилучшем использовании, прежде всего с позиций долгосрочной отдачи на вложенный капитал.

В результате Россия сегодня вынуждена проходить то, что другие страны, например, Германия, прошли в 1940–1950-е годы, и платить за эти плохо выученные уроки колоссальную плату. Здесь нельзя не сослаться, в частности, на такого авторитетного представителя современной экономической науки, как Ф. Хайек (которого трудно заподозрить в приверженности к государственному вмешательству в экономику): «Там, где речь идет о движимом имуществе, или, как выражаются юристы, “движимости”, это (имеется в виду рост экономической отдачи. – *Авт.*) достигается, в общем, с помощью такого простого понятия о собственности, как исключительном праве пользования конкретной вещью. Однако *в связи с землей возникают гораздо более сложные проблемы, когда признание принципа частной собственности дает нам очень мало* (курсив наш – *Авт.*), пока мы точно не установим, какие права и обязанности собственность включает» [Хайек, 2001, с. 40]. Другой видный представитель немецкой экономической науки послевоенного времени – В. Ойкен так охарактеризовал проблемы, которые возникают в связи с пониманием частной собственности в современной экономике: «Частная собственность в конкурентных условиях, или частная собственность на монополизированных рынках, или даже частная собственность в рамках частнокапиталистической централизованно управляемой экономики в какой-то мере настолько различны, что можно практически ввести в заблуждение, если использовать во всех трех порядках одно и то же правовое понятие “частная собственность”» [Ойкен, 1995, с. 33].

К сожалению, «уроки собственности» в значительной мере нами не усвоены до сих пор. Компании с доминирующим пакетом в руках государства почему-то определяются как «публичные» (со всеми вытекающими последствиями), а все компании, где есть акционеры – физические лица или негосударственные инвесторы, определяются однозначно как «частные» (без различий и особенностей, о которых писал в свое время В. Ойкен). Упрощенное понимание частной собственности и особенностей поведения ее субъектов сделало вполне логичным дальнейшую приватизацию в форме продажи активов (пакетов акций) вертикально интегрированных компаний, созданных на первом этапе реформирования нефтегазового сектора, частным финансовым институтам.

Вторая стадия приватизации – так называемые залоговые аукционы пришлась на 1995–1996 гг. Указ Президента РФ от 31 августа 1995 г. №889 «О порядке пере-

дачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности»⁵, Правила проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии⁶ и Указ Президента РФ от 30 сентября 1995 г. №986 «О порядке принятия решения об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями»⁷ определили схему дальнейшей приватизации нефтегазовых компаний. Эта схема предусматривала, что принадлежавшие государству акции компаний выставлялись на аукционы, в основном в качестве залога за предоставляемые кредиты, и передавались в доверительное управление на ограниченный срок. В результате государство получало необходимые ему денежные средства и имело право обратного выкупа акций по окончании трастового периода.

В то же время финансовое положение государства не позволяло ему (не столько по причинам экономического характера, сколько по причинам, связанным с «заданностью» приватизации производственных активов, которая к тому же была активно поддержана теми, кто сформировал значительные финансовые ресурсы за счет экспорта нефти) следовать этому сценарию, и компании уходили с торгов к новым постоянным владельцам, каковыми становились те же самые банки, которые осуществляли доверительное управление компаниями, либо аффилированные с ними лица или организации. Результаты большинства, если не всех, аукционов были заранее известны, а их победители пользовались поддержкой со стороны высшей государственной власти России (пожалуй, наиболее одиозный случай – создание ОАО «Сибнефть» по инициативе Б.А. Березовского в связи с необходимостью изыскать крупный источник внебюджетных средств).

Ускоренное образование новых форм собственности в нефтегазовом секторе в решающей степени было обусловлено причинами «мировоззренческого» характера и отражало конкретные интересы определенных лиц, но никак не было связано с соображениями роста экономической эффективности. Простота и однозначность вновь, точно так, как это не один раз происходило в советской экономике, взяли верх. Основная особенность действия подобных «мировоззренческих» причин – быстрое формирование слоя новых «эффективных собственников», которые к тому же обеспечат необратимость «радикальных экономических преобразова-

5 URL: <http://base.garant.ru/10104673/>.

6 См.: *Собрание законодательства РФ*. – 1995. – № 36. – Ст. 3527.

7 См.: *Собрание Законодательства РФ*. – 1995. – № 41. – Ст. 3874.

ний». Следует заметить, что Россия в тот период была одним из основных объектов проведения «политики Вашингтонского консенсуса»: МВФ, Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития оказывались помощь и поддержка в преобразованиях экономики в таком русле. При этом план сотрудничества на каждый последующий год предусматривал в качестве условий финансовой помощи проведение приватизации в ведущих секторах национальной экономики. Профессиональное сообщество – ни из среды управления энергетическим сектором, ни из среды специалистов сектора – к обсуждению, подготовке и принятию этих «судьбоносных» решений не привлекалось.

В то же время нельзя не отметить, что все решения, необходимые для дальнейшего движения по пути формирования эффективной организационной структуры нефтегазового сектора, были приняты или находились в высокой степени готовности. К их числу относились также и указы президента, постановления правительства, концептуальные положения о реформировании нефтяной отрасли (утвержденные Советом министров РФ), система реализации принимаемых решений по данным вопросам. Особое значение мы придаем Указу Президента РФ от 1 апреля 1995 г. №327 «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний». Основная цель этого документа заключалась в сохранении технологической целостности созданных в процессе преобразований вертикально интегрированных компаний: «...На нефтяные компании, а также акционерные компании “Транснефть” и “Транснефтепродукт” не распространяется действие Временного положения о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 г. №1392 “О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий” (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, №21, ст.1731). Комитету Российской Федерации по геологии и использованию недр предоставлять право пользования недрами акционерным обществам, зависимым от нефтяных компаний, только при условии согласования соответствующей заявки с нефтяной компанией»⁸.

Увы, вопросы, касающиеся изменения форм собственности, надолго заслонили собой многие другие, не менее важные вопросы: технического регулирования,

8 URL: <http://poisk-zakona.ru/223595.html> .

развития отечественной науки, роста эффективности использования ресурсов недр. Нельзя не отметить, что подобная «мировоззренческая» направленность преобразований мало соответствовала не только логике становления вновь созданных компаний и запуска реальных инвестиционных процессов, но также и выстраданной мировой практике формирования эффективной конкурентной среды. «Ф. Хайек в работе “Свободное предпринимательство и конкурентный порядок” (1947) подчеркивал, что защиту конкурентного порядка недопустимо сводить к идее “свободного предпринимательства”, к лозунгу *laissez-faire*. В этом, по убеждению Хайека, состояла роковая ошибка либералов XIX в., ставшая причиной их поражений. Вместо того чтобы давать практические ответы на вставшие перед обществом сложные вопросы, они ограничивались повторением общего положения о неприемлемости государственного вмешательства» [Капелюшников, 2001, с.10].

Следует отметить, что принятие в 1995 г. решения о передаче в залог акций, находящихся в федеральной собственности, рассматривалось органами государственной власти как временная мера, обусловленная трудностями формирования доходной части государственного бюджета. В договоре кредита было записано, что кредит предоставляется до первой из следующих дат: 1) даты погашения государством обязательств по кредиту из средств федерального бюджета; 2) даты, определяемой прибавлением пяти дней к дате зачисления выручки от реализации заложенных акций. Однако поскольку правительство не стремилось обеспечить в течение 1996 г. погашение полученного в ходе залоговых аукционов кредита, окончание периода залога определялось сроком продажи заложенных акций.

После того как нефтяные компании перешли в собственность финансовых институтов, руководящие позиции в большинстве из них (исключая ОАО «Сургутнефтегаз» и ОАО «ЛУКОЙЛ») заняли менеджеры преимущественно из финансового сектора, что привело к изменению направленности стратегических планов компаний. Если раньше в центре их внимания находились вопросы добычи и производства, то теперь основное внимание уделялось максимизации прибыли и повышению доходности. Для достижения этих целей новые менеджеры компаний были готовы идти на трудные и непопулярные действия – сокращение персонала и избавление от социальной инфраструктуры (жилищное хозяйство, школы, больницы), которая в прошлом находилась в собственности предприятий (см. выше о территориально-отраслевой организации нефтегазового сектора). Еще важнее то,

что головные холдинговые компании усиливали свой контроль над дочерними структурами, вытесняя миноритарных акционеров. Например, до сих пор остается загадкой судьба крупных пакетов акций – от 5 до 7%, которые подлежали передаче коренным народам Севера и были аккумулированы в таких организациях, как «Северный фонд» (ХМАО), «Ямал – потомкам» (ЯНАО), и ряде других.

В отличие от первого периода реорганизации и акционирования нефтегазового сектора теперь банки и их владельцы стали активно формировать процедуры и внешние механизмы контроля над деятельностью компаний, осуществлявших добычу углеводородного сырья. Очень скоро вопросы обратного выкупа акций, переданных в залог, «потеряли» свою актуальность. Причина этого также хорошо известна и изучена современной экономической наукой. В частности, американский исследователь М. Олсон много внимания уделил феномену организаций и групп с особыми интересами. Он утверждает, что «организации с особыми интересами и улаженные сговором соглашения уменьшают эффективность и совокупный доход общества, в котором они действуют» [Олсон, 1998, с. 123]. «Организации с особыми интересами» обеспечили нежелание правительства выкупать акции и детально заниматься вопросами практического свойства. В. Освальд-Ойкен подобную ситуацию характеризует так: «Тот, кто хочет иметь конкурентный порядок, должен проводить политику, которая противоречит интересам новых и старых властных группировок внутри страны и за рубежом. Тому, у кого нет такого желания или кто не может сделать это, остается одно: проведение в жизнь макроэкономической стратегии преобразований» [Освальд-Ойкен, 1995, с. 41].

Проблемы реструктурирования и приватизации ведущих российских нефтяных компаний, пожалуй, наиболее широко осветил Я.Ш. Паппэ [2000]. Автор рассматривает изменения отношений собственности как в целом в промышленности страны, так и в рамках крупнейших российских бизнес-групп (так называемых большой десятки и новых звезд). Почти все основные российские бизнес-группы середины 1990-х годов были в той или иной степени вовлечены в операции в нефтегазовом секторе (не представляла исключения и, например, АФК «Система» – компания, изначально ориентированная на разработку высоких технологий и их применение в наукоемких отраслях экономики). Рассматривая отношения собственности в инвестиционно-банковских группах, Я.Ш. Паппэ справедливо отмечает, что сами по себе права собственности еще не являются достаточным основанием для получения интегрированной бизнес-группой контроля над предприятием и тем более

дохода от него. Для этого ИБГ-собственник должна непосредственно управлять полученными в ходе приватизации активами.

Принципиально важно то, что при стремлении к расширению многообразия с точки зрения возможностей различных форм собственности многообразие не только не было достигнуто (в отношении новых технологий, новых объектов освоения и разработки), но в целом даже уменьшилось (подробнее см. в Главе 4). Среди основных причин этого – колоссальный производственный потенциал и ресурсная база и возможность быстрой коммерческой отдачи от нее (в том числе за счет перевода технологических процессов на более или менее современные рельсы). Ожидания новых частных собственников (прежде всего обладателей блокирующих и контрольных пакетов акций большинства компаний) в малой степени связывались с развитием в сколько-нибудь значимой перспективе. Такова тенденция тех лет, однако это не исключало и реальной практики расширения перечня применяемых технологий, и творческого развития ранее реализованных технических решений. Речь идет прежде всего об ОАО «КогалымНефтеПрогресс» (впоследствии – ОАО «РИТЭК»⁹, генеральный директор В.И. Грайфер), ОАО «Сургутнефтегаз» (генеральный директор В.Л. Богданов), ОАО «Зарубежнефть» (генеральный директор Н.П. Токарев¹⁰). Понимание структуры собственности и знание состава собственников позволяет понять (или как-то оценить) мотивы и направления деятельности компаний.

С учетом сказанного выше необходимо сделать принципиальное замечание относительно собственности в российском нефтегазовом секторе. По характеру собственности все имеющиеся в настоящее время компании можно разделить на две основные группы: с контрольным пакетом в руках государства или с блокирующим пакетом в руках частных лиц (либо подконтрольных им финансовых или инвестиционных институтов). Ни одна из российских компаний не является публичной в том смысле и в том контексте, которые мы приводим в начале книги

⁹ ОАО «Российская инновационная топливно-энергетическая компания» (в настоящее время 100%-е дочернее предприятие ОАО «ЛУКОЙЛ») знаменито своими технологиями добычи трудноизвлекаемых углеводородов. С 1992 г., когда была создана эта компания, она запатентовала более 100 объектов интеллектуальной собственности и получила на них свидетельства, внедрила в производство более 50 собственных и привлеченных технологий и разработок. Это позволяет РИТЭКу получать дополнительно более трети годового объема добычи нефти.

¹⁰ Н.П. Токарев: «Зарубежнефть обеспечивает серьезные поступления в бюджет – \$700 млн за прошлый год (2005. – Авт.) и \$5 млрд за 25 лет.» (URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2006/03/14/intervyu-nikolaj-tokarev-gendirektor-zarubezhnefti>).

(см. Главу 1). Это означает, что фондовый рынок не играет практически никакой роли в привлечении финансовых ресурсов для реализации проектов развития компании. Все российские компании решают свои проблемы за счет собственных (прибыли, амортизации) или заемных (кредитных, залоговых) средств. Акции участвуют в этом процессе лишь как инструмент залога. При этом компании предпочитают получать кредитные ресурсы за границей (под залог выручки от будущих продаж нефти), а прибыль направлять на выплату дивидендов и прочие «финансовые инвестиции», во многих случаях слабо связанные с основной производственной деятельностью (рис. 21). Отсюда вытекают незаинтересованность в применении современных классификаций при учете активов, представленных ресурсами углеводородов в недрах, ориентация на работу в ранее освоенных районах и низкая склонность к принятию коммерческого и в целом предпринимательского риска.



Рис. 21. Структура прихода и расхода средств у крупнейших российских вертикально интегрированных компаний в «тучные» 2000-е годы

Источник: [Филатов, 2013]

Примечательной чертой многих современных российских компаний является непрозрачная структура собственности. Узнать о том, какая группа собственников контролирует ту или иную компанию, можно только из публикуемой в СМИ отрывочной информации. Во многих компаниях блокирующие пакеты акций (25% акционерного капитала и более) принадлежат небольшим группам частных лиц (см. примеры ниже). Доля публично торгуемых акций российских нефтяных компаний составляет значительно менее 40% от общего их объема. Данный показатель несопоставимо ниже, чем у крупных международных транснациональных

компаний, у которых доля свободно обращающихся на рынке акций приближается к 100%.

- Структура владения акциями Сургутнефтегаза – кольцевая (одна компания владеет пакетом акций, а ею владеет другая компания, которой, в свою очередь, владеет третья компания и т.д.). Поэтому акции Сургутнефтегаза используются биржевыми спекулянтами лишь для хеджирования рисков: они уходят в эти бумаги, стоимость которых практически не меняется, когда на рынке происходит обвал ¹¹.

Небольшая доля торгуемых акций означает снижение привлекательности инвестиций в компанию для миноритарных акционеров отчасти из-за высокой вероятности манипуляций с ее ценными бумагами. Более того, на российских биржах торгуются акции лишь немногих российских нефтяных компаний.

- На судебном процессе по делу против руководства компании «ЮКОС» из представленной компанией информации выяснилось, что она контролировалась Группой МЕНАТЕП (MENATEP Group) через дочерние компании Hulley Enterprises (60,24%) и Yukos Universal (0,54%). В число других акционеров входил, в частности, Veteran Petroleum (фонд, учрежденный для оказания поддержки ветеранам ЮКОСа). Группа МЕНАТЕП, в свою очередь, контролировалась шестью частными лицами. Наибольший пакет акций (9,5%) принадлежал М.Б. Ходорковскому. Кроме того, он был бенефициаром схемы, позволявшей ему контролировать через специальный доверительный холдинг еще 50% акций Группы МЕНАТЕП ¹².

- Прежде чем Сибнефть была поглощена Газпромом, она принадлежала учредителям компании – Р.А. Абрамовичу, Е.М. Швидлеру и В.А. Ойфу. По данным информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг», по состоянию на март 2004 г. они владели 92% акций компании. На долю Абрамовича приходилось 55–60% акций ¹³.

- Высокая концентрация собственности характерна и для ЛУКОЙЛа. Два высших руководителя компании постепенно увеличивали свои пакеты акций. В конце 2010 г. президенту ЛУКОЙЛа В.Ю. Алекперову принадлежало 20,6% акций, а ее вице-президенту Л.А. Федуну – примерно 9,27%. Другие менеджеры компании контролировали 1,27% акций ¹⁴.

11 См.: Гладунов О. Тайна №1 российской нефтянки. Иностранцы инвесторы не могут понять, кто владеет компанией «Сургутнефтегаз». – URL: <http://svpressa.ru/economy/article/76511/>.

12 См.: Орехин П. Судьба Юкоса решится на Гибралтаре // Независимая газета. – 2003. – 29 окт.

13 См.: рейтинг миллиардеров России (URL: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2004/03/16/276037>).

14 См.: с. 118 в ЛУКОЙЛ. Отчет о деятельности. 2010. – URL: http://www.lukoil.ru/static_6_5id_218_.html

- *Какое-то время 20% акций ЛУКОЙЛа владела компания ConocoPhillips, но в 2010 г. она продала свой пакет. Единственной компанией, в которой реальный контроль принадлежал крупному иностранному инвестору, была ТНК-ВР (пакет акций компании ВР составлял 50%). Российская часть компании, в которую входили ТНК, СИДАНКО, ОНАКО и др., согласно «РосБизнесКонсалтингу», контролировалась семью частными лицами*¹⁵.

Таким образом, в начале 2000-х годов пять крупнейших нефтедобывающих компаний России, на которые приходилось около 70% объема добычи в стране, контролировались небольшой группой частных лиц. Это позволяет говорить о том, что упрощенный подход к приватизации мало способствовал становлению многообразия форм реализации предпринимательской инициативы – просто произошла замена государственной собственности на собственность весьма узкого круга физических лиц.

Группы, доминировавшие в собственности этих частных нефтяных компаний, в 1990-е годы основное внимание уделяли не долгосрочному росту добычи углеводородов, а финансовым показателям и повышению капитализации. Парадоксально, но новые ВИНК в этот период сохранили многие из черт централизованной плановой экономики с ее пренебрежением к разнообразию подходов в осуществлении проектов и разнообразию возможностей для реализации предпринимательской инициативы.

Непрозрачная структура собственности частных компаний вкупе с нечеткой внешней средой обусловили следующие особенности поведения групп, доминирующих в их собственности:

Во-первых, максимизировался контроль над компанией с целью предотвращения враждебных поглощений в условиях несовершенной нормативно-правовой базы.

Во-вторых, краткосрочные цели доминировали над долгосрочными. Слияния, поглощения и спекулятивные операции на фондовых рынках способствовали быстрому увеличению капитализации, а также позволяли получить доход на капитал гораздо быстрее, чем инвестиции в производство. Чрезвычайно высокие выплаты дивидендов служили интересам мажоритарных акционеров.

В-третьих, часть компаний (ТНК-ВР, ЮКОС, Сибнефть и некоторые другие) придерживались так называемой «стратегии ухода», предусматривающей приобретение активов по низким ценам, обеспечение их быстрой капитализации и после-

15 См.: рейтинг миллиардеров России.

дующую продажу по высокой цене крупному стратегическому инвестору. Многие российские нефтяные компании действовали в значительной степени как финансовые спекулянты.

В-четвертых, активно использовался административный ресурс, что во многих случаях было условием успеха на приватизационных и инвестиционных аукционах.

В-пятых, компании использовали свои доминирующие позиции в регионах, где они занимали полумонопольное положение в геологоразведке и добыче углеводородов (в доступе к недрам, инфраструктуре, в использовании региональных активов), что привело к очень быстрому почти полному исчезновению независимых (т.е. не аффилированных с крупными компаниями) участников сектора.

В-шестых, большинство интеграционных процессов носило враждебный характер, верх одерживали те, кто обладал крупными финансовыми ресурсами, а также хорошими связями в органах власти или в судах. Проигрывающая сторона, или миноритарные акционеры, в большинстве случаев оказывались беззащитными.

Поэтому несмотря на то что в начале 2000-х годов большая часть российской нефтяной промышленности находилась под частным контролем, сложившаяся в ней ситуация мало напоминала современную транспарентную экономику, активно использующую многообразие организационных форм и подходов к решению реальных экономических и производственных задач.

Фактически на протяжении всех 1990-х годов государственный сектор нефтяной промышленности России был своеобразным донором частного сектора, поскольку активы первого непрерывно перетекали во второй. Компания «Роснефть» изначально создавалась как холдинг, владевший государственными активами, подлежащими последующей приватизации и дальнейшей интеграции в крупные ВИНК. Разработанные в середине 1990-х годов предложения по созданию национальной нефтяной компании и наряду с ней национального нефтяного института не нашли поддержки в правительстве. Основным аргументом состоял в том, что это будет возврат к прямому участию государства, что противоречило нацеленности на раздел и передел ранее созданных активов. Политика государства изменилась в 2000 г. после прихода к власти В.В. Путина. В Роснефть и Газпром были назначены новые управленческие команды, а советы директоров компаний пополнили представители государства. Новые члены советов начали играть более активные роли, обеспечивая компаниям доступ к административным ресурсам, представляя их интересы в коридорах власти. Одновременно они стали контролировать деятельность менеджмента компаний.

В 2004 г. начинается рост доли нефтяного сектора, принадлежащей контролируемым государством компаниям. За 2003–2007 гг. она увеличилась с 24 до 37%¹⁶. В этом процессе мы можем выделить два этапа. На первом произошло возвращение в государственные компании активов, которые они передавали в частный сектор в 1990-е годы. На втором этапе государственные компании берут под свой контроль частные компании (целиком или по частям).

Например, заметный рост Роснефти начался после того, как в 2004 г. председателем Совета директоров компании был избран И.И. Сечин, занимавший в то время пост заместителя руководителя Администрации Президента России. Компания получила большое количество весьма привлекательных лицензий на право пользования недрами в районах, расположенных вблизи планировавшихся к строительству трубопроводов, а также приобрела Удмуртнефть, дочернюю компанию ТНК-ВР. Но основным источником роста Роснефти было приобретение большей части активов ЮКОСа в результате ликвидации этой компании. Наиболее значительные части ЮКОСа были проданы на «аукционах» с заранее известными результатами, сильно напомнившими приватизационные торги 1990-х годов. К 2007 г. Роснефть стала крупнейшей нефтяной компанией России с ежегодным объемом добычи на уровне 100 млн т. Помимо роста добычи получение контроля над бывшими активами ЮКОСа в нефтепереработке позволило Роснефти добиться значительного повышения гибкости и на рынке нефти, и на рынке нефтепродуктов. Уже в 2012 г. добыча компанией нефти и газового конденсата составила 122 млн т. В марте 2013 г. Роснефть закрыла сделку по покупке третьей в России по объему добычи нефти компании – ТНК-ВР. В итоге в 2013 г. добыча нефти компанией «Роснефть» вплотную приблизилась к 200 млн т.

В 2005 г. Газпром приобрел нефтяную компанию «Сибнефть» и переименовал ее в «Газпромнефть». Возвращение государства в сектор по добыче и переработке нефти и природного газа отразилось в росте показателей запасов нефти и газа, принадлежавших государственным компаниям, который был обусловлен как приобретением активов, так и предоставленным Газпрому режимом наибольшего благоприятствования при выдаче лицензий на разработку месторождений. В 2010 г. доля государственных компаний в совокупной добыче увеличилась до 39%, в то время как доля частных российских ВИНК составила 36%. Доля компании «ТНК-

16 Оценки основываются на данных Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса (ЦДУ ТЭК).

ВР», в которой крупный пакет акций принадлежал иностранным собственникам, достигла 16% от общего объема добычи нефти¹⁷. Таким образом, соотношение между частными и контролируемыми государством нефтяными компаниями значительно изменилось еще до того, как в 2012 г. Роснефть пришла к соглашению с иностранными и российскими владельцами ТНК-ВР о покупке компании.

За 1995–2001 гг. общее количество нефтедобывающих компаний в России увеличилось с 63 до 175, но к 2010 г. оно уменьшилось до 160. Количество операторов, осуществлявших добычу в соответствии с соглашениями о разделе продукции, было совсем невелико. Первые два из них начали производственную деятельность в 1999–2004 гг., а к концу периода 2005–2009 гг. к ним добавилась еще одна компания. Количество вертикально интегрированных компаний уменьшилось с 14 в 2001 г. до восьми в 2009 г. и далее до шести в 2013 г. Это означает, что оставшиеся ВИНК стали значительно крупнее. Более того, общий объем добычи ВИНК удвоился, в то время как средний объем добычи малых и средних компаний снизился, и их общая доля в совокупной добыче нефти в России уменьшилась с 9% в 2000 г. до 4% в 2010 г., а затем до 2,8% к 2013 г.¹⁸

По состоянию на 2012 г. сектор независимых нефтяных компаний в России был представлен 250 компаниями (из них 22 холдинговые), более половины из которых вели добычу нефти. В 2012 г. их добыча составила 14,4 млн т, или 2,8% от общероссийского объема. Среди основных причин «обратной тенденции» развития малых и средних компаний в нефтяной отрасли не только тяжелое налоговое бремя (налоги составляют 60–70% выручки за баррель добычи и взимались они с оборота), но также и высокая цена входа. Известно, что «для этого бизнеса нужны огромные оборотные средства. “Чтобы пробурить разведочную скважину, мне нужно 10 млн долл. А вся годовая прибыль, которую я получаю – около 50 млн долл.», – говорит Гуревич (владелец одной из малых компаний. – Авт.) Капитальных затрат на баррель нефти у малых компаний в четыре раза больше, чем у вертикально интегрированных холдингов»¹⁹.

В результате основу добычи нефти в России обеспечивают крупные полностью

17 По оценкам ЦДУ ТЭК за соответствующий год.

18 По данным «АссоНефти» и Энергетического центра «Сколково» [Выгон, 2013].

19 Жегулев И. Капля нефти: можно ли заработать на очень маленьких нефтяных компаниях. – URL:<http://www.forbes.ru/kompanii/resursy/234270-kaplya-nefti-mozhno-li-zarabotat-na-ochen-malenkih-neftyanyh-kompaniyah>.

вертикально интегрированные нефтяные компании. В 2013 г. на их долю приходилось 84,2% извлеченных из недр жидких углеводородов.

В основе такой ситуации – фактической остановки процесса формирования организационной структуры нефтегазового сектора, адекватной меняющимся условиям освоения ресурсов недр, лежит, как нам представляется, сохраняющееся «мобилизационное» понимание роли сектора в экономике России. То есть, предполагается возможность быстрого аккумулирования в центре необходимых финансовых ресурсов, а сделать это гораздо проще при наличии небольшого числа крупных компаний. Также нельзя сбрасывать со счетов сохранившуюся (и даже в чем-то усилившуюся) традицию применения простых, легко администрируемых подходов к решению экономических задач.

Эти более общие особенности во многом обусловили очень медленное продвижение по ряду направлений. Одно из них – дальнейшее развитие системы управления нефтегазовыми ресурсами. Несовершенная нормативно-правовая основа и проблемы с правоприменением позволяли частным компаниям получать высокую ренту и в значительной степени самостоятельно управлять приобретенными лицензиями. Отсюда растущая обеспокоенность относительно отрицательного воздействия такой практики на долгосрочное управление ресурсами (проявление этого воздействия – не только низкий коэффициент извлечения нефти, но и резкое ухудшение условий для результативного доосвоения остаточных ресурсов в будущем).

Другое направление связано с существующими подходами к изъятию доходов рентного характера и методами их изъятия, а также с «укоренившимся» представлением об априори высокой доходности нефтегазового сектора (вне зависимости от особенностей ресурсной базы и уровня конкуренции). Доминирует мнение, что государство не получает от сектора надлежащих налоговых поступлений. Для того чтобы исправить ситуацию, государство установило прямой контроль над значительной частью нефтяной отрасли.

Третье направление определяется необходимостью постоянного освоения новых месторождений в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, а также на континентальном шельфе, включая Арктику. Сформировалось мнение, что требуемые для этого крупные инвестиции окажутся не по плечу частным компаниям. Решение проблемы виделось в ставке на крупные государственные компании.

То, что предпочтение сегодня отдается компаниям с государственным участием,

отрицательно влияет на инвестиционный климат – это относится и к частным, и тем более к иностранным компаниям. Так, ОАО «ЛУКОЙЛ» не скрывает, что основное внимание сосредоточит на зарубежных проектах. «Наши интересы совпадают с интересами страны, мы все российские компании, мы налогоплательщики России, наши коллективы состоят из россиян, – заявил его президент В.Ю. Алекперов. – Поэтому делить компании на государственные и негосударственные несправедливо... Частные акционеры Роснефти или Газпрома не должны иметь преимуществ перед частными акционерами ЛУКОЙЛа»²⁰.

Нетрудно увидеть, что российский нефтегазовый сектор, несмотря на произошедшие в нем изменения, в значительной степени воспроизводит модель функционирования и развития, которая была присуща прежней, плановой, системе управления экономикой. А именно, доминируют крупные компании, доля которых не только не уменьшается, но и возрастает (несмотря на «обратную динамику ресурсной базы» – резкое увеличение доли малых, сверхмалых месторождений и даже нетрадиционных залежей углеводородов, о чем подробнее будет сказано ниже).

Наша позиция состоит в том, что сами по себе отношения собственности (частная компания или, например, компания с государственным участием) не могут обеспечить и не обеспечивают изменение модели функционирования нефтегазового сектора в нужном с точки зрения долгосрочных интересов общества направлении [Шафраник, Крюков, 1997; Крюков, 1998; Шафраник, 2005]. Частная форма собственности работает в полной мере при наличии целого комплекса и экономических, и технологических, и, несомненно, политических условий. Поэтому считаем необходимым подчеркнуть следующие важные моменты.

Во-первых, развитие экономических отношений, основанных на праве частной собственности на производственные активы нефтегазового сектора, не может дать положительного результата для общества при отсутствии адекватной системы регулирования. Монополия на лучшие источники сырья легко приведет к росту неэффективности всего сектора. В недопущении такой ситуации ведущая роль, несомненно, принадлежит процедурам доступа к недрам и мотивации недропользователей на применение наилучших подходов и решений при освоении участков недр.

Во-вторых, важен учет динамики основных активов нефтегазового сектора,

20 *Моя миссия еще не закончена: Интервью с В.Ю. Алекперовым // Ведомости. – 2010. – 2 нояб.*

представленных ресурсами и запасами углеводородов в недрах. Одни и те же месторождение, залежь, объект разработки на разных стадиях освоения резко различаются не только по своим характеристикам, но и по особенностям применяемых на них технических решений и, следовательно, по экономическим результатам. Это означает необходимость не только более гибкого налогообложения, но и более гибких форм кооперации и взаимодействия различных по размерам и уровню компетенции компаний. В практическом плане это означает также наличие процедур перехода права пользования недрами от менее эффективного собственника к более эффективным. Универсальные компании, которые одинаково сильны на всех стадиях освоения месторождений, скорее исключение, чем реальность современной организации нефтегазового сектора.

В-третьих, необходимо обеспечить большее соответствие деловой активности в нефтегазовом секторе требованию достижения высокой социально-экономической отдачи. Речь идет не только о налогах, но и о развитии человеческого капитала, отечественного машиностроения и отечественной науки.

Наиболее сложная задача, которая пока ждет своего решения, – усиление взаимосвязи отечественного рынка капитала и нефтегазового сектора. Как мы показали в Главе 1, в мировой практике рынок капитала не только обеспечивает нефтегазовый сектор финансовыми ресурсами для реализации проектов и служит основой для оценки компаний, но и формирует определенные требования к оценке ресурсов и запасов углеводородного сырья и, более того, к процедурам принятия решений в компаниях. В России малый размер фондового рынка в сочетании с преобладанием государственной и частной собственности (в форме доминирования отдельных физических лиц) мало способствует формированию такой роли для отечественного рынка капитала. Именно поэтому подходы к оценке запасов и ресурсов, принятые в ведущих странах мира, в России не могут найти применения. Нет необходимости в привлечении капиталов извне в форме эмиссии документов, удостоверяющих право собственности на долю финансового результата, полученного по итогам работы компании. В этой ситуации капитализация имеет чисто условный характер и отражает ожидания финансовых спекулянтов (подробнее см. ниже). Относительная простота связей нефтегазового сектора с «внешним миром» порождена и простой подхода к реформированию сектора и регулированию его деятельности.

Возвращаясь к итогам приватизации середины 1990-х годов, нельзя не согласиться с оценкой, данной в 2004 г. Счетной палатой: «Начиная с 1994 г. “истин-

ной” целью приватизации стало получение доходов в бюджет. Однако эта задача в целом решалась недостаточно эффективно, поскольку недооценка, а порой и намеренное занижение стоимости продаваемых активов в сочетании с незначительным превышением итоговой цены над стартовой ценой приводили к недополучению средств от приватизации в бюджеты всех уровней... Задача максимизации прибыли государственного бюджета теряет актуальность после 2000 г., когда были преодолены проблемы с бюджетным дефицитом. Однако анализ современного этапа показывает, что федеральные органы исполнительной власти действуют в прежней парадигме, тогда как более целесообразным выглядит перенос акцента на привлечение инвестиций – то есть на решение задач модернизации российской экономики» [Анализ..., 2004, с. 72].

3.2. ДОБЫЧА, ПРИБЫЛЬ И ИНВЕСТИЦИИ. ИСТОЧНИКИ ИНВЕСТИЦИЙ: ФОНДОВЫЙ РЫНОК – ВСЕ ЕЩЕ «ДАЛЕКАЯ ПЕРСПЕКТИВА»?

Слом прежней модели хозяйствования и организационные преобразования привели к спаду не только добычи нефти, но и всего воспроизводственного процесса – от изучения недр до поисков, разведки, освоения, опытно-промышленной эксплуатации и собственно разработки месторождений. Подобный трансформационный спад был вызван как «преобразованиями» 1990-х годов, так и решениями предыдущих лет. Основная задача, которая ставилась теми, кто «хотел сделать лучше», состояла в создании такой модели функционирования и развития нефтегазового сектора, которая обеспечивала бы его поступательное развитие (поддержание стабильно высоких уровней добычи углеводородов). Это предполагает, что нефтегазовый сектор обладает способностью финансировать (за счет как собственных, так и эмиссионных источников) планы и программы освоения и воспроизводства ресурсной базы, обеспечивает высокую средне- и долгосрочную эффективность освоения и использования ресурсного потенциала, а также значительную социально-экономическую отдачу для страны и ее граждан.

Не все из поставленных задач удалось к настоящему времени выполнить, и, более того, не удалось эффективно решить все проблемы, связанные с вызовами времени и состоянием ресурсной базы. Самый очевидный результат предприня-

тых шагов – выход на дореформенные уровни добычи жидких углеводородов. В июне 2013 г. «Россия установила 25-летний нефтяной рекорд»: в среднем за сутки добыча составила 10,53 млн барр.²¹ Больше добывалось только в 1988 г. (после титанических усилий по преодолению спада добычи нефти в Западной Сибири в середине десятилетия). Тогда среднесуточная добыча нефти в РСФСР, по данным ВР, составляла 11,07 млн барр. в сутки. Затем она начала падать и в 1996 г. достигла исторического минимума – 6,06 млн барр. Уже в 2012 г. этот показатель находился на уровне 10,37 млн барр. в сутки.

Среди основных событий последних лет все специалисты отрасли выделили два обстоятельства: ввод Ванкорского месторождения в Красноярском крае (в 2012 г. добыто 18,3 млн т нефти при проектируемых 25 млн т) и рост добычи газового конденсата (в результате перехода к разработке залежей «жирного газа» ОАО «Газпром» и ОАО «НОВАТЭК», что обеспечило 70% прироста добычи жидких углеводородов). Более того, в 2013 г. Россия вышла на уровень добычи в 523,3 млн т нефти. Годовой прирост составил 5,26 млн т (в 2012 г. – 6,6 млн т).

Эти результаты дали основания говорить об окончательном преодолении последствий спада 1990-х годов и о выходе добычи нефти на устойчивую траекторию. В основе такой устойчивости не только увеличение добычи «жирного газа», но также наращивание добычи в новых районах и замедление темпов ее падения на старых месторождениях.

Все ведущие нефтяные компании России формируют стратегию поддержания высоких уровней добычи за счет двух основных направлений деятельности: сохранения стабильной добычи на зрелых месторождениях и освоения новых объектов (или на больших глубинах, или в новых районах). Примером может служить подход, публично представленный компанией ОАО «Роснефть». В его основу положена идея о необходимости устойчивого развития добычи на материковой части территории страны. Это означает поддержание добычи на зрелых объектах (таких как Самотлор, а также месторождениях, разрабатываемых Юганскнефтегазом) и реализацию новых проектов в Ямало-Ненецком автономном округе, на севере Тимано-Печоры, Красноярского края и в Восточной Сибири. В Западной Сибири компания предполагает стабилизировать добычу за счет повышения нефтеотдачи пласта и разработки трудноизвлекаемых запасов. К 2030 г. компания

21 См.: Кезик И. Россия установила 25-летний нефтяной рекорд // *Ведомости*. – 2013. – 9 июля.

рассчитывала (по состоянию на 2014 г.) добывать 13,6 млн т трудноизвлекаемых углеводородов (близких по своим характеристикам к сланцевой нефти, добываемой в США)²².

Представляют несомненный интерес условия достижения этих показателей, и прежде всего получение налоговых льгот. Экономический эффект от снижения НДС был оценен Роснефтью за пять лет в 21 млрд руб. Другое условие – применение новых технологий. В частности, на месторождениях Юганскнефтегаза предполагались ввод в разработку краевых зон зрелых месторождений и применение многостадийного разрыва пласта. Также компания намеревалась разрабатывать вместе с ExxonMobil баженовскую свиту и добывать 1,8 млн т. Увеличение добычи при этом предполагается за счет ввода новых месторождений – сначала на суше (за счет ряда крупных месторождений Ямала и Восточной Сибири, таких как Сузунское, Тагульское, Мессояхская группа, Лодочное, Русское, Юрубчено-Тохомское, Куюмбинское, Среднеботуобинское, участков в Томской области и др.), а затем и на шельфе (включая арктический).

Нет необходимости говорить о том, что все эти проекты требуют колоссальных инвестиций, а собственных средств Роснефти на эти цели явно недостаточно. Статус крупнейшей компании страны и участие в ней государства как основного акционера позволяет использовать не только внутренние источники (прибыль, амортизацию, кредиты), но и кредиты на основе межправительственных соглашений, в частности между Россией и Китаем. Поэтому нефть с новых месторождений будет поставляться в том числе в Китай в рамках заключенных в 2009 и 2013 гг. контрактов с CNPC и Sinopec.

Что же остается другим компаниям – ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпромнефть» и др.? Одним, таким как ОАО «Газпромнефть», – следование в фарватере стратегии развития материнской компании (ОАО «Газпром»), имеющей эксклюзивные права на стратегические месторождения и на участки арктического шельфа, другим – усиление внимания к доосвоению и доработке более мелких и более выработанных месторождений, а также весьма ограниченный доступ к новым значимым месторождениям (и как следствие, усиление внимания к зарубежным проектам, реализуемым в нестабильных и высокорисковых районах мира, таких как Ирак, в том числе Иракский Курдистан).

²² См.: Старинская Г. Роснефть сможет увеличить добычу нефти через четыре года // Ведомости. – 2013. – 19 нояб.

Компания «ЛУКОЙЛ», например, в 2013 г. совершила во многом вынужденную покупку: приобрела 100% акций компании Самара-Нафта ²³. По единодушному мнению экспертного сообщества, компания явно переплатила. При сумме сделки в 2,05 млрд долл. США цена барреля запасов по категории С1+С2 составила 3,4 долл. Однако эта покупка компании была необходима, так как нужно было предотвратить падение добычи.

О чем свидетельствуют приведенные выше факты? Прежде всего о том, что направленность деятельности российских ведущих нефтяных компаний на долгосрочные экономические результаты пока очень слабая. Между тем в мировой практике в условиях благоприятной экономической среды крупные компании уходят с более мелких, сильно выработанных и чрезвычайно высокорисковых объектов (как мы отметили в Главе 1, из-за низкой экономической эффективности соответствующих проектов и по воле акционеров и собственников активов).

Исключение, пожалуй, составили стратегии поведения компаний «Сибнефть», «ЮКОС» и, в какой-то мере, «ТНК-ВР», у которых отмечались резкий рост добычи нефти и более чем значительные выплаты дивидендов. Основной мотив такого поведения – ориентация владельцев на выход из отрасли с продажей компании по максимально возможной на определенный момент времени цене. Кому-то это удалось в полной мере (ТНК-ВР и Сибнефть), кому-то – нет (ЮКОС).

Выход на высокие уровни добычи и начало устойчивой стабильной работы компаний в сфере производства (прежде всего в добыче на ранее введенных месторождениях) в первой половине 2000-х годов связаны с двумя обстоятельствами: во-первых, начался период небывало высокого уровня цен на углеводороды на внешних рынках; во-вторых, в основном завершился первый, базовый этап реорганизации и формирования состава «доминирующих» собственников. С ростом цен на углеводороды, восстановлением производственно-технологических процессов и, соответственно, с ростом добычи увеличились не только инвестиции, но и выплаты дивидендов (в том числе и государству по принадлежащим ему пакетам акций).

В 2000-е годы ситуация коренным образом отличалась от той, которая сложилась в 1999 г. В частности, по свидетельству главы Мингосимущества Ф.Р. Газизуллина, «...мы очень долго питали иллюзии, что приватизация быстро создаст новый класс эффективных собственников, а госсектор не будет оказывать существенного

23 Старинская Г. Алекперов купил компанию Кукуеса // Ведомости. – 2014. – 2 апр.

влияния на народное хозяйство. Поэтому не уделялось и должного внимания получению доходов от госсобственности – дивидендов, аренды. Со снижением темпов приватизации и изменением подходов к приватизационным сделкам мы, наконец, поняли, что реформа в сфере управления госимуществом необходима»²⁴.

Итак, в целом последовательность распределения чистого экономического результата (прибыли после выплаты всех налогов) была такой: в начале 2000-х годов – финансирование функционирования и развития; начисление и выплата дивидендов частным и институциональным акционерам; начисление и выплата дивидендов «неэффективному собственнику» – государству.

В середине 2000-х годов ситуация, как нам представляется, начинает меняться не в самую лучшую сторону. А именно: выплаты дивидендов в ряде компаний начинают превышать размер чистой прибыли. Это происходит не только за счет распределения среди акционеров windfall profit – сверхприбыли, обусловленной колоссальным ростом цен и отставанием мер и форм налогового изъятия в бюджет «незаработанных» доходов, но также за счет изъятия и перераспределения среди акционеров и части амортизационных отчислений (табл. 5, 6). Такую политику проводили прежде всего те компании, собственники которых придерживались «стратегии выхода» (в табл. 5 – см. Башнефть). Несомненными «лидерами» в этом в конце 1990-х – 2000-е годы были компании «ЮКОС», «Сибнефть» и «ТНК-ВР».

Таблица 5
Дивиденды основных компаний нефтегазового сектора РФ в 2007–2011 гг., % к чистой прибыли по РСБУ

	2011 г.	2010 г.	2009 г.	2008 г.	2007 г.
Газпром	24,2 %	25,0 %	9,1 %	4,9 %	17,5 %
Роснефть	15,4 %	15,2 %	11,7 %	14,4 %	10,5 %
ЛУКОЙЛ	26,3 %	35,8 %	98,0 %	63,3 %	54,8 %
ТНК-ВР Ходинг	84,7 %	97,6 %	74,1 %	99,6 %	100,4 %
Сургутнефтегаз	16,3 %	21,0 %	21,2 %	22,0 %	31,3 %
Газпром нефть	45,2 %	38,9 %	30,6 %	36,3 %	32,2 %

²⁴ Фарит Газизуллин: нужен новый приватизационный закон. // Коммерсантъ. - 2000. - 22 февр. URL: // <http://www.kommersant.ru/doc/140805>

Татнефть	30,1 %	30,1 %	29,9 %	29,7 %	29,7 %
Башнефть	58,8 %	109,7 %	138,6 %	92,2 %	25,5 %
Славнефть	557,7 %	265,0 %	80,7 %	94,7 %	113,7 %
ВИНК всего	38,0 %	48,8%	42,3 %	40,3 %	35,3 %
НОВАТЭК	33,2 %	39,0 %	42,8 %	52,9 %	44,0 %
Транснефть	25,0 %	25,0 %	24,9 %	10,1 %	28,6 %
По группе в целом	31,8 %	41,1 %	26,9%	32,3 %	28,0 %

Источник: [Мещерин, 2012].

Таблица 6
Дивиденды основных компаний нефтегазового сектора РФ в 2009–2013 гг., % к чистой прибыли по РСБУ

	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	2009 г.
Роснефть	99,9	28,2	33,1	15,2	11,7
ЛУКОЙЛ	44,6	35,1	26,3	35,8	98,0
ТНК-ВР Ходинг	-	-	84,7	97,6	74,1
Сургутнефтегаз	15,4	18,2	16,3	21,0	21,2
Газпром нефть	66,2	52,2	45,2	38,9	30,6
Татнефть	30,0	30,0	30,1	30,1	29,9
Башнефть	119,7	11,4	58,8	109,7	138,6
Славнефть	66,1	51,7	557,7	265,0	80,7
ВИНК всего	52,1	24,4	38,0	48,8	42,3
Газпром	27,1	25,5	24,2	25,0	9,1
НОВАТЭК	33,2	42,8	33,2	39,0	42,8
Транснефть	70,2	45,7	25,0	25,0	24,9
По группе в целом	41,1	25,4	31,8	41,1	26,9

Источник: [Мещерин, 2014а].

Тем не менее инвестиции также начали расти довольно высокими темпами, что позволило шире использовать современные (весьма дорогостоящие) технологии и оборудование, а также увеличить объем буровых работ (рис. 22). По итогам «рекордного» 2013 г. российские ВИНК направили на инвестиции около 44 млрд долл. США, что в 4 раза превысило уровень 2005 г. и было на 35% выше показателя 2008 г. – максимума предыдущего инвестиционного цикла.

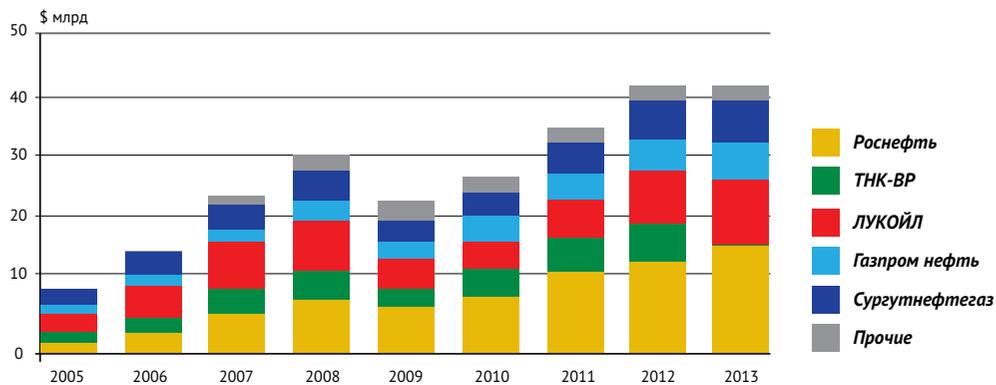


Рис. 22. Инвестиции российских вертикально интегрированных компаний в 2005–2013 гг.

Источник: [Арутюнян и др., 2014].

Возникает вполне резонный вопрос о достаточности подобного уровня инвестиций. С точки зрения нормы рентабельности проектов при сложившихся на данный момент условиях уровень в 50 млрд долл. США можно считать для России вполне приемлемым. Однако с точки зрения предстоящего в ближайшей перспективе перехода на новую траекторию развития – на освоение трудноизвлекаемых и «неконвенциональных» ресурсов – отмеченный выше показатель весьма далек от желаемого уровня. Например, в США (разумеется, с поправками на состояние ресурсной базы и историю освоения углеводородов) объем инвестиций превышал в тот же период 300 млрд долл. (по оценке Oil&Gas Journal). Соответственно, объемы бурения различаются также кардинально: свыше 100 млн м в США и немногим более 20 млн м в России [Виноградова, 2014].

Сравнение этих показателей говорит о том, что в России инвестиции в мероприятия по поддержанию (не говоря уже об увеличении) добычи в данный период все же были явно недостаточными с точки зрения формирования основы для поступательного развития отрасли в долгосрочной перспективе. А именно, основные работы приурочены к уже разрабатываемым или готовым к разработке объектам и месторождениям (например, прирост запасов осуществляется за счет перевода категории С2 в категорию С1). При этом увеличение, например, доли горизонтального бурения при таких объемах бурения в целом ненамного улучшает ситуацию. Мы разделяем мнение относительно того, что при всей важности методов повышения нефтеотдачи пласта ключевую роль все же играет динамика проходки скважин. От их числа и от накопленных и обобщенных данных во многом зависит

возможность перехода на траекторию развития со значительной долей в добыче трудноизвлекаемых и «неконвенциональных» ресурсов углеводородов.

Помимо общего объема инвестиций, как мы не раз отмечали на страницах этой книги, возможности перехода на другую траекторию развития связаны со средой и условиями, стимулирующими частную инициативу и предпринимательский риск. Отсутствие необходимых условий ведет к явно недостаточному присутствию в секторе инновационно ориентированных венчурных компаний и безусловному доминированию вертикально интегрированных компаний. Развитие же инвестиционной активности малых и средних компаний во многом также сдерживается и системой налогообложения, и затрудненным доступом к источникам привлечения заемных (или эмиссионных) средств.

В чем общая экономическая причина сохранения присутствия вертикально интегрированных компаний на мелких и сильно выработанных месторождениях? Ответ вполне очевиден: в относительно высокой эффективности работы крупных компаний на подобных объектах. Другое дело, что источник эффективности – не только и не столько в высоком технологическом уровне ВИНК, сколько в имеющихся у них больших административных возможностях получения дополнительных преимуществ и преференций (таких как доступ к экспортной инфраструктуре, что было особенно актуально в 1990–2000-е годы), а также в наличии в их портфеле значительной доли активов, полученных (перешедших к ним) в рамках процесса реорганизации и последующей приватизации. Возможность использования ранее созданных активов – как подготовленных запасов углеводородов, так и освоенных площадок и созданных объектов – была и до сих пор остается (правда, в меньшей степени) одним из основных источников более высокой эффективности ВИНК там, где такой эффективности в условиях рыночной среды быть не может.

Наличие эффективности при доосвоении ранее введенных объектов хорошо с точки зрения текущего момента (компании функционируют и дают отдачу), однако весьма неблагоприятно с точки зрения перспективы и формирования тренда устойчивого функционирования всего нефтегазового сектора.

Примером компании, которая в текущих экономических условиях успешно работает на сильно истощенных и выработанных месторождениях, является ОАО «Татнефть» [Мещерин, 2013]. Даже новые скважины, которые компания вводит в эксплуатацию, например, в 2012 г. имели средний дебит 9,3 т в сутки, что значительно ниже среднеотраслевого уровня. Всего же за 2012 г. Татнефть закончила

строительство 326 скважин и включила в производственный процесс 263 новые скважины. Это 4% общероссийского фонда. При этом компания активно использовала новые технологии: только при бурении применялись 43 новые технологии, которые подбирались к каждой ситуации. Особенно впечатляют результаты работы компании по увеличению производительности скважин (еще в начале 1990-х годов средний дебит не превышал 3,3 т в сутки, т.е. произошел рост в три раза!) Компания активно применяет бурение горизонтальных и многозабойных скважин. Ключевую роль играет и использование современных методов повышения нефтеотдачи пластов. В 2012 г. с их помощью было добыто 5,94 млн т (22,8% суммарной добычи компании). Чистая прибыль Татнефти за период 2003–2012 гг. выросла весьма существенно: с 11,43 до 66,71 млрд руб., т.е. почти в 6 раз.

Горизонтальное бурение, многозабойные скважины, гидроразрыв пластов, современные геофизические методы навигации и диагностики состояния разработки месторождений – все эти технологии дали свои результаты и обеспечили достижение тех уровней добычи, которые мы имеем в настоящее время. В 2012 г., например, максимальные приросты добычи нефти на месторождениях Югры были получены за счет применения гидроразрыва пласта и бурения боковых стволов [Шпильман, Толстолыкин, 2013].

Рост чистой прибыли, а также улучшение финансово-экономического состояния нефтегазового сектора позволили увеличить не только выплату дивидендов акционерам, но также инвестиции в основной капитал и расходы на проведение геологоразведочных работ. Тем не менее в настоящее время как никогда остро стоит вопрос об эффективности сформированной модели функционирования и развития нефтегазового сектора. Дальнейшее развитие в рамках «портфеля стратегий» (работа на ранее введенном фонде плюс освоение новых месторождений в новых районах) тормозится ограничениями и препятствиями экономического характера. А именно, экономическая эффективность работы крупных компаний снижается, в то время как малые компании не играют той роли, которую могли бы играть в доосвоении и довыработке ранее введенных и сильно выработанных объектов. Иными словами, стратегия «держат», которую реализуют на практике крупные вертикально интегрированные компании (в случае сильно выработанных объектов), значительно снижает потенциал развития отрасли – не только с точки зрения поддержания и даже возможного роста добычи на данных объектах, но и с точки зрения увеличения спроса на широкий комплекс научно-технических и производственных услуг (не только на

бурение, но и на исследования и в целом на деятельность наукоемкого характера).

Данную стратегию позволяют реализовать ранее введенные активы, т.е. исторические затраты, которые и обеспечивают относительно более низкие удельные затраты (в реальной экономике на сильно выработанных объектах отмеченный нами в Главе 2 фактор экономии от масштаба не работает). Льготы и преференции еще больше искажают экономическую картину, и получается в определенном смысле «обратная экономия от масштаба». Однако «экономика берет свое» и издержки неуклонно нарастают. В этой связи президент России В.В. Путин на заседании Госсовета 4 октября 2013 г. вынужден был констатировать следующее: «...Мы изымаем много из нефтянки, из газовой отрасли, не меньше, чем в других странах. У нас, более того, к сожалению, по сравнению с прошлым годом, надо, конечно, эти цифры проверить, но тем не менее это так, тенденция такая: прибыль наших нефтяных основных компаний, нефтянки, в целом отрасли снижается с 13% до 11% в этом году. Надо, повторяю, проверить, но предварительный анализ такой. Нужно внимательно за этим следить и не подрывать отрасль, во всяком случае, в ее инвестиционных возможностях»²⁵.

В итоге в настоящее время при высоких уровнях добычи углеводородов и относительно «внешнем благополучии» сложилась, как нам представляется, очень тревожная картина. Сошлемся на мнение экспертов из инвестиционной компании «Ренессанс Капитал»: «Издержки нефтедобычи на месторождениях в Западной Сибири растут быстрее рентабельности, и за последние три квартала они составили 17%. Российские компании скоро превратятся в “ходячих мертвецов”: они будут добывать нефть, которая не приносит прибыли... Это связано с исчерпанием старых месторождений и ростом издержек на добычу на новых месторождениях, что повышает уровень содержания воды в скважинах. Компаниям приходится тратиться больше на энергию и нести другие затраты, чтобы просто поддерживать добычу на текущем уровне. Если сейчас уровень содержания воды составляет 85,4%, то увеличение его на 1 п.п. приводит к росту издержек на добычу на 7%. Как только уровень доходит до 90%, рост издержек резко ускоряется... При этом российские компании при разработке месторождений по традиции ориентируются не на предполагаемую окупаемость, а на объемы добычи. В секторе в последнее время было несколько сделок по консолидации, а значит, компании не откажутся от этого

²⁵ Заседание Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов, 4 октября 2013 года. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19359>.

подхода – именно объемы добычи заложены в цену этих сделок. Сейчас компании пытаются применять новые технологии, чтобы продлить жизнь месторождений. Но это тоже приводит к росту издержек. Это поможет выполнить политическую цель – в будущем увеличить уровень добычи, но ударит по прибыли и доходу акционеров. Если эти тенденции продолжатся, то российские компании начнут терять деньги на старых месторождениях нефти уже в 2018 г., полагают эксперты. Кроме того, добыча нефти перемещается в Восточную Сибирь и на Север. Но для этого нужно строить дополнительную инфраструктуру. Инфраструктуру строит Транснефть, а это значит, что тарифы на транспортировку нефти растут. Между тем за первые три квартала 2013 г. рост издержек при добыче нефти резко ускорился. В среднем темпы роста составили 16,9% против средних темпов роста в 9,7% за последние четыре года»²⁶.

Итак, в целом можно констатировать, что в преобразованиях нефтегазового сектора в плане формирования рамок для его функционирования в условиях меняющейся ресурсной базы и тем более волатильных цен на внешних рынках мы пока прошли только половину пути. Создана определенная организационная структура, государство, явно или неявно, определилось со своим отношением к участию в нефтегазовом секторе (доля компаний с государственным участием в добыче нефти уже превышает 50%), подходы к регулированию и применяемые механизмы носят преимущественно фискальный характер и настраиваются «в ручном режиме». Все это сильно искажает действительную экономическую картину и затрудняет оценку реальной экономической эффективности.

Нередко имеют место попытки адаптации модели 1990-х годов к сильно изменившимся внешним (см. Главу 1) и внутренним (см. следующий раздел) условиям функционирования нефтегазового сектора. Образовалась классическая, по определению академика В.М. Полтеровича, «институциональная ловушка» [Полтерович, 2007], которая породила необычный феномен – обратную экономию от масштаба. В то же время экономика России во все большей степени зависит от доходов от нефтегазового сектора. Уверенность в наличии такого крупного, администрируемого и относительно легко (в краткосрочном плане) «мобилизуемого» источника бюджетных поступлений является препятствием для продвижения по пути дальнейших преобразований в том направлении, о котором мы сказа-

²⁶ Аналитики: добыча нефти в Западной Сибири станет убыточной уже к 2018 г. – URL: <http://newsru.com/finance/10dec2013/ruoilzombies.html>.

ли в начале данного раздела. Тем не менее теперь уже «природа берет свое»: источники ресурсов углеводородов стремительно меняются и напоминают о себе неуклонным ростом издержек и все нарастающим комом проблем, требующих решения.

3.3. ЗАПАСЫ УГЛЕВОДОРОДОВ: ГЕОЛОГОРАЗВЕДКА, ОСВОЕНИЕ, НОВЫЕ ПРОЕКТЫ

Возможности развития добычи углеводородов, как и любых других полезных ископаемых, определяются тем естественным потенциалом, которым обладают недра той или иной территории, той или иной страны. В свою очередь, на каждый момент времени потенциал делится на три основные части (в разное время – в разной пропорции): *осваиваемый* (т.е. объекты и месторождения, которые находятся в разработке), *подготавливаемый к освоению* (структуры и объекты, которые находятся на стадии разведки и оценки), *изучаемый* (территории, на которых проводятся работы научно-исследовательского и поискового характера). Разделение процесса освоения минерально-ресурсного потенциала на этапы, включающие его изучение, подготовку к освоению и собственно освоение, и создание стройной системы перехода от одного этапа к другому – важнейшая особенность схемы освоения минерально-сырьевых ресурсов в плановой экономике. Именно системность позволила добиться столь впечатляющих результатов в обеспеченности ресурсной базой, с которыми Россия вступила в «штормовые» 1990-е годы.

Подход, который был реализован при подготовке ресурсной базы в рамках централизованного планирования и управления, имеет и сильные, и слабые стороны. К числу сильных сторон, несомненно, относятся последовательность и четкость организации всей цепочки движения минеральных ресурсов: от работ поискового характера до завершения функционирования горных объектов (и здесь также видна динамика движения ресурсов и запасов по мере повышения степени изученности и пропорции распределения усилий и получения результатов).

К слабым сторонам следует отнести сложность соблюдения стадийности по мере нарастания степени зрелости ресурсной базы (особенно это видно на примере залежей углеводородов нетрадиционного типа в освоенных районах, а также в случае кардинального изменения институциональной среды и условий освоения

ресурсов). Для современной экономики становятся все более характерными не линейные процессы взаимодействия хозяйствующих субъектов, а сетевые, распределенно-модульные и основанные на множестве прямых и обратных связей в ходе изучения недр и освоения природных ресурсов. Последнее в большей степени справедливо для уже освоенных регионов и тех, которые близки к этой стадии. Традиционному подходу тоже есть место, прежде всего в случае новых провинций, и особенно шельфа Арктики.

Для ресурсного потенциала свойственно, с одной стороны, резкое снижение качественных характеристик освоения традиционных залежей углеводородов, ранее введенных в процесс освоения и разработки. С другой стороны, его отличает и весьма низкий уровень извлечения начальных ресурсов: коэффициент извлечения нефти неуклонно уменьшается и уже приблизился к критически допустимой величине – в среднем около 0,35 доли единицы (а по новым объектам – 0,27 и ниже).

Все это весьма отчетливо видно на примере основного нефтедобывающего региона страны – Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (рис. 23). О состоянии ресурсной базы округа весьма красноречиво свидетельствует анализ, сделанный специалистами Научно-аналитического центра правительства ХМАО (НАЦРН им. В.И. Шпильмана):

«Из всех открытых месторождений разрабатывается 246, еще 186 месторождений с промышленными извлекаемыми запасами в объеме 376 млн т не введены в разработку... 125 месторождений с суммарными запасами 41 млн т даже при вводе их в разработку не смогут дать (в сумме) более 500 тыс. т нефти... Учитывая высокую себестоимость добычи на мелких месторождениях, их ввод в разработку без государственных льгот маловероятен.

...Выработка запасов промышленных категорий по округу на 01.01.13 составила 58,7%. Текущий КИН равен 0,22 долей единицы. Наибольший рост добычи приходился на 2000–2006 гг. Большую роль в увеличении добычи нефти в этот период сыграло уплотнение эксплуатационной сетки скважин – как путем разбуривания разведанных запасов, так и путем бурения горизонтальных скважин, боковых стволов и проведения ГРП. Рост уровней годовой добычи во многом обеспечил стабильный рост объемов эксплуатационного бурения в округе с 3,7 млн м в 1999 г. до 13,7 млн м в 2012 г. С 2008 г. рост добычи прекратился. К 2012 г. темпы снижения добычи уменьшились с 2,2% в 2009 г. до 1,2% в 2012 г.

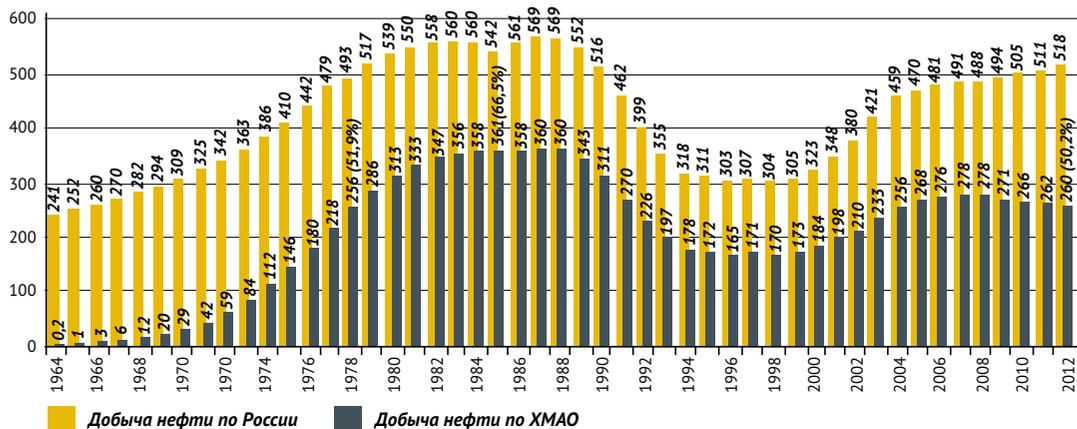


Рис. 23. Динамика годовой добычи нефти по России и ХМАО – Югре в 1964–2012 гг.

Источник: [Шпильман, Толстолюкин, 2013]

...При сохранении сложившихся условий разработки стоящие на балансе привлекаемые запасы округа не будут полностью добыты... Несмотря на рост объемов бурения происходит снижение средних дебитов по нефти, что свидетельствует об ухудшении качества разрабатываемых месторождений... Дебиты скважин по нефти за период 2005–2012 гг. снизились с 14,3 т в сутки до 11,1 т, в том числе по новым скважинам уменьшились с 47 т в сутки до 31,1 т... С дебитами меньше 5 т в сутки работали 30 тыс. скважин (42%). ...Обводненность продукции скважин за 14 лет выросла на 5,1% и составила 88,4%. Действующий эксплуатационный фонд скважин округа непрерывно растет. С 2005 г. по 2012 г. он вырос на 24 тыс. скважин. Коэффициент его использования за этот период увеличился с 78% до 86,3%. Неработающий фонд с 2005 г. несколько снизился и стабилизировался на уровне 30–31 тыс. скважин. По разным причинам восстановить весь бездействующий фонд не представляется возможным, но вполне закономерно вернуть в строй действующих 10–15 тыс. скважин с добычным потенциалом 12–18 млн т в год.

...Считается, что выработка запасов производится по очагово-избирательной системе, которая, по существу, подразумевает отсутствие какой-либо системы. В настоящее время средняя плотность сетки на нефтяных месторождениях Югры составляет 35 га/скв., при этом средняя плотность в ОАО «Сургутнефтегаз» менее 20 га/скв., что обеспечивает возможность дополнительной добычи при более бедной ресурсной базе. ...Инновационные прорывные технологии должны обладать

высокой наукоемкостью и давать ощутимый эффект, выражающийся в значительном приросте запасов... Создание технологии разработки баженовских отложений (т.н. русских сланцев) может коренным образом решить проблему сырьевого обеспечения добычи нефти в ХМАО – Югре. Однако проблема эта весьма сложная, трудоемкая и не может быть решена отдельными, даже крупными компаниями без участия государства и объединения усилий всех заинтересованных в ее успешном решении... Традиционные технологии снижают свои возможности для роста добычи, поэтому нужны новые, основанные на глубоких фундаментальных исследованиях». [Шпильман, Толстолыкин, 2013].

Тем временем резерв нераспределенных месторождений, которые дали бы возможность переломить складывающуюся тенденцию, практически отсутствует. В 2013 г. Федеральное агентство по недропользованию рассекретило информацию по запасам нефти. В нераспределенном фонде России осталось три месторождения и около 885 млн т извлекаемых запасов. Не так давно в фонде было 614 месторождений с совокупными извлекаемыми запасами 884,7 млн т – это примерно 3% всех извлекаемых запасов. Сейчас нераспределенными остаются месторождения Ростовцевское (ЯНАО, 61 млн т), Назымское (ХМАО, 43 млн т) и Гавриковское (ХМАО, 40 млн т). Все они расположены на суше. К таким месторождениям могут получить доступ и частные компании, а доступ к шельфовым месторождениям для них затруднен.

Помимо крупных месторождений в нераспределенном фонде остались участки с низкой изученностью (и, соответственно, высокими рисками), участки, примыкающие к разрабатываемым месторождениям, и те, которые удалены от инфраструктуры.

Можно говорить о том, что распределение созданной еще в советское время минерально-сырьевой базы почти закончено, а открытия новых крупных месторождений пока ничто не предвещает. Перспективы открытия новых крупных месторождений связываются с труднодоступными регионами Восточной Сибири, шельфом арктических и дальневосточных морей. Хотя с 2006 г. прирост запасов в России (по категориям А+В+С1) превышает объем добычи, на новые открытия приходится около 80 млн т, остальное – результат переоценки запасов активных месторождений²⁷.

²⁷ В России осталось три нераспределенных месторождения нефти. – URL: <http://fedpress.ru/news/econom/industry/1377510742-v-rossii-ostallos-tri-neraspredeleennykh-mestorozhdeniya-nefti>.

Переход от одной новой нефтегазовой провинции к другой с акцентом на открытие новых сверхкрупных месторождений сформировал определенную стратегию проведения поисково-разведочных и геологоразведочных работ на нефть и газ, которой следовали на протяжении почти 80 лет истории СССР и современной России. К сожалению, дальнейшему продвижению по этому пути помешали «естественные препятствия»: в Восточной Сибири пока не обнаружено месторождений нефти, даже близко сопоставимых с месторождениями-гигантами Урало-Поволжья и тем более Западной Сибири. И Талаканское (124 млн т C1+C2), и Верхнечонское (202 млн т), и Среднеботуобинское (извлекаемые запасы оцениваются в 134 млн т нефти и газового конденсата и 155 млрд куб. м газа) месторождения, несомненно, крупные объекты (относимые к участкам недр федерального значения), однако их запасы не позволяют рассчитывать на «помощь природы» в реализации подхода, основанного на действии фактора экономии от масштаба. В то же время, следуя ранее оправдавшему себя подходу, государство значительную часть средств, предназначенных для финансирования поисково-разведочных работ, направляет в Восточную Сибирь и на Дальний Восток. Между тем эффективнее была бы стратегия, основанная на более равномерном распределении бюджетных средств между освоенными и новыми территориями, между традиционными и нетрадиционными залежами и типами объектов.

Все еще значителен потенциал Западной Сибири (табл. 7). Как отмечают И. Шпуров и Я. Роженас [2013], «переоценка ресурсной базы России, выполненная группой институтов Роснедр под руководством ВНИГНИ в 2012 г., показала, что перспективы у Западной Сибири еще очень велики: объем не опоскованных ресурсов составляет 50% всего потенциала страны. В Западной Сибири открыто 747 месторождений, из которых не разрабатываются 55% с суммарными извлекаемыми запасами нефти по категориям А+В+С1 2,9 млрд т. Подготовлены к промышленной разработке месторождения с запасами в 536 млн т. Тем не менее, в прошлом году начали эксплуатировать всего 10 месторождений. Неосвоенные запасы и ресурсы рассредоточены на большой территории. Их освоение требует больших вложений не только в обустройство, но и в создание региональной инфраструктуры и широкой сети коммуникаций, связывающих новые районы с уже освоенными. При этом месторождения не очень крупные и к тому же содержат трудноизвлекаемые запасы, требующие применения инновационных технологий освоения. Только налоговыми льготами такую задачу не решить» (с. 28).

Таблица 7
Увеличение запасов нефти в Западной Сибири в период 2000–2010 гг.

Источник роста	Прирост начальных извлекаемых запасов, млн т
Новые месторождения	792
Новые залежи месторождений, открытые ранее 2001 г.	1365
Переоценка запасов месторождений, открытых ранее 2001 г.	1244
Переоценка КИН месторождений, открытых ранее 2001 г.	613
Всего	4014

Источник: [Шпуров, Рожена, 2013].

В 2010 г. в Стратегии развития геологической отрасли Правительство РФ декларировало, что предполагается «...обеспечение роста объемов финансирования за счет средств внебюджетных источников вследствие повышения инвестиционной привлекательности геолого-разведочных работ по отношению к достигнутому уровню в 2015 году на 20 процентов, в 2020 году – на 40 процентов, в 2030 году – на 50 процентов»²⁸. Однако несмотря на увеличение финансирования, разработку программ лицензирования для целей поиска и разведки (а сейчас уже рассматривается и подход на основе заявительного принципа доступа к участкам недр) приходится констатировать, что «лицензируем мы хорошо, почти в соответствии с планом, но компании не открывают запасы, не выполняя объем бурения. И отчасти потому, что опасаются вкладывать деньги»²⁹. Актуальность этой оценки сохраняется и сегодня.

Несовершенство системы предоставления недропользователям доступа к недрам государство стремится компенсировать своим прямым участием в погашении части геологических рисков. Это касается параметрического бурения, разбуривания новых горизонтов, финансирования работ поисково-оценочного этапа. В то же

²⁸ с. 32 в Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р. - 37 с. URL://http://www.complexdoc.ru/ntdpdf/532101/strategiya_razvitiya_geologicheskoi_otrasli_do_2030_goda.pdf

²⁹ Скорлыгина И., Ребров Д., Смирнов Д., Черкасова М. Государство пошло в геологоразведку. Вложения в нее из федерального бюджета удвоятся // Коммерсантъ. – 2007. – 5 окт.

время компании учитывают не только геологические риски, но и риски изменения условий возврата инвестиций, стремятся вести подготовку запасов в зоне разрабатываемых месторождений и не всегда ориентируются на открытие новых залежей и объектов.

Нельзя не отметить и дестимулирующий характер поправок от 29 апреля 2008 г. в Федеральный закон «О недрах», касающихся статуса «участков недр федерального значения» и порядка предоставления прав пользования недрами в случае таких участков (ст. 2.1.). В частности, к участкам недр федерального значения были отнесены участки, «расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых, начиная с 1 января 2006 г.: извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн; запасы газа от 50 миллиардов кубических метров»³⁰. Для этих участков был установлен особый порядок принятия решений³¹. И критерии их отнесения к участкам недр федерального значения, и сама целесообразность данного решения (плохо просчитанного по экономическим и практическим последствиям как для изучения недр, так и для привлечения инвестиций) вызывают много вопросов и свидетельствуют скорее о недостаточном понимании инициаторами внесения этой поправки особенностей оценки ресурсов в современной экономике.

Нельзя не согласиться с А.Е. Наталенко [2013], который отметил, что основания для отнесения месторождений к участкам недр федерального значения во многих случаях являются «абсолютно абсурдными» (прежде всего в случае газовых месторождений: вклад месторождений подобного размера и сейчас, и в долгосрочной перспективе исчисляется несколькими процентами).

30 URL: <http://base.garant.ru/10104313/>.

31 «Если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого, в том числе по совмещенной лицензии, пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным частью третьей настоящей статьи, Правительством Российской Федерации может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения такому лицу или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства. Порядок принятия таких решений устанавливается Правительством Российской Федерации» (URL: <http://base.garant.ru/10104313/#ixzz39xV83vKo>).

Ситуация с инвестициями в минерально-сырьевой сектор, зависимость доходов бюджета страны от положения дел в нем, как это было неоднократно на протяжении отечественной истории, вновь и вновь побуждает, а точнее, заставляет вносить коррективы в базовое законодательство, основанные на большем прагматизме. Минприроды России в июле 2014 г. после обсуждения состояния подготовки ресурсной базы на заседании Правительства РФ сообщило о том, что «считает целесообразным снятие запрета на получение зарубежными государственными инвесторами доли более 25%, поскольку в любом случае окончательное решение – разрешать такую инвестицию или нет – останется за правительственной комиссией»³². Шагом в этом направлении стало и предложение Минприроды о том, чтобы нефтяные компании, претендующие на шельфовые лицензии, объединялись в консорциумы. Как отметил министр природных ресурсов С.Е. Донской, «консорциум будет создаваться под руководством государства, точнее, будет проводиться предквалификация участников, а государство должно будет их одобрять»³³. При этом прямое участие госкомпаний в таком консорциуме не обязательно.

3.4. ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ ШАГИ: ТРЕБОВАНИЕ МНОГООБРАЗИЯ «БЕРЕТ СВОЕ»?

Постепенно (но очень медленно) предпринимаются шаги по изменению условий доступа к недрам и по монетизации усилий компаний, осуществляющих поисково-разведочные работы, по возврату затраченных на них средств. Так, в экспериментальном порядке Минприроды России рассматривает возможность применения заявочного принципа доступа к недрам, обсуждаются подходы к обороту прав на участки недр, высказываются соображения о необходимости апробации этих новаций в пилотных проектах по освоению залежей трудноизвлекаемых запасов углеводородов (в частности, в Томской области). В качестве основных механизмов стимулирования активности компаний-недропользователей в сфере

³² *Инвесторов с Востока нустят на стратегические месторождения.* – URL: <http://www.oilcapital.ru/industry/248823.html>.

³³ *Цит. по: Старинская Г. Минприроды предлагает разделить шельф между консорциумами. До решения вопроса о либерализации шельфа выдача новых лицензий приостановлена // Ведомости.* – 2015. – 21 апр.

поисков и разведки полезных ископаемых Минприроды рассматривает заявительный принцип, гарантии открытия, развитие юниорных компаний и венчурного финансирования, вычеты НДС на геологоразведочные работы, снижение административных барьеров, совершенствование режима участков недр федерального значения [Храмов, 2013].

Нельзя не согласиться и с формируемой практикой реализации пилотных проектов по отработке подходов к организации взаимодействия участников процесса освоения трудноизвлекаемых запасов и применения различных мер стимулирующего характера. Так, например, в марте 2014 г. Томская область и Минприроды России подписали соглашение о создании в регионе федерального опытного полигона по разработке технологий поиска и добычи трудноизвлекаемых запасов углеводородов. Предполагается, что там «будут отработаны и внедрены технологии, а опыт будет распространяться на другие регионы РФ»³⁴.

Одна из причин не совсем успешного состояния дел в геологоразведке – неоднозначность политики государства в данной сфере. Основное противоречие заключается в том, что в недропользовании продолжают доминировать подходы и процедуры, основанные на публичном (административном) праве, тогда как и условия освоения недр, и тем более условия привлечения инвестиций (средств частных и государственных ВИНК явно недостаточно) настоятельно требуют расширения сферы действия норм, в основе которых лежат гражданско-правовые отношения. Административное право эффективно при наличии высокопродуктивных месторождений и действии фактора экономии от масштаба. По мере исчезновения «естественных предпосылок» для действия административного права должны меняться и нормы, регулирующие весь процесс освоения месторождений и пользования ресурсами недр. Частичные решения и неэффективны, и генерируют ошибочные сигналы для бизнеса (как это имеет место в случае участков недр федерального значения).

Совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере недропользования препятствуют доминирующий постулат о ведущей роли крупных нефтегазовых компаний (которая имеет место, как мы не раз показали на страницах этой книги, только на стадии низкой зрелости ресурсной базы), а также неуправляемые риски снижения доходов государственного бюджета. Принципиальный вопрос –

34 URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/ekonomika/nedropolzovanie-i-tek/>.

о равенстве перед законом всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от степени участия в их активах государства либо той или иной влиятельной на данный момент финансово-промышленной группы.

Однако представление о равенстве перед законом не должно носить примитивный и упрощенный характер. Наиболее яркое подтверждение тому, что необходимо избегать такого упрощения, – преимущественное предоставление прав на пользование недрами в целях добычи только на аукционной основе [Шафраник, Крюков, 1997]. В результате действия «антикоррупционного» аукционного принципа предоставления прав на пользование недрами основное количество лицензий оказалось в руках крупнейших компаний (что позволило им в дальнейшем активно заниматься «оптимизацией» освоения портфеля месторождений и практиковать выборочную отработку месторождений). Такой подход был продиктован стремлением к «простоте» и «антикоррупционности», а также плановыми заданиями Минприроды по зарабатыванию средств.

За период с 2004 по 2007 г. на аукционах по продаже лицензий на недропользование государство заработало 160,3 млрд руб., из них 46,6 млрд – только в 2007 г.³⁵ Тем самым средства недропользователей уменьшились на соответствующую сумму. К тому же закрылась возможность входа в сектор для тех компаний, которые имеют знания и опыт, но не располагают достаточными средствами. Как результат – еще большая монополизация сектора и еще один фактор роста издержек. Важнейшее следствие – неуклонное снижение интереса недропользователей (как действующих, так и, что особенно печально, потенциальных) к инвестированию не только в геологоразведку, но также в освоение и разработку месторождений. Все это находится в явном противоречии с динамикой ресурсной базы (рис. 24).

О важности изменений в сфере геологоразведочных работ говорит, например, то, что только в течение 2014 г. Правительство РФ дважды рассматривало проблемы, с ними связанные. В апреле была утверждена государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»³⁶, а в июле на заседании правительства обсуждался вопрос о воспроизводстве минерально-сырьевой

³⁵ См.: Подобедова Л. Недра поглотят 22,6 млрд долл. Государство вдвое увеличивает затраты на геологоразведку // РБК-Daily. – 2008. – 28 марта.

³⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Воспроизводство и использование природных ресурсов”». – URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

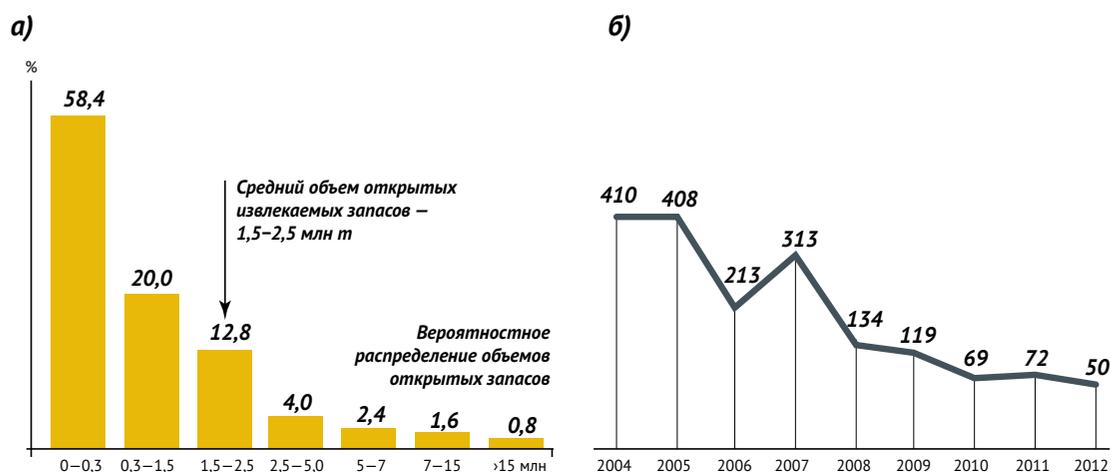


Рис. 24. Распределение объемов запасов открываемых месторождений нефти (а) и динамика реально состоявшихся конкурсов и аукционов на право пользования недрами (б) в 2004–2012 гг.

Источник: [Храмов, 2013]

базы³⁷. К сожалению, ни в том, ни в другом случае формированию благоприятных условий для деятельности компаний-недропользователей, на свой риск осуществляющих финансирование работ по поиску и разведке месторождений нефти и газа, не было уделено достаточного внимания. Основной акцент был сделан на финансировании государством работ по геологическому изучению ресурсного потенциала территории и шельфа страны, а также был затронут «вечный вопрос» об изменении системы налогообложения деятельности компаний-недропользователей (о переходе от системы, основанной на налогообложении валового дохода, к системе, основанной на экономических результатах, прежде всего на прибыли).

В программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов» главный акцент сделан на погашении возможных геологических рисков потенциальных недропользователей в новых районах. В этой связи в ней отмечается, что «приоритетными в сфере развития минерально-сырьевой базы определены следующие направления государственной политики: оценка нефтегазового ресурсного потенциала и его локализация в пределах Восточно-Сибирской, Западно-Сибирской нефтегазоносных провинций и континентального шельфа Российской Федерации, в том числе с целью обеспечения ресурсной базы нефтепровода «Восточная

³⁷ Заседание Правительства (2014 год, №26), 10 июля 2014. – URL: <http://government.ru/meetings/13674>.

Сибирь – Тихий океан”; выявление новых зон нефтегазоаккумуляции и новых нефтегазоносных горизонтов в добывающих регионах, освоение шельфовых месторождений и трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья»³⁸.

Здесь мы вновь сталкиваемся с уже затронутым ранее сюжетом – с «забеганием вперед» и не совсем точной оценкой состояния и особенностей ведения геологоразведочных работ. Российские крупные компании не занимаются геологоразведочными работами в объемах, принятых в современном нефтегазовом секторе (сравним соотношение расходов на ГРП и суточной добычи в некоторых компаниях мира – рис. 25), в то время как средние и, скорее, юниорные компании не готовы принимать риски проведения ГРП по причинам, прежде всего, негеологического свойства (невозможность монетизации результатов, необоснованно высокие издержки доступа в районы работ, невозможность привлечения венчурного капитала и вообще капитала из других «специализированных» источников, например с «юниорных» бирж и из «профильных» банков).

Поэтому на заседании Правительства РФ 10 июля 2014 г. министр природных ресурсов вынужден был констатировать следующее: «В прошлом году объемы государственных инвестиций составили свыше 32 млрд руб., а за весь срок реализации госпрограммы государство вложит в геологоразведку около 329 млрд руб. Также увеличились инвестиции и из внебюджетных источников. В прошлом году они составили около 240 млрд руб. Это, без сомнения, закрывает наши текущие потребности, но следует иметь в виду, что наши недропользователи отправляют на воспроизводство запасов значительно меньшую долю выручки от разработки месторождений, чем их зарубежные коллеги, что в долгосрочной перспективе создает риски... Без новых открытий невозможно в полной мере на долгосрочную перспективу заместить неизбежное истощение тех 10% крупных и уникальных месторождений, которые дают нам 85% добычи нефти и газа»³⁹. Также было не без сожаления отмечено, что 80% прироста запасов недропользователи обеспечивают в рамках процесса доизучения и пересчета запасов по разрабатываемым объектам и месторождениям.

В целом, по данным Минприроды, почти 60% выставляемых лицензий на проведение поисково-разведочных работ не находят владельцев, а число лицензий, которые таковых находят, неуклонно сокращается. Все это происходит на фоне

38 URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

39 URL: <http://government.ru/meetings/13674>.

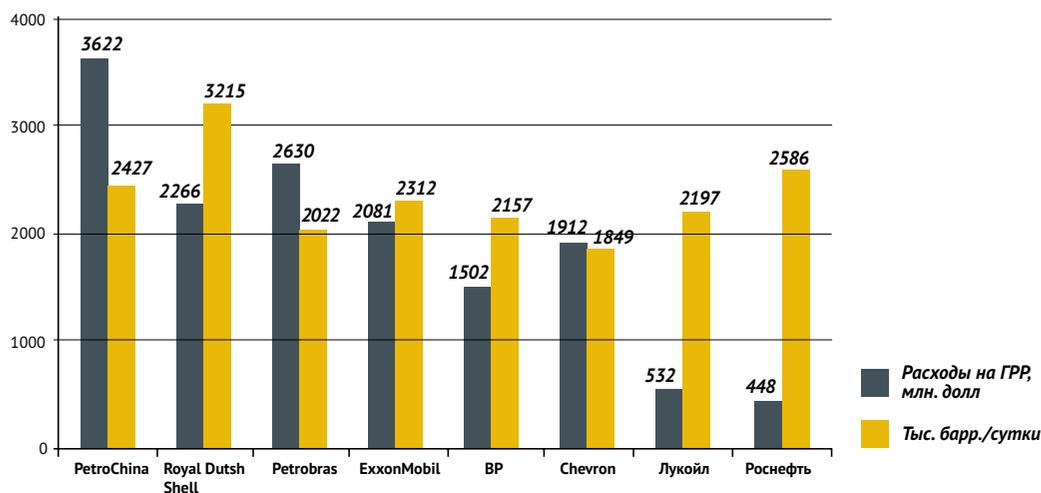


Рис. 25. Соотношение расходов на геологоразведочные работы и суточной добычи по ряду компаний мира в 2010 г.

Источник: [Налоговое стимулирование..., 2012]

ситуации, когда «локомотивная роль разработки крупных месторождений на востоке страны заметно и вполне предсказуемо снижается. За 2013 г. даже самый динамичный проект разработки Ванкора дал прибавку уже только на 17,7%» [Мещерин, 2014б, с 32.].

Нам представляется, что все отмеченные пути, меры и предложения имеют право на существование. Однако они дополняют, развивают и как-то уточняют ту картину, которая сложилась в результате многочисленных договоренностей, компромиссов и осознания необходимости поддержания социально-экономической стабильности сегодня. Проблема заключается в том, что мы застряли на этапе формирования более общего взгляда на развитие нефтегазового сектора – на то, как и какие задачи в социально-экономическом развитии страны он может и должен решать (см. Главу 4). Также трудно дается понимание того, что нефтегазовый сектор – очень динамичная часть экономики.

В концептуальном плане вопрос состоит в том, как привнести динамику в развитие нефтегазового сектора. Речь идет вовсе не только об объемах финансирования во времени или объемах добычи и метрах проходки (о чем, к сожалению, очень много говорится в документах стратегического характера, таких как различные версии Энергетической стратегии России). Прежде всего имеются в виду сменяемость ролевых функций различных компаний (по мере изменения характеристик ресурсной базы), сменяемость собственников компаний, сменяемость форм

реализации проектов и подходов к ней.

Ситуация, при которой меняется ресурсная база, трансформируется мировой нефтегазовый сектор, а вся совокупность условий функционирования и развития отечественного нефтегазового сектора остается неизменной, – один из признаков утраты его устойчивости в недалеком будущем. Среди ключевых элементов привнесения динамики в развитие сектора – обеспечение сменяемости ролевых функций различных компаний на разных стадиях зрелости ресурсной базы и при различной роли нетрадиционных источников углеводородов в достижении требуемых уровней добычи. Решение этой задачи тесно связано с развитием инвестиционного потенциала отечественных финансовых институтов. В настоящее время роль данных организаций более чем скромная – краткосрочное кредитование. Российский фондовый рынок не располагает потенциалом для увеличения финансирования реализации проектов в нефтегазовом секторе.

В то же самое время в мире (особенно, конечно, в США и Канаде, для которых также характерна высокая степень зрелости ресурсной базы) наличие разнообразных источников финансирования и, соответственно, различных финансовых потоков значительно расширяет спектр возможностей в отношении реализации проектов в нефтегазовом секторе. Как отдельные физические лица, так и компании имеют доступ к финансированию и при приобретении прав собственности на участки или блоки недр, и при их освоении. В ситуации, когда существует значительное число потенциальных участников процесса освоения разных месторождений, существенно повышается вероятность того, что обладатель участка недр (или права пользования) будет в итоге эффективным его владельцем.

В США динамика развития нефтегазового сектора обеспечивается не только за счет фондового рынка, но также за счет кредитования на основе принципа *Reserve-Based Lending* – под запасы углеводородов. Этот подход детализирован и реализован в практике многих банков и финансовых институтов. Отправная идея заключается в том, что ресурсы и запасы углеводородов имеют залоговую ценность – *loan value*. Ключевые условия при данном подходе состоят в следующем:

- заемщик имеет право владения на доказанные, освоенные и разрабатываемые запасы;
- имеются высокопрофессиональные инженеры, которые могут оценить потенциал добычи в будущем за счет освоения (доосвоения) этих запасов;
- имеется рынок, на котором можно продать добытые полезные ископаемые.

Конечно, самый сложный вопрос (в России до настоящего времени так и не решенный) – это вопрос о том, кого можно считать «лучшим собственником» для определенного участка недр с определенными запасами. Вполне очевидно, что лучший собственник актива тот, который обеспечивает его максимальную стоимость (ценность) в сложившихся условиях. При этом важно учитывать, что каждый собственник имеет свои сильные стороны. Это означает, что он может:

- на определенной стадии освоения запасов работать с ними гораздо лучше по сравнению с другими собственниками;
- на каждой стадии освоения месторождения работать гораздо более эффективно с экономической точки зрения, т.е. с меньшими издержками;
- находить новые возможности в применении известных технологий и подходы к их применению с учетом условий и спецификой провинции и месторождения, и типа залежи;
- обеспечивать экономически эффективный период разработки месторождения гораздо дольше, чем другие участники.

Важнейший фактор уменьшения рисков и повышения инвестиционной привлекательности – долевое участие (в России это уже осознано в случаях соглашений о разделе продукции и совместных проектов по изучению Арктики и по работе с трудноизвлекаемыми запасами в Западной Сибири). Почему же динамика смены состава собственников по мере освоения месторождения может повышать привлекательность проекта и стимулировать приток инвестиций? Среди основных причин отметим следующие. Во-первых, переход запасов/ресурсов к лучшим собственникам обеспечивает рост ценности (стоимости) данного актива. Во-вторых, при достижении запасами/ресурсами высокой степени зрелости «исторический» собственник, как правило, уже не в состоянии обеспечивать рост ценности (в изменившихся условиях) и приходит время продажи актива новому собственнику – тому, кто может это сделать. В-третьих, когда вероятность успеха становится неочевидной, во многом исключается возможность привлечения даже меньших финансовых ресурсов, чем те, на которые мог рассчитывать прежний владелец.

Среди тех, кто задает динамику развития современного нефтегазового сектора, на равноправной основе должны присутствовать все потенциальные участники:

- крупные компании – и обладающие собственным капиталом, и имеющие доступ на рынки капитала для реализации проектов как на этапе разведки, так и

на этапе разработки месторождений;

- малые и средние компании с опытом реализации проектов. Им, как правило, нужен доступ к капиталу и со стороны кредиторов, и со стороны инвесторов;
- сервисные компании, работающие по контракту и на этой основе получающие доступ к финансовым ресурсам;
- стартап-компании, созданные физическими лицами, которые ранее работали или в крупных компаниях, или в малых, или в сервисных компаниях (имеют опыт и репутацию) и которые испытывают острую потребность в доступе к финансированию своей деятельности.

Изменение условий функционирования и развития нефтегазового сектора России, заключающееся в повышении разнообразия внутренних (естественных) условий реализации проектов, не может осуществляться при доминировании подхода, направленного на действие фактора экономии от масштаба. Социальная отдача от такой модели развития неуклонно снижается. Чтобы изменить ситуацию, требуется не только завершить формирование непротиворечивой системы норм, правил и процедур функционирования сектора, но и привнести в него элементы саморазвития. Ничего другого, кроме создания условий для перехода нефтегазовых ресурсов на каждом этапе их освоения в руки лучшего собственника, в мире пока не найдено. Надежды на открытие сверхгигантских месторождений тем временем постепенно становятся все менее радужными.