

В.А. Крюков, А.Н. Токарев

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН
просп. академика Лаврентьева 17, Новосибирск, 630090
e-mail:

ОСОБЕННОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ: АНАЛИЗ С ПОЗИЦИЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

Особое место в российской экономике занимает минерально-сырьевой сектор – как по объему производимой продукции, так и по той роли, которую он играет в формировании финансовых потоков. Деятельность подавляющего большинства компаний в минерально-сырьевом секторе связана с использованием невозобновляемых ресурсов недр – их поиском, последующей подготовкой к извлечению (освоением), собственно добычей, а также переработкой и получением конечных продуктов или полупродуктов для последующей переработки. Основная деятельность компаний минерально-сырьевого сектора сосредоточена в сфере недропользования. Характерная особенность минерально-сырьевого сектора состоит в том, что ресурсы недр находятся в государственной собственности, в то время как основные активы, расположенные на поверхности, являются в большинстве случаев собственностью акционеров тех компаний, которые обладают правом пользования конкретными участками недр. Устойчивое функционирование данной весьма сложной социальной и производственно-экономической системы зависит от того, насколько полной и эффективной является совокупность институтов, обеспечивающая использование ресурсов недр. Опыт ведущих индустриально-развитых стран, являющихся одновременно крупными недропользователями (в их числе можно упомянуть Австралию, Великобританию, Канаду, Норвегию, США) свидетельствует о том, что либеральная система институтов в сфере отношений собственности, связанной с использованием обычных активов, дополняется разветвленной системой норм, правил и процедур в сфере использования ресурсов недр. В этом случае государство обеспечивает не только защиту своих прав как собственника ресурсов недр, но также и формирует условия и предпосылки целесообразной с точки зрения общественных интересов динамики освоения и использования невозобновляемых полезных ископаемых.

Современная ситуация в сфере недропользования в России, напротив, является иллюстрацией того, к чему может привести и приводит неполнота системы как базовых, так и комплементарных институтов, формирующих институциональную систему вовлечения ресурсов недр в хозяйственный оборот.

Именно неполнота системы институтов в сфере недропользования служит причиной того, что до настоящего времени не удалось обеспечить такой характер освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов, который учитывал бы интересы значительной части общества, а не только тех, в чьих руках находятся контрольные пакеты акций компаний. Противоречия и непоследовательность в формировании модели государственного устройства (прежде всего с точки зрения принципов построения федерации), а также неполнота системы базовых и комплементарных институтов, определяющих процесс освоения и использования ресурсов углеводородного сырья, привели к тому, что в России в 1990-е годы сложилась чрезвычайно мягкие институциональные условия. Совокупность норм, правил и процедур (а, следовательно, и присущая им организационная структура) позволяют недропользователям рассчитывать не только на выживание, но и на получение стабильно высокой и устойчивой прибыли (несмотря на объективно складывающиеся неблагоприятные условия в процессах воспроизводства в минерально-сырьевом секторе экономики). Мягкие институциональные условия приводят к формированию мягких бюджетных ограничений (т.е. конкретных «способов спасения и

обеспечения жизнеспособности предприятий»¹), обеспечивающих успешное функционирование подавляющему большинству компаний-недропользователей (прежде всего, в данном случае нефтегазовом секторе экономики России), что подтверждает вывод о том, что «...подобный феномен может возникнуть и в другой экономической среде, даже если последняя базируется исключительно на праве частной собственности...»².

Ресурсные режимы как социальные институты

Многие ошибки и просчеты в формировании системы норм, правил и процедур, связанных и проведением радикальных преобразований в минерально-сырьевом секторе связаны, в том числе с отсутствием теоретической проработки особенностей формирования, становления и изменения институтов в данном секторе экономики. Среди немногочисленных работ, посвященных рассмотрению особенностей формирования, становления и развития системы институтов, связанных с освоением и использованием природных ресурсов, следует выделить работу американского исследователя О. Янга³. Несмотря на то, что работа написана более 20 лет назад она не только не потеряла своей актуальности, но и, наоборот, приобрела большую значимость.

По мнению О.Янга, совокупность институтов, связанных с освоением и использованием природных ресурсов формирует т.н. «ресурсный режим». Ресурсные режимы, по его мнению, являются социальными институтами, предназначенными для определения шагов и направленности действий тех, кто заинтересован в использовании различных природных ресурсов. Ценность подхода О. Янга состоит в стремлении к формированию целостной структуры ресурсного режима, который включает в себя систему прав, правил и процедур. Особенностью прав собственности на природные ресурсы является то, что они всегда включают и ограничения по их использованию со стороны собственников. В современных условиях наблюдается тенденция по расширению подобных ограничений. Важную роль в процессе освоения и использования природных ресурсов имеет система специфических правил. Ресурсные режимы обычно включают правила нескольких типов:

- правила, которые служат целям определения взаимоотношений между владельцами различных прав и другими акторами, на которых распространяется действие режима;
- правила пользования (стандарты), которые акторы, осуществляющие использование ресурсов, должны принимать; зачастую эти правила пользования служат цели ограничения деятельности тех, кто реализует права собственности;
- правила-обязательства, специфицирующие меру и степень ответственности за причинение ущерба другим при использовании природных ресурсов.

К сожалению, в минерально-сырьевом секторе России до настоящего времени отсутствует действенная система правил пользования ресурсами недр. Именно в силу данного соображения, например, в нефтегазовом секторе России имеет место весьма произвольное толкование (и применение на практике) требований общественно-рационального освоения и разработки месторождений углеводородного сырья⁴.

Структура прав и правил играет критическую роль в выборе направлений деятельности теми, кто заинтересован в освоении и использовании природных ресурсов. Но даже хорошо разработанная система прав и правил не может устранить необходимость осуществления социального или коллективного выбора в связи с определением направлений

¹ Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений// Вопросы экономики». 2004. № 11. – С. 7–33; 2004. № 12. – С. 35-53.

² Там же.

³ Young R. Oran Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions. – University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. 1982. – 280 p.

⁴ Крюков В.А., Шмат В.В. Инновационный процесс в нефтедобыче и народнохозяйственные интересы: гармонизирующий потенциал институционального подхода в госрегулировании отрасли// Российский экономический журнал. 2005. № 3. – С. 22–34.

использования ресурсов. О. Янг справедливо считает, что имеется ряд проблем социального выбора в связи с определением направлений освоения и использования природных ресурсов:

- первый тип проблем социального выбора возникает тогда, когда имеются конфликты интересов различных акторов, заинтересованных в различных ресурсах;
- второй тип проблем включает все те случаи, в рамках которых имеется ограниченное предложение природных ресурсов, подлежащих распределению между заинтересованными группами пользователей (например, распределение конкретных участков недр между теми, кто желает заниматься геологоразведкой и последующей добычей);
- третий тип проблем социального выбора вытекает из наличия конфликтов, связанных с базовыми элементами ресурсного режима. Такие конфликты могут быть связаны с конфликтами (коллизиями) между отдельными правами и правилами; с интерпретацией прав и правил, сформулированных в слишком общей форме, или в связи с применением специфических прав и правил в сложных ситуациях реальной действительности.

Механизмы социального выбора являются институциональными процедурами, направленными на разрешение возникающих конфликтных ситуаций. Как и другие элементы ресурсного режима, эти механизмы могут быть более или менее формализованы. При этом в рамках одного режима в то же самое время могут использоваться несколько механизмов социального выбора.

К числу принципиальных **особенностей институциональных систем** (или ресурсного режима), связанных с освоением и использованием минерально-сырьевых ресурсов, **в развитых индустриальных странах** следует отнести:

- доминирование критериев социально-экономической эффективности при определении направлений вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья (не всегда и не безусловно государство, как собственник недр, ориентируется на чисто коммерческие критерии эффективности) – наличие ограничений применения чисто рыночных процедур и механизмов для достижения необходимой эффективности освоения и использования ресурсов углеводородного сырья;
- наличие развернутого свода норм и правил, регламентирующих технические и геологические аспекты освоения и использования ресурсов углеводородного сырья (в Канаде, например, “Правила по нефтегазовому бурению” и “Правила по добыче и рациональному использованию запасов нефти и газа” содержат детальное представление требований в соответствующих областях технического регулирования); ясность и непротиворечивость правил и процедур, определяющих особенности освоения и вовлечения в хозяйственный оборот, природных ресурсов;
- наличие разветвленной системы процедур, обеспечивающих решение проблемы социального выбора (механизмы реализации, которые, как правило, представляют различные формы и способы участия в разрешении конфликтных ситуаций не только представителей органов власти и недропользователей, но и общественных движений и организаций);
- регулирование отношений между государством и недропользователем на основе норм гражданского права; соответственно, значительное внимание к вопросам социального выбора (разрешения конфликтных ситуаций);
- стабильность условий предоставления прав на пользование недрами.

Для мировой практики характерно то, что по мере приобретения навыков и опыта применения тех или иных правил и процедур в сфере регулирования нефтегазовых операций, последние во все большей степени формируются не на основе указаний прямого действия, а на основе обобщения и распространения прецедентов «лучшей практики». Тем самым,

институциональная система (или ресурсный режим) эволюционирует не только по мере изменения характеристик активов (особенно по мере перехода ресурсодобывающих провинций на стадию зрелости по мере истощения запасов полезных ископаемых), но также и по мере накопления опыта и формирования устойчивых «специфических знаний организации» («рутин» - по определению Р. Нельсона и С. Уинтера⁵). Одно из таких направлений эволюции и состоит в постепенном переходе от инструментов реализации норм и правил, основанных на указаниях, к инструментам, основанным на стимулах (одной из форм которых и является ориентация на прецеденты «лучшей практики»). Именно в силу данных причин, одной из наиболее общих существенных особенностей специального экономико-правового пространства в индустриально развитых нефте-, газодобывающих странах является его гибкость с точки зрения реакции на изменение экономических и горно-геологических условий инвестирования в работы по поиску, освоению и добыче ресурсов углеводородного сырья.

Особенности институциональной среды в минерально-сырьевом секторе России

В России, начиная с конца 80-х гг. прошлого столетия, ведутся работы по формированию новой институциональной системы в сфере природопользования. Помимо нормативных и правовых актов в сфере недропользования к элементам данной системы, безусловно, следует отнести обширный блок законодательных актов по вопросам разгосударствления и приватизации в ресурсо-эксплуатирующих отраслях, по проблемам налогообложения и ценообразования, а также по вопросам регулирования отдельных (особенно имеющих т.н. естественно-монопольный характер) видов деятельности.

К числу важнейших **особенностей институциональной среды** в минерально-сырьевом секторе экономики России (и прежде всего, в нефтегазовом) **в условиях трансформируемой** политической, экономической и социальной **системы** следует отнести:

- отсутствие приоритетов и явной направленности в формировании и изменении данной системы;
- слабую взаимосвязь и взаимозависимость различных разделов системы, например, блока, связанного с формированием правил и стандартов пользования недрами, и раздела, связанного с разгосударствлением (приватизацией) активов нефтегазодобывающих компаний, а также формированием принципов и правил в сфере налогообложения;
- недостаточное внимание к вопросам разрешения конфликтных ситуаций, обеспечения принятия социально- и общественно- ориентированных решений в сфере недропользования;
- фискальную ориентацию основного блока правил, связанных с регулированием деятельности недропользователей (получение, по возможности, наибольших поступлений в государственный бюджет), что привело (и приводит) к ориентации не на достижение социально-обусловленных темпов отбора запасов, а к ориентации на достижение максимально-возможных коммерчески обусловленных темпов освоения и разработки месторождений углеводородов;
- отсутствие тесной взаимообусловленности не только различных блоков институциональной системы, но и отсутствие взаимосвязи в рамках данных блоков (например, противоречия и нестыковки законодательства о недрах и законодательства о соглашениях о разделе продукции).

Общей особенностью формируемого в России ресурсного режима является его существенная неполнота (многие из отмеченных выше составляющих ресурсного режима просто отсутствуют). Отмеченные выше черты способствуют формированию мягких

⁵ Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. – М: ЗАО «Финстатинформ», 2000. – 474 с.

институциональных условий, следствием чего является наличие мягких бюджетных ограничений.

При формировании системы институтов, обеспечивающих функционирование системы недропользования при переходе от системы централизованного планирования и управления к системе, основанной на преимущественном действии рыночных сил и регуляторов, особое значение имеет учет системно-специфических особенностей активов минерально-сырьевого сектора. К последним необходимо отнести особенности основных активов, обусловленные их функционированием в условиях «единой общенародной собственности». Только по мере изменения характеристик основных активов (формирования более развитой и более разнообразной по способам реализации, например, добытых углеводородов производственной инфраструктуры) целесообразно осуществлять замещение инструментов реализации норм и правил, основанных на указаниях, на инструменты, основанные на стимулировании (т.е. по мере ослабления монопольного положения собственников ранее созданных объектов инфраструктуры).

Автор разделяет точку зрения В.Л. Тамбовцева относительно того, что в рамках чисто «экономического» (или «наивного») подхода к определению причин институциональных изменений игнорируются не только политические факторы, но и значимость фактора перераспределения богатства, определяемого принимаемыми институциональными изменениями. Изменение институциональной системы в сфере недропользования в России, начиная с конца 80-х годов прошлого столетия, является достаточно ярким подтверждением данного тезиса. Уменьшение роли регионов в решении вопросов предоставления прав на пользование недрами, а также их отстранение от процесса мониторинга условий пользования недрами – являются одной из наиболее очевидных форм проявления доминирующего влияния политических причин и обстоятельств изменения институциональных условий в сфере недропользования.

Процесс формирования институциональной системы в нефтегазовом секторе в значительной мере осуществляется на спонтанной основе под влиянием доминирующих групп акторов (прежде всего, представляющих интересы крупных финансово-промышленных конгломератов, имеющих интересы и в минерально-сырьевом секторе). Можно выделить три основных периода формирования институциональной системы в недропользовании:

- 1990–1997 гг. – период формирования основ рыночно-ориентированной системы недропользования (принятие Закона РФ «О недрах», Закона РФ «О соглашениях о разделе продукции» и проч.; отличие данного периода – в его многоаспектности с точки зрения подходов к учету особенностей процесса недропользования; именно в этот период формируются и получают «права гражданства» инициативы регионов в данной области; предпринимаются попытки учета особенностей разведки, освоения и разработки различных по качеству запасов и местоположению месторождений полезных ископаемых);
- 1998–2001 гг. – усиление влияния на процессы формирования и реализации норм и правил в сфере недропользования вертикально-финансовых групп и финансово-олигархических конгломератов (наиболее яркое свидетельство – активное лоббирование ОАО «НК «ЮКОС» введение налога на добычу полезных ископаемых и принятие по нему «плоской» шкалы);
- с 2002 г. по настоящее время – разработка нового базового законодательства в сфере недропользования, в большей степени отвечающего реализации национальных экономических приоритетов (при этом происходит существенное ограничение прав и полномочий регионов в сфере недропользования).

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

реализуемые подходы и основные положения. В процессе реформ и политических преобразований в России конца 80-х – начала 90-х годов прошлого столетия базовый институт, отражающий характеризующий право собственности на недра, был сформирован на основе т.н. «принципа совместного ведения». В то же время правила и процедуры, обеспечивающие реализацию данного права, не были определены. В итоге данный принцип был квалифицирован, как недееспособный. С началом проведения административной реформы в 2001 г. в закон «О недрах» был внесен ряд концептуальных изменений, которые фактически отменили действие принципа совместного ведения:

- в 2001 г. были приняты поправки, которые принципиально изменили систему платежей при пользовании недрами. Вместо роялти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы был введен налог на добычу; существенно изменилось распределение между бюджетами налога на добычу по нефти и газу – основная часть стала направляться в федеральный бюджет;
- в 2004 г. принципиально изменилось распределение полномочий в сфере регулирования отношений недропользования между федеральным и региональным уровнем. Полномочия федерального органа управления государственным фондом недр значительно расширились. Был осуществлен переход на принятие всех важнейших решений в данной сфере на федеральном уровне.

В то же время в 1990-е годы в условиях значительной отстраненности федерального центра от практического решения вопросов, связанных с управлением природно-ресурсными потенциалом страны (на повестке дня была приватизация и поддержание социально-экономической стабильности в стране в целом), на региональном уровне шло формирование процедур взаимодействия органов исполнительной власти различного уровня, направленных на практическую реализацию принципа совместного ведения. Наиболее значительное продвижение в формировании реально функционирующей модели взаимодействия было достигнуто в Ханты-Мансийском автономном округе. Территория в существенной мере использовала предоставленное ей конституционное право т.н. «опережающего законодательства».

Однако усилий на региональном уровне по формированию норм и правил эффективного пользования ресурсами недр оказалось явно недостаточно. Поэтому значительная часть компаний, созданных в процессе реформирования и приватизации активов нефтегазового сектора (прежде всего, занявших доминирующие позиции в нефтегазовом секторе экономики России), получила возможность практически свободного распоряжения тем природно-ресурсным потенциалом, который был получен ими в процессе переоформления прав на пользования недрами (по ранее разрабатываемым месторождениям), а также по итогам конкурсов (аукционов) на право пользования недрами по новым участкам недр. В лицензиях на право пользования недрами требования к процессу освоения и использования участков недр были сформулированы в самой общей форме – в качестве основных показателей были определены – объем добычи углеводородов и период «выхода» месторождения на данный уровень добычи. В то же время условия, связанные с технологическими и техническими условиями недропользования, а, именно, отмеченные в самом начале «правила пользования, определяющие стандарты, которые акторы, осуществляющие использование ресурсов должны принимать» не были сформулированы вовсе.

В составе Министерства топлива и энергетики РФ действовала Центральная комиссия по разработке нефтяных месторождений (ЦКР), в числе основных функций которой было определено рассмотрение и утверждение проектов разработки месторождений. В то же время статус и место проекта в системе мониторинга и контроля определены не были. Поэтому решения ЦКР носили исключительно рекомендательный характер и никак не могли быть использованы для реального принуждения недропользователей к реализации на практике условий рационального освоения и разработки месторождений углеводородного сырья. Это

привело, в частности, к тому, что компании стали стремиться к увеличению своего портфеля запасов углеводородов: в Западной Сибири подготовленные к освоению и разработке запасы нефти были распределены между недропользователями на 94%. В течение 1990-х годов превалировал подход, ориентированный на выдачу лицензий, а не на обеспечение эффективного пользования недрами.

В течение 2001–2005 гг. различными федеральными министерствами и структурами был подготовлен ряд версий изменений законодательства о недропользовании – от изменений в закон «О недрах» до проекта нового Кодекса о недрах. Новая версия закона «О недрах», внесенная с Государственную Думу РФ в 2005 году, содержит ряд, несомненно, необходимых изменений, таких как ориентация не только на предоставление прав на пользование недрами, но и на регулирование деятельности недропользователей, расширение сферы применения гражданско-правовых отношений. Проект закона закрепляет уже произошедшие изменения: отмену принципа «двух ключей», изменение пропорций распределения рентных доходов применительно к важнейшим ресурсам недр между федеральным и региональным уровнем. Данный проект отводит регионам пассивную роль участников процесса согласования условий недропользования, что ведет к усилению бюрократизации процесса принятия важнейших решений в сфере недропользования (в отличие от демократических принципов, на которых основывался закон «О недрах» 1992 г.). В то же самое время логика процесса освоения и разработки месторождений полезных ископаемых настоятельно требует делегирования части полномочий федерального центра по регулированию мелких и средних месторождений на региональный уровень.

В целом следует заметить, что институциональная среда в нефтегазовом секторе России характеризуется не только отсутствием эффективных процедур, ориентированных на решение проблемы социального выбора, но также и отсутствием эффективных правил пользования природными ресурсами. Вместо формирования подобных процедур наблюдается стремление к унификации подходов к разрешению конфликтных ситуаций, а также «перевод» процедур определения условий пользования недрами в режим бюрократического согласования.

Следствием неполноты институциональной системы в сфере недропользования является отмеченная выше мягкость институциональных условий, что, в свою очередь, ведет к длительному сохранению мягких бюджетных ограничений (т.е. конкретных способов спасения и обеспечения жизнеспособности предприятий-недропользователей).

Отмеченные особенности определяют необходимость и целесообразность разработки методологического подхода к исследованию проблем недропользования при мягких институциональных условиях (по контуру «недра – экономическое поведение недропользователей – выгоды общества»). Данный подход должен учитывать степень жесткости институциональных условий и связанные с этим трансакционные издержки всех участников процесса недропользования – государства, добывающих регионов, компаний-недропользователей, а, в конечном счете – выгоды общества от разработки недр. Общая структура и основные элементы разрабатываемого подхода представлены на *рис. 1*.

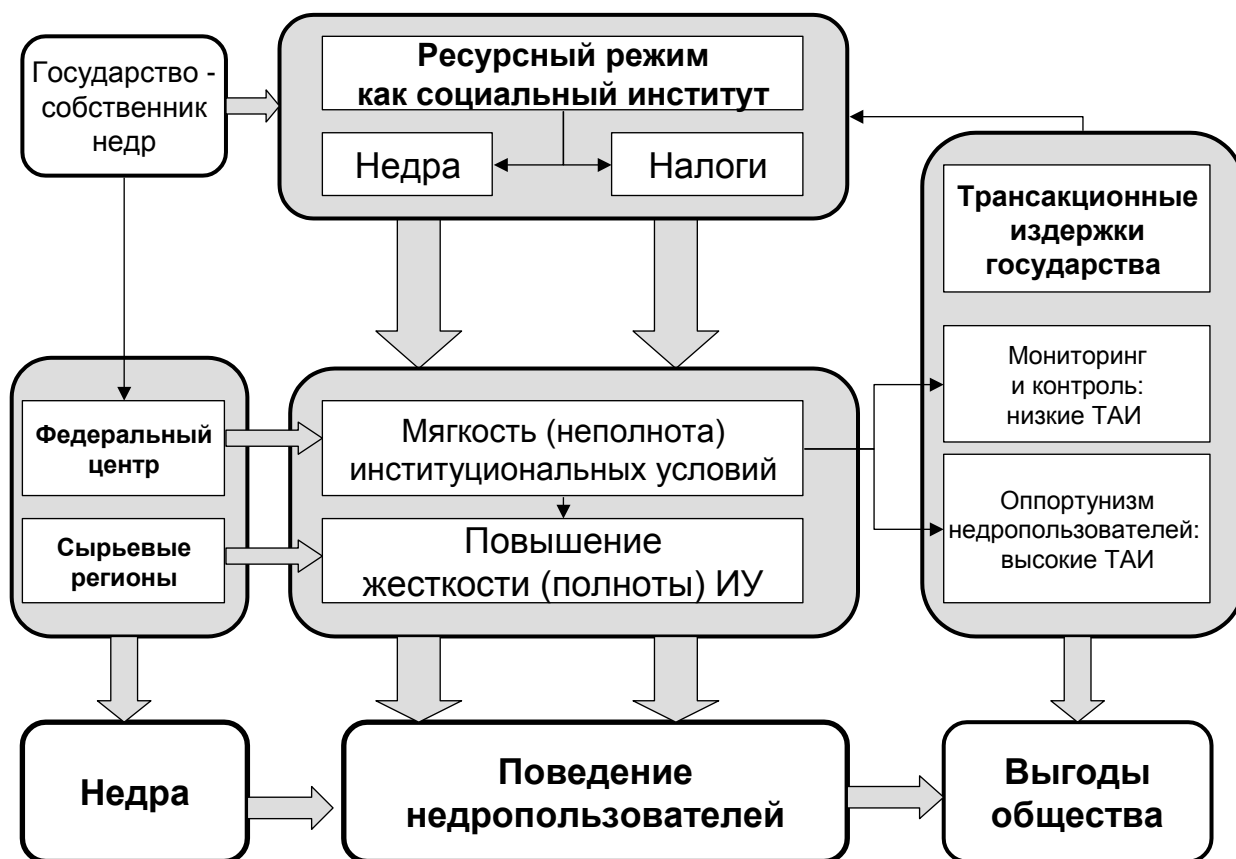


Рис. 1. Методологический подход к исследованию проблем недропользования при мягких институциональных условиях

Экономическое поведение недропользователей при мягких институциональных условиях

Феномен мягких бюджетных ограничений в минерально-сырьевом секторе имеет свою существенную специфику. А именно, мягкие институциональные условия (неполнота нормативно-правового пространства или ресурсного режима, а также существенные разрывы во времени при формировании комплементарных норм и правил) ведут к тому, что компании в минерально-сырьевом секторе имеют возможность не только покрывать дефицит средств, но и получать значительные дополнительные доходы.

В числе основных причин смягчения бюджетных ограничений – не столько поддержка со стороны других организаций, сколько манипулирование условиями ведения бизнеса – например, возможность широкого применения различных схем «налоговой оптимизации» на основе индивидуальных договоренностей и предпочтений. Так, например, эффективные ставки налога на прибыль у ведущих нефтяных компаний России отличаются весьма разительно. Эффективная ставка, по которой компания «Сибнефть» платила налог на прибыль (в 2003 году – 10%) была одной из самых низких в нефтяной отрасли. Но в 2004 году, как следует из отчета компании по стандарту US GAAP, она заплатила налог на прибыль в сумме 847,7 млн долл., что в 4,8 раза больше, чем в 2003 году – 183,8 млн долл. Таким образом, эффективная ставка налогообложения «Сибнефти» выросла с 10% в 2003 году до 39 % в 2004 году. При этом ставка налога на прибыль у «Сибнефти» оказалась существенно выше, чем у других ведущих компаний – «ЛУКОЙЛа» – 24,7%; «Сургутнефтегаза» – 20%.

Важнейшим результатом смягчения институциональных условий в нефтегазовом секторе является значительное ослабление стимулов и стремления к привлечению, например, финансовых ресурсов извне – с финансовых рынков, к развитию собственного научно-технического потенциала в рамках компании. Основной акцент делается на более интенсивное освоение и разработку ранее введенных и подготовленных запасов, а также на применение современных «стандартных» (широко применяемых в мировой практике) технологий добычи. Фондовый рынок в этих условиях используется преимущественно для легализации доходов собственников-управленцев, эмиссии – в основном используются для укрепления позиций мажоритарных собственников (преимущественно высших менеджеров нефтяных компаний). Подтверждением может служить, например, соотношение инвестиций в основной капитал и финансовых вложений (см. ниже таблицу 1).

Таблица 1

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

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002
Инвестиции в основной капитал – в фактически действовавших ценах, млрд руб.	29,5	58,7	135,2	190,4	173,5
Финансовые вложения, млрд руб.	40,6	63,5	179,1	217,1	258,7
Инвестиции в основной капитал по отношению к финансовым вложениям	0,73	0,92	0,75	0,88	0,67

Источник: Российский статистический ежегодник. 2003. Россия в цифрах. 2004.

В случае отдельных компаний, данное соотношение еще более впечатляюще. Как показано, С.М. Меньшиковым⁶, после вычета всех затрат, выплат налогов и дивидендов оказывается, что с учетом амортизации ресурсы для капитальных вложений намного превышают фактические вложения. В 2002 г. ЮКОС тратил из этих средств максимум 40% своих ресурсов, а в 2000 г. – лишь 15%. На биржевые операции (покупку ценных бумаг с целью перепродажи) тратилось в два-три, а то и в пять раз больше, чем на вложения в новое оборудование. На геологическую разведку расходуется вдесятеро меньше средств, чем на административные нужды.

В зависимости от степени жесткости институциональных условий будет меняться и поведение компаний-недропользователей, которое может быть охарактеризовано, как:

- социально-ориентированное – учет интересов государства, как собственника участков недр; обязательное выполнение условий рационального освоения и разработки участков недр (в качестве примера реализации подобного поведения на практике может быть упомянута нефтяная компания «Сургутнефтегаз», а также большинство малых и средних неинтегрированных компаний);
- коммерчески-ориентированное – ориентация на получение максимально-возможного уровня прибыли в течение текущего промежутка времени, извлечение максимальных доходов рентного характера, достижение максимально высокого уровня рентабельности; учет требований рационального освоения и разработки участков недр в этой ситуации является второстепенным (в качестве примеров реализации подобного поведения могут быть упомянуты ОАО «ЮКОС» и ОАО «Сибнефть» в начале 2000-х гг.).

Тип поведения нефтегазовой компании в существенной степени определяется как наличием, так и полнотой норм и правил, регламентирующих процесс разведки, освоения и разработки месторождений углеводородного сырья. При этом структура и состав норм и правила могут существенно отличаться на различных этапах становления и развития институциональной системы в сфере недропользования. Имеется три принципиально-

⁶ Меньшиков С.М. Анатомия российского капитализма. – М.: Международные Отношения, 2004. – С. 419–420.

различных подхода к формированию норм и правил в данной области – на основе проектных решений, на основе регламентов и стандартов и на основе прецедента т.н. «лучшей практики». В России до настоящего времени превалирующим является подход регулирования деятельности недропользователей на основе рассмотрения и утверждения проектных решений. Данный подход имеет тот существенный недостаток, что изменение условий функционирования месторождений (в том числе и экономических) требует пересмотра проекта разработки месторождений. В то же время разработка и изменение проекта – длительный и дорогостоящий процесс.

Важнейшей особенностью институциональной среды в нефтегазовом секторе России является относительно высокая степень автономности норм и правил, регламентирующих процесс освоения и разработки месторождений, от норм и правил, определяющих особенности налогообложения. Именно в силу данной причины поведение компаний характеризуется активным применением трансфертных цен, различными формами «оптимизации» налоговой нагрузки.

Поэтому к важнейшим особенностям степени жесткости/мягкости институциональных условий в нефтегазовом секторе необходимо также отнести и степень взаимной связи и взаимной обусловленности норм и правил в сфере эффективного использования ресурсов недр и норм и правил, определяющих особенности налогообложения недропользователей. Соответственно особенностям институциональных условий – их жесткости или мягкости – будут меняться и характеристики направлений деятельности нефтегазовых компаний (см. ниже таблицу 2).

Таблица 2

Характеристика направлений деятельности нефтегазовых компаний при различных институциональных условиях

Направления деятельности нефтегазовых компаний	Характеристика направлений	
	Мягкие институциональные условия	Жесткие институциональные условия
Недропользование		
Геологоразведка и воспроизводство минерально-сырьевой базы	Пассивная стратегия. Ориентация на покупку компаний, имеющих права на ранее разведанные запасы; разведка «старых» месторождений только за счет налоговых льгот и преференций целевого характера	Активная стратегия. Поиск и разведка запасов на новых участках недр (в новых районах) за счет собственных и заемных средств
Освоение и разработка	Ориентация на интенсивную выработку лучших участков месторождений. Применение собственных «оптимизированных» требований и регламентов. Повышенные темпы отбора запасов, интенсификация с возможной потерей значительной их части	Ориентация на повышение степени извлечения углеводородов по месторождению в целом, выполнение требований и регламентов освоения и разработки
Экологическая политика	Минимизация издержек на экологические мероприятия	Выполнение норм и правил – как государственных, так и собственных (повышенных корпоративных стандартов, что является в настоящее время практикой ведущих компаний мира)
Налогообложение		
Гибкое налогообложение, основанное на экономическом подходе: акцент на применение налогов на сверхприбыль	Необоснованный рост «отчетных» издержек с целью минимизации выплаты налогов (таких как, налог на дополнительный доход – НДД);	Соответствие отчетных издержек фактическим, ориентация на их снижение только счет новых научно-технических и

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: МЕТОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

	активное применение трансфертных цен	организационных решений и мер; применение трансфертных цен в очень незначительной мере (при наличии на государственном уровне института справочных цен)
Гибкое налогообложение, основанное на производственном подходе: в зависимости от продуктивности скважин и/или степени выработанности запасов углеводородов	Манипулирование уровнем и динамикой базовых производственных показателей. Наличие расхождений между реальной и «отчетной» производительностью скважин и уровнем запасов (особенно в случае проведения их доразведки)	Отсутствие расхождений между фактическими и отчетными значениями производственных показателей. Периодическая отчетность перед органами государственного управления (наличие системы эффективного мониторинга). Обоснованность переоценки запасов
Применяемые цены (для определения налогооблагаемой базы для взимания роялти, НДС и др. налогов)	Активное применение трансфертного ценообразования, перемещение центров прибыли из районов добычи углеводородов в оффшорные зоны и в другие регионы	Применение цен, в основе которых лежат рыночные или справочные цены на углеводороды

Неполнота институциональной среды, а также отсутствие комплементарности институтов, определяющих подходы к освоению и разработке месторождений и налогообложению получаемых доходов, позволяет интегрированным структурам в полной мере реализовать свое главное преимущество – возможность перераспределения финансовых, материальных и человеческих ресурсов между различными подразделениями как вдоль технологической цепочки (по вертикали), так и между отдельными проектами (по горизонтали).

В результате российские нефтегазовые компании все еще имеют относительно высокую степень обеспеченности запасами углеводородов и не имеют четко и ясно сформулированных обязательств по обеспечению общественно-целесообразных норм и правил их использования. В итоге компании ориентируются, прежде всего, на те направления роста стоимости активов, которые гарантируют быструю отдачу и высокий текущий экономический эффект. В случае нефтяных месторождений из действующего фонда нефтяных скважин добывается на 25% больше нефти, чем предусмотрено лицензионными соглашениями, и в то же самое время не пробурено более 20 тыс. добывающих скважин, предусмотренных в условиях лицензий. «Недоинвестирование» относительно предусмотренных проектных решений только в Ханты-Мансийском АО за последние 10 лет составило около 20 млрд долл.⁷

Компании ведут разработку такими способами/методами, при которых достигается минимальная себестоимость добычи нефти. Высокая обеспеченность запасами многих крупных нефтяных компаний способствует росту добычи в основном за счет интенсификации и выборочной отработки активной части запасов при одновременном прекращении эксплуатации сотен и тысяч малодебитных скважин, из которых возможна добыча трудноизвлекаемых запасов. Например, в ХМАО на 12 уникальных и крупнейших месторождениях нефти изчисляющихся на балансе 2,2 млрд т текущих запасов при сохранении применяемых на них технологий разработки не будет отобрано около 1 млрд т.⁸ Своими успехами нефтедобывающий сектор экономики России обязан надежной сырьевой базе, сформированной на протяжении многих десятилетий, главным образом, до 1990 г. Например, высокая динамика добычи и экономических показателей ОАО «ЮКОС» в начале 2000-х гг. была в значительной степени обусловлена наличием права на разработку одного из немногих

⁷ Тарасюк В.М. Проблемы совершенствования законодательства в сфере недропользования// Сайт ГД ФС РФ <http://www.duma.gov.ru>.

⁸ Толстолыткин И., Мухарлямова Н., Сутормин С. Больше – не значит эффективней: итоги разработки нефтяных месторождений ХМАО в 2004 г.// Нефть России. 2005. № 4.– С. 54–57.

«новых» оставшихся в нераспределенном фонде недр к началу 1990-х гг. уникальных месторождений нефти – Приобского (которое было разведано еще в 1980-е гг.).

Проявлением мягких институциональных условий в нефтегазовом секторе России является существенный отрыв практики разработки от требований рационального освоения и разработки месторождений углеводородов. Нередко компании считают возможным вести эксплуатацию недр по своему усмотрению, без проектного документа или с нарушением требований этого документа, что зачастую ведет к снижению степени извлечения запасов нефти. В мировой практике, все технологии, применяемые для разработки недр, проходят государственную экспертизу и находят отражение в соответствующих нормах и правилах освоения и разработки месторождений. За грубые нарушения подобных норм и правил в мировой практике предусматриваются жесткие экономические санкции.

Реализация более жестких институциональных условий предполагает и повышенные издержки со стороны государства. В то же время реализация более сложных и более гибких мероприятий в сфере контроля и мониторинга процессов освоения и разработки, несмотря на повышенные издержки на эти цели, позволяет в большей степени учитывать интересы государства (как собственника недр) и защищать его от возможного оппортунистического поведения со стороны компаний-недропользователей.

При наличии мягких институциональных условий компании-недропользователи в большей степени ориентируются на собственные – преимущественно текущие коммерческие приоритеты и в гораздо меньшей степени «стеснены» нормами и правилами в сфере недропользования. В такой ситуации поведение компаний характеризуется тем, что они ориентируются на то, чтобы:

- осуществлять добычу углеводородов с широким применением методов интенсификации с самого начала разработки месторождений (что, как правило, ведет к значительному снижению уровня извлекаемых запасов);
- инвестировать только ту часть проекта разработки месторождения, которая позволяет им извлекать наиболее привлекательную с экономической точки зрения часть запасов углеводородов; такое поведение компаний-недропользователя направлено на достижение высокого уровня рентабельности, снижение сроков окупаемости проекта и, соответственно, уровня риска;
- минимизировать затраты на природоохранные мероприятия.

Отмеченные выше особенности поведения компаний-недропользователей в нефтегазовом секторе не являются чем-то новым. Данные поведенческие характеристики были присущи и производственным объединениям и нефтегазодобывающим (газопромысловыми) управлениям в плановой экономике. Существенная разница (см. ниже) состоит в том, т.н. квази-рента от невыполнения правил освоения и разработки месторождений в настоящее время становится доходом собственников компаний, а не дополнительными финансовыми ресурсами государственного бюджета.

Относительно свободное формирование компаниями-недропользователями собственных инвестиционных обязательств позволяет им в широких пределах варьировать уровень налоговой нагрузки. Поэтому налоговая политика при наличии мягких институциональных условий характеризуется:

- широким применением процедур трансфертного ценообразования, что позволяет снижать уровень, как роялти, так и размер выплат по налогу на прибыль;
- эскалацией «отчетных» издержек (это ведет к снижению налоговой нагрузки в случае применения систем налогообложения на основе чистого дохода – уменьшается «эффективная» ставка налога на прибыль, налога на сверхприбыль или налога на дополнительный доход;
- возможностью управления технологическими параметрами (например, производительностью скважин) с целью минимизации уровня налогообложения (в случае зависимости ставки налога на добычу от производственных параметров).

Неполнота обязательств, накладываемых на недропользователей (при отсутствии конкурентной среды в отрасли), позволяет им весьма произвольно трактовать условия налогообложения (во многом вследствие уже упоминавшейся комплементарности норм и правил в сфере налогообложения и в сфере недропользования). Тем самым, налоговые обязательства данных компаний являются искаженными с точки зрения отражения особенностей воспроизводственного процесса в нефтегазовом секторе экономики. Поэтому соображение о том, что «способность принуждать к соблюдению налоговых обязательств и частных контрактов может оказаться необходимым условием ужесточения бюджетных ограничений»⁹ в нефтегазовом секторе России также претерпевает определенные изменения. **Речь идет не столько о выполнении налоговых обязательств, сколько об объективизации экономических показателей процесса недропользования при обеспечении необходимой комплементарности норм и правил в сферах налогообложения и недропользования.**

В конечном счете, определенная часть полученных средств и была направлена на закрепление и упрочение положения высших менеджеров и новых собственников – значительная часть нефтегазовых компаний де-факто стали частными, т.е. основанными на участии в капитале относительно немногочисленных физических лиц. Мягкие институциональные условия способствуют формированию и определенной структуры собственности на активы нефтегазовых компаний. Собственность во все большей степени сосредоточивается в руках немногочисленных (т.н. мажоритарных) акционеров. Значительная часть данных акционеров является ведущими менеджерами нефтегазовых компаний. Так, например, президент ОАО «ЛУКОЙЛ» В. Алекперов лично владеет 13% акций компании¹⁰, 72% акций компании «Сибнефть» принадлежат Millhouse Capital, представляющей интересы Р. Абрамовича¹¹.

Такие компании, как правило, отличает стремление не к динамичному развитию бизнеса, а к закреплению и упрочению положения ведущих собственников. Об этом, в частности, красноречиво свидетельствует динамика инвестиционной активности нефтяных компаний России в начале 2000-х годов. Несмотря на беспрецедентно высокие цены на нефть на внешних рынках темпы роста инвестиций в развитие и расширение деятельности компаний имели тенденцию к стабилизации, а начиная с 2004 г. и к снижению.

Непосредственным результатом действия мягких институциональных условий в нефтегазовом секторе России является отсутствие в явном виде «дилеммы инсайдера». Финансовые ресурсы, которые получили в свое распоряжение собственники компаний, оказались вполне достаточными с точки зрения поддержания текущей производственно-хозяйственной деятельности на введенных ранее месторождениях нефти и газа. Об этом также свидетельствует и статистика о динамике фондового рынка – ведущие компании разместили на нем не более 15–20% стоимости своих активов. Структура собственности, возможность получения значительных доходов при относительно меньших инвестициях – все это «задает» краткосрочную направленность развития нефтегазовых компаний.

Оценка влияния жесткости институциональных условий на процесс освоения месторождений углеводородного сырья

Для экспериментальной проверки влияния различных институциональных условий на процесс освоения месторождений углеводородного сырья была разработана схема расчетов. Данная схема позволяет моделировать поведение компании, осуществляющей освоение и разработку отдельного нефтяного месторождения, при изменении институциональных условий (см. рисунок 2).

⁹ Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений// Вопросы экономики». 2004. № 11. – С. 7–33; 2004. № 12. – С. 35–53.

¹⁰ Алекперов В. Все дело в гибкости// Ведомости. 2005. 11 июля.

¹¹ Скорняко А., Скоробогатько Д. «Сибнефть» можно продавать. Её владельцы консолидировали 72% акций компании// Коммерсантъ. 2005. 21 июля.

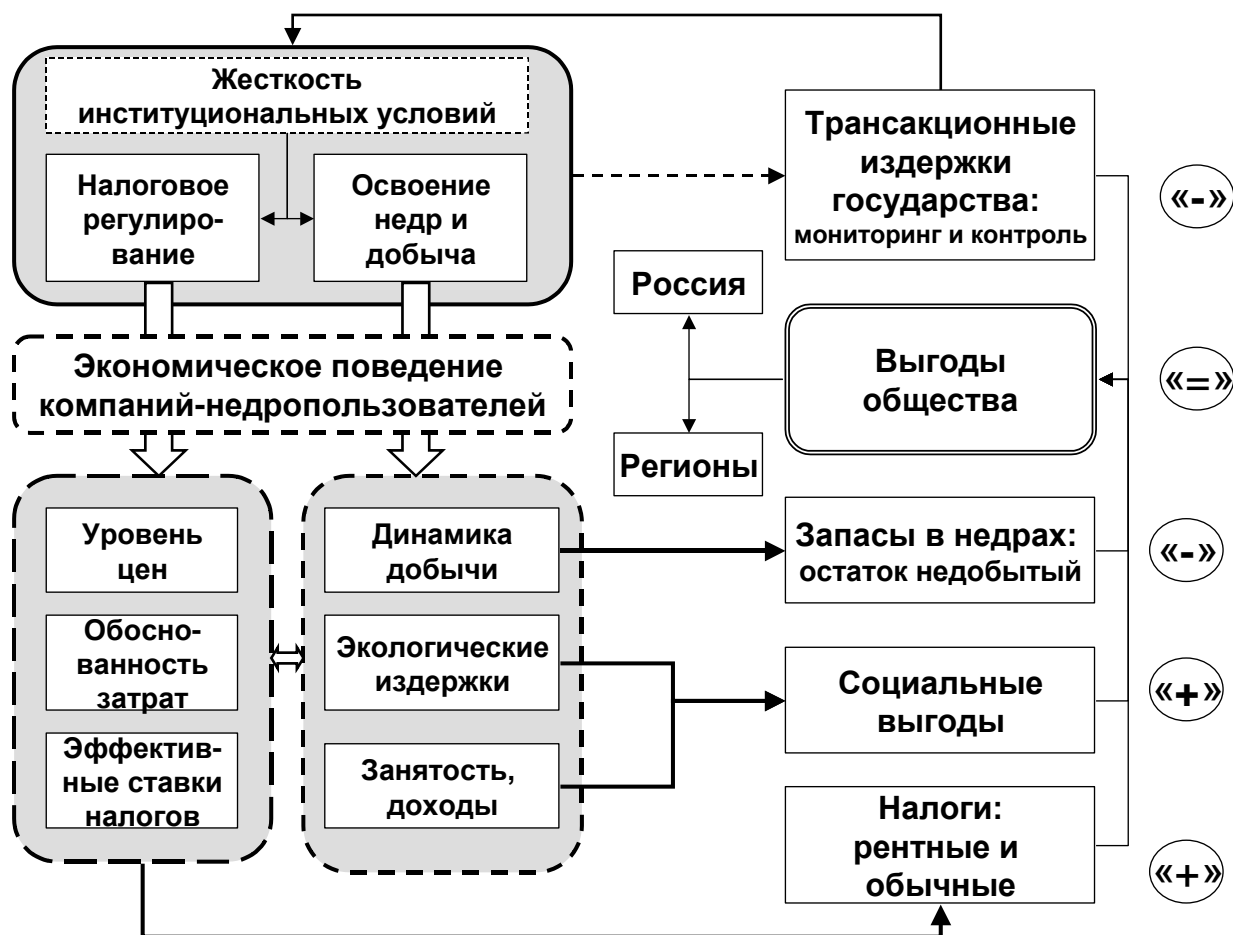


Рис. 2. Общая структура методического подхода

Принципиальная особенность разрабатываемого нами подхода состоит в том, что формирование и применение различных систем налогообложения находится в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с жесткостью систем недропользования. Рассматриваются возможности применения различных систем налогообложения (т.е. получения, как общих, так и специфических налогов, ориентированных на изъятие доходов рентного характера) в зависимости от степени жесткости институциональных условий. При этом жесткость институциональных условий определяет реализуемый сценарий разработки месторождения (уровень капитальных затрат, динамику добычи, коэффициент извлечения нефти, экологические издержки и проч.) так и «задает» налоговое поведение компании-недропользователя.

Основным критерием целесообразности применения того или иного сценария (а в рамках сценария – отдельного варианта) институциональных условий (т.е. режима недропользования или нормативно-правового пространства) является уровень т.н. «чистых выгод государства». Специфические трансакционные издержки государства включают в себя затраты на реформирование ресурсного режима, а также затраты по поддержанию систем мониторинга и контроля за выполнением норм и правил пользования недрами (т.е. формированием условий повышения степени обоснованности экономических показателей, характеризующих процесс недропользования). Уровень отмеченных выше специфических трансакционных издержек напрямую обусловлен степенью жесткости институциональных условий: чем выше уровень жесткости институциональных условий, тем выше их уровень. Подобные специфические трансакционные издержки в то же время способствуют уменьшению недополучения государством выгоды из-за оппортунистического поведения недропользователей, обеспечивают «защиту» контрактов (лицензий) на право пользования

недрами и, в конечном счете, создают условия более полной спецификации прав собственности государства на недра. В основу оценки уровня специфических транзакционных издержек положена информация об издержках, связанных с функционированием систем управления недрами в ряде субъектов Российской Федерации (ведущем нефтедобывающем регионе страны – Ханты-Мансийском автономном округе, а также в Республике Татарстан), а также в канадской провинции Альберта.

Сравнительная оценка различных институциональных систем в сфере недропользования (ресурсных режимов или различных нормативно-правовых пространств) проводилась нами в рамках ряда сценариев. Особенности сценариев определяются: (а) условиями в сфере налогообложения и (б) степенью жесткости институциональных условий в сфере недропользования.

Результаты расчетов, в частности, подтверждают вывод о том, что повышение жесткости институциональных условий в сфере недропользования без синхронного повышения гибкости системы налогообложения может привести к тому, что разработка части месторождений (не высоко rentабельных) станет неэффективной с точки зрения инвестора. С другой стороны, повышение гибкости системы налогообложения без повышения жесткости институциональных условий в сфере недропользования приводит к тому, что компании получают «лишние» льготы (т.е. они не оказывают положительного влияния с точки зрения государства на процессы освоения и разработки месторождений).

В то же время, как следует из результатов расчетов, применяемая в настоящее время в нефтегазовом секторе России система налогообложения является далеко не самым рациональным вариантом с точки зрения учета интересов государства. При наличии более жестких институциональных условий в сфере недропользования и при применении гибких процедур изъятия доходов рентного характера государство может получить существенно большую выгоду.

Напротив, изолированное повышение степени жесткости институциональных условий в сфере недропользования (без реализации мер, направленных на повышение гибкости налоговой системы) может привести к снижению добычи нефти. Например, более мягкие институциональные условия и в сфере недропользования и в сфере налогообложения позволяют рентабельно разрабатывать маргинальные месторождения и поддерживать устойчивое функционирование нефтегазового сектора и в условиях низких цен на углеводороды.

При смягчении институциональных условий государство, с одной стороны, уменьшает свои транзакционные издержки, но с другой стороны несет значительные потери в связи с применением менее рационального режима недропользования.

При оценке выгод с точки зрения добывающих регионов важное значение имеет то, что именно территории несут дополнительные экологические и социальные нагрузки при освоении недр. Зачастую результаты воздействия компаний-недропользователей на состояние окружающей среды, формирование условий развития экономики и социальной сферы носят необратимый характер (с точки зрения реального обозримого временного горизонта). В связи с этим, на наш взгляд, регионы должны напрямую получать часть доходов рентного характера, а также принимать активное участие в регулировании недропользования (особенно на поздних стадиях освоения месторождений). Это означает, что регионы должны участвовать в мониторинге и контроле процессов освоения и разработки и нести часть соответствующих специфических транзакционных издержек.

Получение повышенной социально-экономической отдачи при ужесточении институциональных условий в России во многом зависит от решения проблемы делегирования части функций и полномочий с федерального уровня на региональный. Представляется целесообразным, чтобы контроль за выполнением, например, природоохранных требований преимущественно осуществлялся на региональном уровне. Также возможно делегирование полномочий региону по установлению в определенных случаях как более жестких, так и более специфических норм и правил в этой сфере. Такая

практика имеет место в ряде государств с федеративным устройством, например, в Канаде. Повышение степени жесткости институциональных условий невозможно без расширения полномочий региональных органов власти в процессах управления фондом недр – прежде всего, в обеспечении полного и своевременного выполнения обязательств компаниями-недропользователями.

Одна из задач, которая была поставлена при проведении расчетов, состояла в оценке различных институциональных систем в сфере использования нефтегазовых ресурсов. На наш взгляд, основные направления изменения институциональной системы в рассматриваемой области (проектирования институтов) с точки зрения достижения государством максимальных социально-экономических выгод должны исходить из следующих предпосылок:

- перехода от мягких институциональных условий к более жестким,
- перехода от унифицированного (негибкого) налогообложения к более гибкому, основанному на экономическом подходе.

Результаты расчетов позволяют сделать следующие выводы относительно целесообразной логики институциональных преобразований в сфере недропользования.

- По мере повышения степени жесткости институциональных условий (при прочих равных условиях) уменьшается рентабельность освоения недр для инвесторов.
- По мере повышения жесткости институциональных условий специфические транзакционные издержки государства, связанные с мониторингом и контролем, значительно возрастают (темпом более высоким, чем рост чистых выгод государства).
- Повышение степени жесткости институциональных условий ведет к росту выгод государства (в случае сохранения приемлемой рентабельности проекта для инвесторов). При этом рост степени жесткости институциональных условий применительно к месторождениям, находящимся на поздних стадиях освоения и низкорентабельным, должен быть «компенсирован» повышением гибкости системы налогообложения. В этом случае государство в целом и регионы получают реальные дополнительные эффект (*рис. 3*).

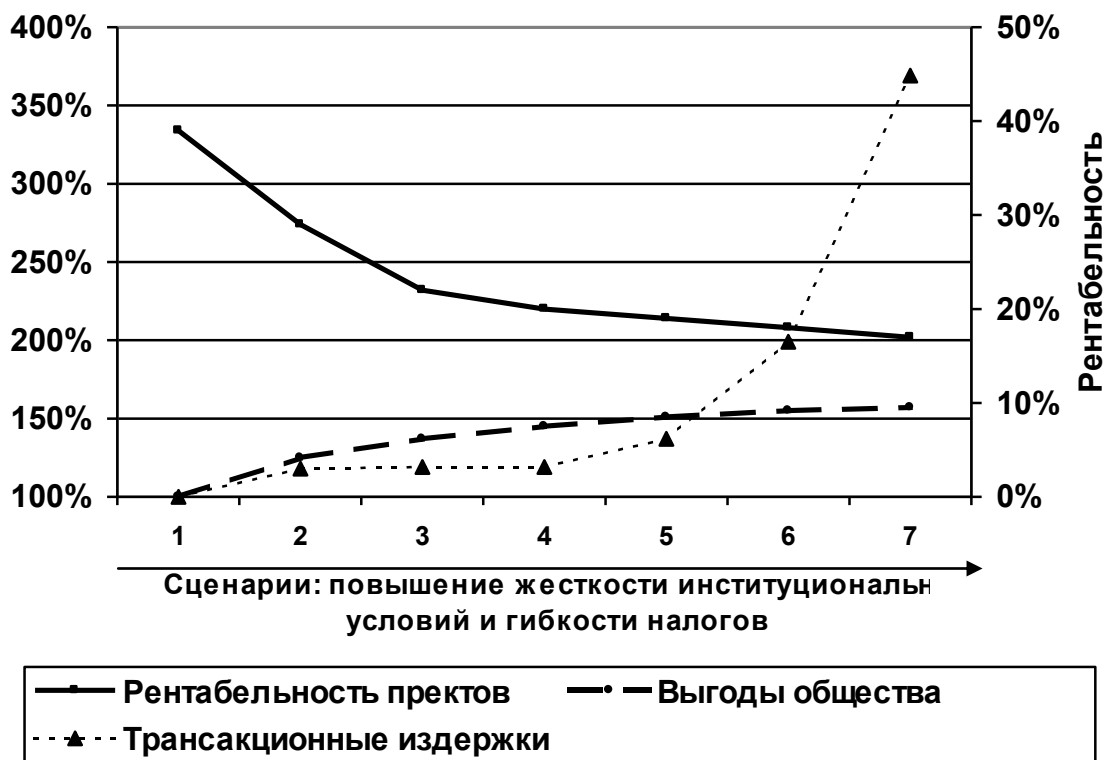


Рис. 3. Динамика институциональных изменений: повышение жесткости институциональных условий и гибкости налогообложения.

Примечание:

Левая шкала – динамика выгод и трансакционных издержек государства (накопленные за весь период рентабельной разработки месторождения) по отношению к базовому варианту (с минимальным уровнем выгод и минимальным уровнем трансакционных издержек государства).

Правая шкала - рентабельность проектов, %%

В условиях эффективного мониторинга и контроля со стороны государства процессов освоения месторождений и добычи углеводородов гибкие схемы налогообложения, основанные на экономических параметрах, представляются наиболее предпочтительными. В условиях же переходного характера формируемых институциональных систем, слабого контроля со стороны государства за процессами освоения и разработки месторождений представляется целесообразной дифференциация ставок специальных налогов в зависимости от производственных показателей (причем наиболее хорошо администрируемых показателей).

Основные выгоды и издержки, связанные с формированием и поддержанием системы дифференцированного налогообложения, позволяют рассматривать государство и нефтегазовый сектор как партнеров, интересы которых совпадают по ряду вопросов. Проводя преобразования в нефтегазовом секторе (включая разработку и реализацию дифференцированных подходов к налогообложению нефтегазового сектора), государство должно ориентироваться на эффективность проводимой политики, т.е. учитывать соотношение потенциальных выгод и затрат для всех участников процесса недропользования.

Процессы формирования и применения гибких подходов к налогообложению должны рассматриваться как важнейший элемент системы государственного регулирования нефтегазового сектора (включая регулирование процессов разработки и добычи, регулирование цен, доступ к транспортной инфраструктуре). При этом рассматриваемые процессы должны быть синхронизированы.