У9(2)305.6
К 856

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

В.КРЮКОВ, А.СЕВАСТЬЯНОВА, В.ШМАТ

НЕФТЕГАЗОВЫЕ ТЕРРИТОРИИ: КАК РАСПОРЯДИТЬСЯ БОГАТСТВОМ?

Текущие проблемы и формирование условий долговременного устойчивого социально-экономического развития

Новосибирск - 1995 г.

85720

06

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
Институт экономики и организации
промышленного производства
(г.Новосибирск)
*
АО «ПРАВОВАЯ ЭКОНОМИКА»
(г.Тюмень)

В.КРЮКОВ,
А.СЕВАСТЬЯНОВА,
В.ШМАТ

НЕФТЕГАЗОВЫЕ ТЕРРИТОРИИ: КАК РАСПОРЯДИТЬСЯ БОГАТСТВОМ?

Текущие проблемы и формирование условий долговременного устойчивого социально-экономического развития

Ответственный редактор
член-кор. РАН В.В.Кулешов

Новосибирск - 1995 г.

В.Крюков, А.Севастьянова, В.Шмат. Нефтегазовые территории: как распорядиться богатством? Текущие проблемы и формирование условий долговременного устойчивого социально-экономического развития.-
Тюмень: "Правовая Экономика"
Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1995. - 368с.

Монография посвящена рассмотрению вопросов взаимодействия нефтегазового сектора и территорий его размещения. На большом фактическом материале, который охватывает не только регионы России, но и ряд зарубежных стран, таких, как США, Канада, Норвегия, проанализированы основные этапы развития хозяйства нефтегазовых территорий. Показана роль различных факторов и условий в решении проблем формирования «постнефтяной» экономики подобных территорий.
Рассмотрены проблемы формирования предпосылок устойчивого эколого-экономического развития нефтегазовых территорий. Показано, что подобное развитие возможно лишь на основе расширения самостоятельности территории и народов, на них проживающих, в использовании своего природно-ресурсного потенциала.
Книга адресована специалистам в области региональной экономики, работникам органов системы государственного управления, аспирантам и студентам экономических и географических вузов и факультетов.

85720

БИБЛИОТЕКА
института экономики
СО АН СССР

ISBN.

ИЭиОПП СО РАН, 1995

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

КРЮКОВ ВАЛЕРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ - к.э.н., заведующий сектором «Экономические проблемы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса» Института экономики и организации промышленного производства (ИЭиОПП) СО РАН, специалист в области экономических проблем нефтегазового сектора экономики; принимал участие в таких исследовательских проектах, как оценка направлений развития нефтегазохимической промышленности Западной Сибири, выбор направлений реконструкции и развития Томского нефтехимического узла, а также в оценке проектов развития ряда нефтегазодобывающих производств.

В последние несколько лет работает в области региональной экономики - оценки направлений совершенствования структуры хозяйства нефтегазовых территорий, региональных аспектов государственного регулирования нефтегазового сектора в условиях рыночно ориентированной экономики, финансово-экономических форм и методов реализации территориями своих прав при использовании природно-ресурсного потенциала. Работы, посвященные данным проблемам, опубликованы в ряде изданий ИЭиОПП СО РАН, в таких журналах, как «ЭКО», «Энергия», «Мировая экономика и международные отношения», «Регион: экономика и социология», «Petroleum Economist», «Oil&Gas Journal», «Post Soviet Geography», «Oil&Gas Law and Taxation Review», и ряде других.

СЕВАСТЬЯНОВА АНАСТАСИЯ ЕГОРОВНА - к.э.н., старший научный сотрудник сектора «Экономические проблемы ЗСНГК» ИЭиОПП СО РАН, специалист в области комплексного регионального развития; принимала участие в проектах, связанных с хозяйственным освоением Восточной Сибири и Дальнего Востока, с оценкой сбалансированности различных направлений развития Западно-Сибирского не-

фтегазового комплекса; в определении направлений развития хозяйства Тюменской области в период перехода к рыночно ориентированной экономике.

ШМАТ ВЛАДИМИР ВИТАЛЬЕВИЧ - научный сотрудник сектора «Экономические проблемы ЗСНГК» ИЭиОПП СО РАН, специалист в области экономических проблем нефтегазового сектора экономики; принимал участие во многих проектах, связанных с оценкой направлений реконструкции и развития нефтеперерабатывающих и нефтегазохимических производств, с геолого-экономической оценкой ресурсного потенциала Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции; в определении и оценке направлений финансового взаимодействия нефтегазового сектора и финансово-бюджетной системы отдельной территории и страны в целом.

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая вниманию читателя монография посвящена проблемам региональной экономики - в более широком плане - и рассматривает проблемы взаимодействия нефтегазового сектора с экономикой территорий, из недр которых добывают углеводородное сырье, - в более узком.

Для российской экономической науки тема далеко не нова - достаточно вспомнить работы Н.Н. Некрасова, Б.П. Орлова, И.Д. Карягина и ряда других исследователей. Основной акцент в работах уважаемых коллег делался на поиск наилучших направлений использования углеводородного сырья, на наиболее рациональное сочетание различных отраслей и производств, обеспечивающих функционирование нефтегазового сектора на территории. Именно для решения этой задачи была предназначена идея формирования региональных нефтегазовых комплексов, как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных в пространстве и во времени основных и обслуживающих производств. На первое место при таком подходе выходили вопросы взаимосвязи ввода объектов во времени, соответствия динамики ввода мощностей добывающих и перерабатывающих производств, обеспеченности растущего населения социально-бытовой инфраструктурой и т.д.

Такой подход вполне соответствовал логике системы централизованного планирования и управления «единым народнохозяйственным комплексом», его отдельными отраслями и территориальными подсистемами. Территории при этом выступали в качестве объектов приложения «неустанной и бдительной опеки» всевидящего и всемогущего «центра». Правда, этот всемогущий «центр» время от времени «забывал» о некоторых весьма существенных нуждах территорий, где добывались нефть и газ, - то строительных мощностей не хватало, то оборудования для строительства и добычи, то многим сотням тысяч «покорителей» «самотлоров» попросту негде было жить, то состояние окружающей

среды вступало в противоречие с динамизмом преобразований и т.д. и т.п. Выход из таких неприятных ситуаций, обусловленных, как тогда считалось, «болезнью слишком быстрого роста», был, казалось, найден - комплексный подход и рационализация системы отраслевого управления на региональном уровне.

Как правило, не забывал «центр» об одном - потребовать и обеспечить выполнение плановых заданий по добыче нефти и газа. Поэтому и отличают нефтяные месторождения Сибири невиданно высокие темпы отбора углеводородов, которые в несколько раз превышают аналогичные показатели аналогичных объектов в других частях света.

По мере того как все больше возрастала добыча нефти и газа и конца насыщению аппетитов всепоглощающего расточительного хозяйства не было видно, специалисты и все люди, старавшиеся быть объективными, все больше задавались вопросом «А что же будет, когда кончится нефть и начнет падать добыча газа?» или «Как дальше жить на этой израненной и истощенной территории?». Как правило, ответов было несколько и наиболее типичные из них - «Не беспокойтесь, на ваш век хватит» или «Не вы первые, кончится у вас, появится у других - и они вам помогут».

Опять же неясным оставалось - в чем вам, точнее вашей загрязненной и израненной земле и опустошенным недрам помогут, тихо «отойти на покой», продлить активную нефтегазовую «жизнь», создать новую структуру экономики, основанную на использовании воспроизводимого природного и ресурсного потенциала?

Именно поиск ответов на эти вопросы побудил авторов настоящей монографии заняться более детальным изучением проблем взаимодействия нефтегазовой отрасли и территории ее размещения. Вместе с тем авторами двигало далеко не праздное любопытство кабинетных академических исследователей - острота и актуальность постановки данных проблем, поиск подходов к их решению в различных социально-экономических, природно-географических

ворного диалога с коллегами. В этой связи авторы выражают признательность коллегам по ИЭиОПП М.К. Бандману, В.В.Кулешову, В.М.Харитоновой, а также коллегам из Института Фритьофа Нансена (Осло, Норвегия) А.Мое и Р.Кастбергу за заинтересованное и внимательное отношение на протяжении всей работы.

Авторы выражают также признательность коллегам из окружного Совета Ханты-Мансийского автономного округа - ХМАО - (созыва 1989-1994 гг.) Т.С. Навашиной, В.И.Карасеву и Г.В.Тихонову за участие в обсуждении различных аспектов исследования и предоставленную возможность посетить в составе делегации ХМАО штат Аляска и детально ознакомиться на месте с реально воплощенным и функционирующим механизмом контроля нефтегазовой территорией своего экономического будущего.

Несмотря на стремление авторов сосредоточиться на более или менее устойчивых явлениях и закономерностях, ход реальных социально-экономических процессов постоянно добавлял и добавляет новые факты и явления, которые также требуют анализа и оценки. Особенно это касается динамизма всех социально-экономических процессов на территории бывшего СССР в настоящее время. В том, чтобы уследить за этими процессами, вычленить необходимые материалы и подготовить их для последующего анализа, авторам неоценимую помощь оказали их ближайшие коллеги по институту Л.А.Андреева и В.И.Константинов.

Настоящая монография просто не увидела бы свет без заинтересованного участия в ее судьбе и без спонсорской поддержки со стороны АО «Правовая экономика» (г.Тюмень) и ее президента Ю.Д. Лаптева, которому авторы выражают свою благодарность.

В.Крюков,
А.Севастьянова,
В.Шмат.

Новосибирск, апрель 1995 года.

и исторических условиях были продиктованы самым главным заказчиком - практикой - и требованиями изменившейся социально-политической системы.

В основе обеспечения равноправного диалога территории и нефтегазового сектора лежит переход к новым принципам построения российской государственности. Именно это обуславливает значительное расширение рамок рассматриваемой проблемы - на путях не только комплексности и организации действенной системы регулирования и управления, но и создания соответствующих механизмов гарантии прав территории по распоряжению тем главным, чем она располагает (всем или его частью), - недрами, земельными и, в более широком смысле, всеми природными ресурсами.

Предлагаемая читателю работа в известном смысле отражает результаты пятилетних исследований и поисков авторов.

Эти поиски были бы невозможны без заинтересованного отношения к работе со стороны Тюменского областного Совета созыва 1989-1994 гг. и его руководителя в 1989-1992 гг. - Ю.К.Шафраника, без поддержки со стороны Норвежского фонда естественных и общественных наук, без внимания со стороны Сибирского международного центра региональных исследований и его руководителя В.Е.Селиверстова, а также Российского гуманитарного научного фонда, поддержка со стороны которого на заключительном этапе исследований была чрезвычайно своевременной.

Авторы приносят искреннюю признательность и благодарность коллегам по Институту экономики и организации промышленного производства СО РАН, тем , результаты чьих исследований также нашли отражение в этой работе, и прежде всего В.М. Пушкареву (раздел 2.2.2, с. ...) и В.Ф. Бузулуцкову (раздел 2.2.3, с. ...).

Никакое научное исследование и поиск решения никакой проблемы невозможны без заинтересованного плодот-

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
SIBERIAN BRANCH
Institute of Economics and Industrial Engineering
*
«PRAVOVAYA ECONOMICA»
Company Tiumen

By V. Kryukov,
A. Sevastianova,
and V. Shmat

OIL-AND-GAS TERRITORIES: HOW TO DEAL WITH THIS FORTUNE?

Current Problems and Formation of Conditions for Lasting Sustainable Social-Economic Growth

V.V. Kuleshov, Corresponding
Member of the RAS
Editor-in-chief

Novosibirsk - 1995

V. Kryukov, A. Sevastianova and V. Shmat. Oil-and-Gas Territories: How To Deal With the Fortune? Current Problems and Formation of Conditions for Lasting and Sustainable Social-Economic Growth.
Tyumen: «Law & Economy»
Novosibirsk: IEIE, RAS, SB, 1995. - 368pp.

The book is focused on the problems of interaction between the oil-and-gas sector and the territories where it is located. The factual material making the basis of the book includes besides Russia also some other countries, such as the USA, Canada, Norway. Analyzed are the main stages in the territories' development as well as the role of different factors and conditions in the formation of their «post-oil» economy. The sustainable socioeconomic development of oil-and-gas territories is shown to be possible only through giving more powers and autonomy to the territories and to the people residing on them in the use of their natural and resource potential. The book is addressed to specialists concerned with regional economics, workers in the system of governmental management, post-graduate and graduate students of economical and geographical colleges and university faculties.

ISBN .....

IEIE, RAS, SB, 1995

ABOUT THE AUTHORS

KRYUKOV VALERII ANATOLIEVICH - Candidate of Economics, Head of the Sector of Economic Problems of West-Siberian Oil-and-Gas Complex at the Institute of Economics and Industrial Engineering (IEIE), RAS, SB, is engaged in the field of economic problems of the oil-and-gas sector of the economy; has participated in research projects on appraisal of growth directions of oil-and-gas industry in West Siberia, on choice of directions for reconstruction and development of the oil-chemical assembly of Tomsk, and in the appraisal of the projected growth of a number of oil-and-gas-extracting productions.

Several last years he has been concerned with regional economics, i.e. with appraisal of directions in improving the structure of the oil-and-gas territories' economy, regional aspects of state regulation of the oil-and-gas sector in the context of a market-oriented economy, financial-economic forms and methods for exercising by territories their powers in the use of their natural potential and potential of mineral resources. The works on this topic appeared in such journals as «ECO», «Energia», «Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenia» (World Economy and International Relations), «Region: ekonomika i sotsiologia» (Region: Economics and Sociology), «Petroleum Economist», «Oil&Gas Journal», «Post Soviet Geography», «Oil&Gas Law and Taxation Review» and many others.

SEVASTIANOVA ANASTASIA YEGOROVNA - Candidate of Economics, Senior Fellow of the Sector for Economic Problems of WSOGC « (the West Siberian Oil-and-Gas Complex) at the IEIE, RAS, SB, a specialist in the field of comprehensive regional growth; participated in research projects on the economic development of East Siberia and the Far East, in appraisals of the degree of coordination between different directions in the development of the West-Siberian oil-and-gas complex; in the

choice of directions of economic growth for the Tiumen Oblast during the transition to a market-oriented economy.

SHMAT VLADIMIR VITALIEVICH - a staff member of the Sector for Economic Problems of the WSOGC, IEIE, RAS, SB, is engaged in economic problems of the oil-and-gas sector of the economy; participated in many research projects dealing with the appraisal of directions in the reconstruction and development of oil refining and oil-and-gas-chemical productions, geological-economical appraisal of the potential resources of the West-Siberian oil-and-gas province; in the choice and appraisal of directions of the financial interaction between the oil-and-gas sector and the financial-budget system of a particular area and of the country as a whole.

INTRODUCTION

The present book concentrates on the problems of regional economics in a broader sense and on problems of interaction of the oil-and-gas sector with the economy of the territories where hydrocarbon materials are extracted, in a narrower sense.

This field of research is not new for the Russian economic science. It is enough to mention the works of N.N. Nekrasov, B.P. Orlov, I.D. Kariagin and of a number of other researchers. Our respected colleagues made emphasis on the choice of the best directions in the use of hydrocarbon materials, of the most efficient combination of different industries and productions securing the functioning of the oil-and-gas sector on a territory. It is with this task in mind that the idea to form regional oil-and-gas complexes as sets of productions interconnected and interdependent in space and time was created. The main thing within this approach was time alignment of commissioning the projects of extracting and refining productions, provision of social facilities for the population etc.

This approach was quite consistent with the logic of the central planning and management system applied to «the whole national economic complex» and to its particular industries and territorial subsystems. The territories were then objects of application of «constant and vigilant care» by the all-seeing and omnipotent Center. This omnipotent Center, however, occasionally would forget about some very important needs of the territories where oil and gas were being extracted, e.g. either construction capacities were insufficient, or the equipment for construction and extraction was lacking, or many hundreds of thousands of «conquerors» of «Samotlores» simply had no shelter, or the state of the environment could not endure the pressure of transformations and so on and so on. These predicaments that had been, as was deemed at that time, a «by-product of a too fast growth» seemed to be able to be resolved

by this comprehensive approach and rationalization of the system of industrial management at the regional level.

As a rule, the Center would never forget one thing, i.e. the requirement that the planned targets on oil and gas production be fulfilled. That is why the oil field deposits of Siberia are characterized by unprecedented high rates of hydrocarbons extraction that are several times the similar indicators for similar projects in other parts of the world.

As long as oil and gas production was constantly increasing and no end to the appetites of the voracious wasteful economy could be seen, specialists and other people trying to be scrupulous, were ever more concerned with the question as of «What result can be after oil runs out and gas production begins to fall?» or «How one is to live on this wounded and exhausted territory?» As a rule, there were many answers the most typical of which were «Don't worry, they will last your time» or «You are not the only ones, after they are finished here, they will be found somewhere else, and you will get help».

It remained still not clear what exactly this help will be like help «quietly to retire»? to prolong the active oil-and-gas «life»? to set up a new structure of economy based on the use of reproducible natural-mineral potential?

Just the desire to find answers to these questions has stimulated the present authors to engage in more deep exploration into the problems of interaction between oil-and-gas industry and a territory of its location. It was not an idle curiosity of armchair scientists because the urgency and importance of these problems and search for approaches to their solution under different social-economic, natural-geographic and historical conditions were prompted to them by their major, so to say, patron, i.e. practice, and by the requirements of the changed social-political system.

The equality in a dialogue between the territory and oil-and-gas sector can be secured due to new principles on which the Russian state is now based. It is this factor that has expanded

our problem area and made us to look for solutions not only through setting up complexes and organizing an efficient system of regulation and management, but through creation of appropriate mechanisms which would provide a territory with rights to dispose of its main property (totally or partially), i.e. of minerals, lands and, in a broader sense, of all natural resources.

The present work is, in a sense, the result of five years of these authors' studies and searches.

They would have been impossible without the interest to our work that we found in the Tiumen Oblast Council (1989-1994) and its head in 1989-1992 - Yu.K. Shafranik, without support from the Norwegian Foundation of Natural and Social Sciences, without consideration we got from the Siberian International Center for Regional Studies and its manager V.Ye. Seliverstov, as well as from Russian Humanitarian Scientific Foundation the support from which at the concluding stage of these studies was highly opportune.

The authors are highly grateful to those colleagues from the Institute of Economics and Industrial Engineering, RAS, SB, whose research findings were also reflected on this work, and, most of all, to V.M.Pushkarev (Section ..., p. ...) and to V.F. Buzulutskov (Section ..., p. ...).

No one scientific study and search for any problem solution is possible without interested and fruitful discussions with the colleagues. In this connection the authors express their gratitude to the colleagues from the Fridtjof Nansen Institute (Oslo, Norway) A. Moe and R. Castberg for their interest and attention we felt during the entire period of our work.

The authors also render thanks to the colleagues from the Khanty-Mansi Autonomous Okrug (KMAO) Council (1989-1994) T.S. Navashina, V.I. Karasev and G.V. Tikhonov for their comments on different aspects of this study and for including us in the KMAO group so that we could visit the State of Alaska and see on site the really functioning mechanism of control exercised by an oil-and-gas territory over its own economic future.

Despite the authors' efforts to concentrate on more or less steady phenomena and relationships, the pace of social-economic processes has been and is so fast that it constantly is adding new facts and events which, in their turn, also require to be analyzed and appraised. This is especially true of all socioeconomic processes presently going on on the ex-Union territory. In tracing these processes, selecting necessary documents and preparing them for subsequent analysis, a great help was given to us by our close colleagues at the Institute L.A. Andreeva and V.I. Konstantinov.

It would have been simply impossible for this book to appear without active help and sponsor support from the «Law & Economy» Company (the city of Tiumen) and from its President Yu.D. Laptev to whom the authors are highly grateful.

V. Kryukov,
A. Sevastianova,
V. Shmat.

Novosibirsk, April 1995

1. НЕФТЕГАЗОВЫЕ ТЕРРИТОРИИ - ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВА

1.1. Что такое «нефтегазовая территория»?

Как показывает исторический опыт, развитие хозяйства нефтегазовых территорий имеет свои специфические особенности. Но прежде чем приступить к их анализу, мы бы хотели несколько конкретизировать сами понятия «нефтегазовый сектор» и «нефтегазовая территория».

Под нефтегазовым сектором экономики мы будем преимущественно понимать совокупность отраслей и производств, связанных с поиском, разведкой и добычей нефти и газа. Сюда же мы будем относить и специализированную инфраструктуру данного сектора: системы транспорта нефти и газа, совокупность институтов рынка, сферу производственно-технических услуг, структуры управления, научно-исследовательскую и проектную базу и проч.

Нефтегазовыми территориями мы будем считать такие территории, которые располагают известными и предполагаемыми ресурсами нефти и газа и на которых осуществляется тот или иной вид хозяйственной деятельности по освоению этих ресурсов (поиск, разведка, добыча).

При этом мы не будем руководствоваться принципами геологического районирования, в соответствии с которыми выделяются два основных типа (уровня) территорий - нефтегазоносные провинции и нефтегазоносные области. Говоря о территориях (регионах), мы будем иметь в виду территориальные образования, выделяемые по признаку общности хозяйственного развития (в понимании, близком к «территориально-производственным комплексам» или «промышленным узлам») или по институциональному признаку (отдельные страны и крупные административные единицы этих стран). Такой подход необходим, с одной стороны, для

анализа общих закономерностей функционирования нефтегазового сектора и его последствий для развития хозяйства территорий, а с другой - для анализа механизмов, связанных с реализацией прав собственности на нефтегазовые ресурсы (собственности на недра), и их влияния на социально-экономическое развитие территорий.

Сформировавшиеся к настоящему времени нефтегазовые территории (как в России, так и за рубежом) далеко не одинаковы. Каждая из них имеет свои исторически сложившиеся особенности, обусловленные множеством факторов: типом социально-экономического уклада, концентрацией и другими геологическими характеристиками ресурсов, стартовым уровнем развития хозяйства, экологическим состоянием, размерами территории и географическим положением, этнической структурой населения и проч.

Но, несмотря на это многообразие условий, развитие всех нефтегазовых территорий имеет и некоторые общие черты. Более того, можно выделить несколько основных типов нефтегазовых территорий (районов). Главными факторами, которые определяют эту типизацию, являются, как мы полагаем, концентрация запасов и стартовый уровень хозяйственного развития.

Учитывая эти факторы, можно выделить такие типы территорий:

- крупные нефтегазовые районы, развитие которых оказывает заметное или даже решающее влияние на состояние национального и/или международного рынка;

- небольшие районы, где развитие добычи нефти и газа преимущественно направлено на обеспечение местных потребностей;

- экономически развитые территории, в условиях которых формирование нефтегазового сектора может в значительной степени опираться на местный производственно-технический, финансовый и кадровый потенциал;

- территории с низким уровнем хозяйственного развития, в условиях которых формирование нефтегазового сектора носит пионерный характер.

Наиболее вероятное влияние функционирования нефтегазового сектора на состояние хозяйства территорий перечисленных типов схематически показано в табл. 1.1.

Таблица 1.1.

Наиболее вероятное воздействие нефтегазового сектора на состояние хозяйства территорий различного типа

Факторы определяющие тип территории	Характеристика факторов	Основное воздействие нефте-газового сектора на экономику территории
1	2	3
Стартовый уровень развития экономики	Низкий	Формирование нефтегазового сектора играет роль «пионерного» фактора в хозяйственном развитии территории. Быстрое развитие хозяйства территории, но преимущественно с моноотраслевой структурой. Использование в основном внешних ресурсов воспроизводства (финансовых, материально-технических, трудовых). Сильная зависимость от состояния нефтегазового сектора
	Средний и высокий	Дополнительный импульс для развития экономики. Появление новой сферы приложения для накопленного воспроизводственного потенциала. Ослабление зависимости от внешних источников сырья и энергии

Продолжение таблицы 1.1.

1	2	3
Концентрация ресурсов нефти и газа	Высокая	Развитие нефтегазового сектора, ориентированного на внешний рынок. Сильная зависимость экономики от конъюнктуры национального и/или международного рынка нефти и газа
	Средняя и низкая	Ориентация нефтегазового сектора преимущественно на местный рынок. Первоочередное развитие переработки нефти и газа с целью удовлетворения конечных потребностей данной территории

Исторически сложилось так, что в период после второй мировой войны крупнейшие центры нефте- и газодобычи сформировались в ранее слабо освоенных районах. Главными «поставщиками» нефти на международный рынок стали страны Ближнего и Среднего Востока, Африки и Латинской Америки. В США крупнейшим нефтедобывающим районом стала Аляска. В России (СССР) аналогичную роль играет Тюменская область. Более того, и дальнейшее развитие нефтяной и газовой промышленности в России также связывается с освоением новых территорий на севере и северо-востоке страны.

1.2. Этапы формирования нефтегазового сектора экономики регионов и их особенности

Развитие нефтегазового сектора экономики в пределах отдельно взятого региона проходит ряд закономерных этапов, различающихся с технико-производственной и экономической точек зрения и накладывающих свой отпечаток на общий характер социально-экономического развития территории.

В «жизненном цикле» нефтегазового сектора традиционно выделяют два крупных этапа: (1) поисково-разведочный и (2) этап промышленного освоения (добычи) ресурсов нефти и газа.

Поисково-разведочный этап

В свою очередь, поисково-разведочный этап распадается на несколько стадий, начиная со стадии региональных исследований и заканчивая стадией целенаправленного поиска и разведки месторождений нефти и газа [1].

На этапе поиска и разведки запасов (до начала промышленной разработки) территорию принято считать «перспективным» или «потенциальным нефтегазодобывающим районом».

С точки зрения внутренних закономерностей формирования нефтегазового сектора поисково-разведочный этап характеризуется двумя важными чертами.

Во-первых, практически невозможно заранее спрогнозировать длительность этого этапа и величину затрат, связанных с его осуществлением, особенно на стадиях, предшествующих детальной разведке запасов нефти и газа.

Во-вторых, поисково-разведочный этап можно определить как чисто затратный и притом без каких-либо надежных гарантий получения экономического эффекта в будущем. Даже если вероятность открытия промышленных запасов

нефти и газа достаточно высока, размеры потенциального экономического эффекта от их освоения все равно остаются под вопросом.

Длительность и результативность поисково-разведочного этапа, как показывает исторический опыт освоения многих нефтегазоносных территорий, зависят от множества объективных и субъективных факторов:

- особенностей объектов поиска, их сложности и доступности с учетом накопленного научного опыта и технических возможностей;
- наличия или отсутствия необходимых ресурсов для выполнения работ;
- текущей потребности в нефти и газе (конъюнктуры рынка) и прогнозов ее изменения;
- общей экономической (состояние экономики, уровень хозяйственного развития страны и региона) и политической (включая геополитические аспекты) ситуации;
- подходов к организации хозяйственной деятельности и регулированию нефтегазового сектора (на рыночных принципах или в рамках плановой экономики);
- единства или, наоборот, расхождения взглядов и оценок специалистов на перспективность конкретных территорий и т.д.

Действие перечисленных факторов взаимосвязано и может быть противоречивым (разнонаправленным): одни из них могут стимулировать развитие геологических исследований и поисков нефти и газа, а другие, наоборот, сдерживать. Но принципиально важным является следующий момент: задачи, решаемые в рамках поисково-разведочного этапа развития нефтегазового сектора, связаны преимущественно с мыслями о будущем, а подходы и масштабы их реализации ограничиваются сегодняшними возможностями. Компромисс между двумя названными гранями проблемы в каждом конкретном случае достигается по-разному.

На этапе поиска и разведки нефтегазовых ресурсов обычным делом являются дискуссии среди специалистов относительно того, где, когда и с какой интенсивностью вести геологические исследования и работы. Это обстоятельство также усиливает неопределенность результатов поиска.

Обратимся к некоторым конкретным примерам.

Так, можно считать, что активное геологическое изучение Западно-Сибирской низменности с целью подтверждения ее нефтегазоносности началось в 1934 г., планомерные поиски нефти и газа - в 1948 г., первый приток газа (недалеко от пос.Березово) был получен в 1953 г., а первое нефтяное месторождение (Трехозерное в Шаимском районе) было открыто в 1960 г. В последующие пять лет было открыто еще 42 нефтяных месторождения, включая сверхгигантское - Самотлорское, - и большинство других крупных месторождений [2,3]. Практически все из известных к настоящему времени наиболее крупных газовых месторождений (включая сверхгиганты) на севере Тюменской области были открыты в течение восьми лет - с 1964 по 1971 г. [4].

При этом подавляющая часть запасов нефти и газа была открыта далеко не в тех районах Западной Сибири, где их предлагали искать многие видные геологи 30 - 50-х годов. В то время шла борьба между сторонниками «южного» (вдоль трассы Транссибирской железной дороги, в Кузбассе) и «северного» (в Среднем Приобье, Надым-Пуровском районе Тюменской области) направлений поиска. Вплоть до 1953 г. более перспективными считались южные районы Западной Сибири. Дело дошло до того, что в целях экономии государственных средств было принято решение о ликвидации геологоразведочных экспедиций в северных широтах. Будущее тюменских нефти и газа было «спасено» благодаря закладке той самой разведочной скважины в пос.Березово, которая дала первый фонтан газа [2].

Систематическое изучение нефтегазоносности Восточной Сибири также получило свое развитие в начале 30-х годов. Первые (хотя и небольшие) месторождения в пределах Сибирской платформы были открыты даже несколько раньше тюменских. По современным оценкам, потенциальные извлекаемые ресурсы углеводородного сырья только в Красноярском крае составляют 30,6 млрд. т нефтяного эквивалента (более половины ресурсов Сибирской платформы или примерно четверть потенциала Тюменской области). По этому показателю Красноярский край занимает второе место в стране после Тюмени [5]. Однако, несмотря на предполагаемое наличие крупнейших потенциальных ресурсов, в Восточной Сибири остро стоит проблема подготовки промышленных запасов, пригодных для разработки исходя из сегодняшних экономических критериев. Не случайно поэтому, что сейчас в эксплуатации находится лишь несколько газовых и газоконденсатных месторождений в Иркутской области и Якутии. Широко распространенным является мнение, что решение проблемы подготовки промышленных запасов нефти и газа в Восточной Сибири в настоящее время целиком и полностью зависит от возможностей финансирования и масштабов геологоразведочных работ.

Со всех точек зрения чрезвычайно интересен опыт освоения нефтегазовых ресурсов Республики Коми.

Первые сведения о нефтеносности российского Севера относятся еще к 1692 г. В 1745 г. на Ухте был основан первый в России нефтяной завод (нефтяной промысел). Однако сложность условий (геологических, природно-климатических) привела к тому, что в 1916 г. работавшее здесь Русское товарищество «Нефть» решило прекратить разведочное бурение на Ухтинском месторождении в силу его бесперспективности. В 1917 г. товарищество констатировало, что оно «приложило все усилия для исчерпывающего выяснения во-

проса о благонадежности этого месторождения, но результаты всех работ привели к весьма неблагоприятным выводам о промышленности его, почему все работы на участках Ухтинского района ... прекращены» [6, с.31]. В конце 1918 г. один из специалистов Геологического комитета ВСНХ после экспедиции на место докладывал: «... невыгодность эксплуатации Ухтинского месторождения, по крайней мере, при теперешних условиях становится очевидной даже без подробных подсчетов себестоимости нефти» [6, с.42].

Заметим, что в начале XX в. существовало мнение, что освоение богатейшего Ухтинского района тормозилось, поскольку было невыгодно товариществу «Бр. Нобель», владевшему основными промыслами в Баку и якобы боявшемуся появления нового сильного конкурента.

Начало планомерных геологических и геофизических исследований, промышленной разведки пришлось на 1929 г. И эти работы в самый короткий срок привели к открытию двух нефтяных месторождений - Чибью и Ярегского. Позднее в центральной части Коми было открыто еще несколько нефтяных и газовых месторождений [7].

Однако вплоть до конца 50-х годов доля этого региона в добыче нефти по стране была крайне невелика: в 1940 г. она составила всего 0,2%, в 1945 г. - 0,9%, в 1960 г. - немногим более 0,5% [8, с.300-303].

Конечно, легко судить о прошлом с «высоты» сегодняшних представлений. Но приведенные цифры всерьез ставят под сомнение целесообразность освоения нефтяных ресурсов Ухты в те годы и при том научно-техническом уровне. Действительно пророческими можно считать слова геолога П.И.Полевого, писавшего в 1908 г.: «Людям, мечтающим о новом Баку на Ухте, ... надеяться на Ухту не следует. Только явившись во всеоружии науки и техники, со значительными денежными средствами, при упорном труде и энергии возможно вызвать к промышленной жизни этот темный угол

России» [6, с.18]. Мы полагаем, что развитие Ухтинского нефтяного района в 30-х и 40-х годах оказалось возможным только «благодаря» использованию дармового труда многих тысяч заключенных Ухтпечлага. Даже состав первой комплексной экспедиции 1929 г., включая ученых-геологов и высококвалифицированных рабочих-специалистов, практически полностью состоял из заключенных [9].

Только в 60-е годы по мере продвижения геологоразведки в северную часть Коми удалось выйти на действительно крупные нефтяные и газовые месторождения - Тэбук, Усинское, Возейское, Вуктыльское и другие, которые смогли обеспечить быстрый рост добычи и превратили через несколько лет эту территорию в один из важнейших нефтегазодобывающих регионов СССР, а ныне - России.

Этап промышленного освоения ресурсов (добычи нефти и газа)

Если исходить из динамики извлечения запасов нефти и газа, то рассматриваемый этап обычно подразделяется на три основные стадии: растущей, стабильной (на максимальном уровне) и падающей добычи. Но такой подход соответствует чисто производственно-геологическому взгляду на функционирование нефтегазового сектора и мало пригоден для анализа с позиций социально-экономического развития территорий.

При исследовании «движения нефтяных ресурсов в пределах отдельного нефтедобывающего района» Б.В.Робинсон [10] выделил четыре периода в зависимости от степени разведанности потенциальных ресурсов и уровня добычи:

1) «новый нефтедобывающий район» - со степенью разведанности начальных потенциальных ресурсов обычно не более 25-30% и достижением уровня добычи, равного 30-35% от максимально возможного;

2) «активно функционирующий район» - период дальнейшего роста добычи с достижением максимума и стабилизацией;

3) «район падающей добычи» - период падения добычи до уровня, соответствующего завершению периода «нового нефтедобывающего района» (30-35% от максимального);

4) «старый нефтяной район» - период дальнейшего падения и затухания добычи.

Приведенная периодизация «жизни» нефтяных районов имеет преимущественно геолого-экономический характер, но она, как мы полагаем, применима и для анализа взаимосвязей между функционированием нефтегазового сектора и общим хозяйственным развитием территорий.

Масштабы и интенсивность развития нефтегазового сектора на этапе промышленного освоения ресурсов, продолжительность отдельных его периодов в принципе зависят от действия тех же факторов, которые были рассмотрены применительно к поисково-разведочному этапу. Но при этом появляется и новый важнейший фактор, связанный с размерами и качественными параметрами разведанных запасов нефти и газа. Размеры и качество разведанных запасов становятся условием, объективно ограничивающим возможности добычи зачастую вне зависимости от действия всех прочих факторов.

На этапе промышленного освоения нефтегазовых ресурсов происходят существенные изменения в «балансе» влияния различных факторов. С очевидностью усиливается роль факторов краткосрочного действия таких, как, например, текущая потребность народного хозяйства в углеводородах (или состояние конъюнктуры рынка).

Ослабевает значение фактора ресурсных ограничений - в силу появления реальных и близких во времени возможностей возмещения затрат и получения чистого дохода от добычи нефти и газа. Естественно, что чем больше величина

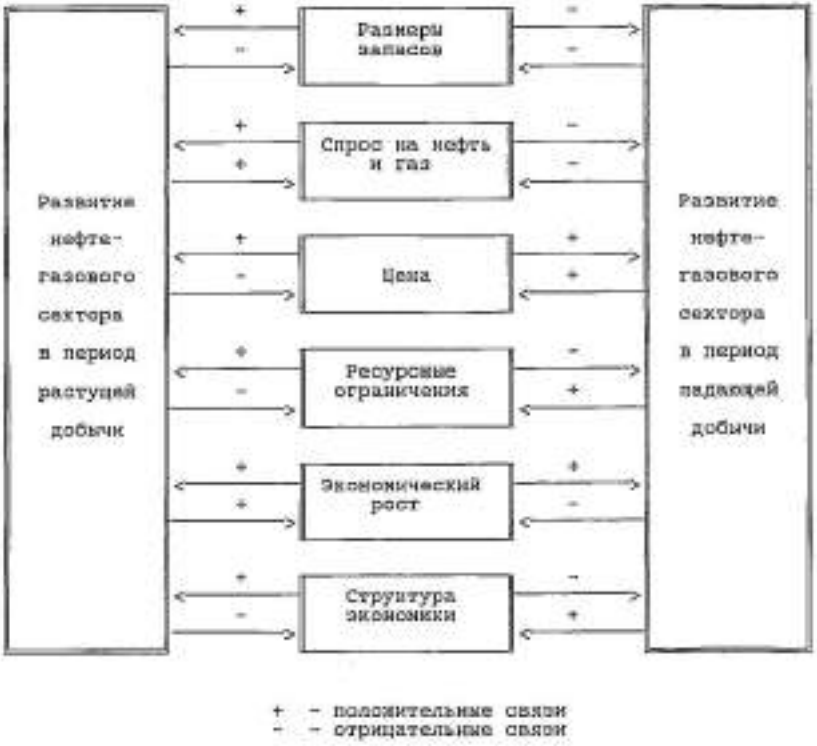

Рис. 1.1. Прямые и обратные связи между развитием нефтегазового сектора и факторами, его определяющими

ожидаемых доходов, тем слабее действие ресурсных ограничений на развитие добывающего производства. Важно отметить, что уменьшение роли фактора ресурсных ограничений связано с повышением достоверности планов и прогнозов развития нефтегазового сектора.

Существуют также и обратные связи между функционированием нефтегазового сектора и факторами, его опреде-

ляющими. Причем характер обратного влияния меняется в зависимости от того, на какой стадии развития находится добыча нефти и газа.

На стадии растущей добычи и при низком уровне издержек производство нефти и газа стимулирует спрос (положительная обратная связь), поскольку увеличение спроса может не сопровождаться ростом цен. В свою очередь, расширяющийся спрос при неизменных ценах подгалкивает к дальнейшему наращиванию добычи из наиболее эффективных источников. На стадии падающей добычи и при ухудшении экономических показателей функционирования нефтегазового сектора создаются предпосылки для повышения цен, что сужает спрос (отрицательная обратная связь). Падающий спрос в еще большей степени ограничивает возможности добычи в старых районах, препятствуя вводу в разработку месторождений с наихудшими геологическими и экономическими показателями.

Рост добычи нефти и газа из дешевых источников может стимулировать темпы роста экономики (в национальном или даже в глобальном масштабе), но при этом возможно негативное влияние на структуру экономики (повышение материало- и энергоемкости общественного производства). На стадии падающей добычи наиболее вероятна обратная тенденция: будут происходить прогрессивные структурные сдвиги в экономике при замедлении темпов роста.

Подобные изменения обратного влияния добычи нефти и газа от стадии к стадии имеют место и в отношении других факторов (рис. 1.1).

1.3. Взаимосвязь между развитием хозяйства территорий и функционированием нефтегазового сектора в разные периоды его «жизни»

В течение рассматриваемых периодов промышленного освоения ресурсов функционирование нефтегазового сек-

тора оказывает неодинаковое влияние на развитие хозяйства территорий.

1.3.1. Начальная стадия промышленного освоения ресурсов

В новом добывающем районе (особенно при освоении крупных и высокопродуктивных месторождений) обычно имеют место невысокие и до определенного момента времени снижающиеся удельные издержки собственно в добыче нефти и газа. Однако освоение территории требует значительных по абсолютной величине инвестиций на первоначальное обустройство месторождений и формирование общехозяйственной и специализированной инфраструктуры. Основная часть добываемой нефти (или газа) уходит, по существу, на возмещение капитальных и текущих затрат, связанных с развитием самого нефтегазового сектора.

Это видно на примере освоения нефтяных ресурсов Среднего Приобья Тюменской области в 1965-1975 гг. Как видно из данных, приведенных в табл. 1.2 (а они далеко не полны, так как не учитывают всех затрат на поиск и разведку месторождений), в течение первых шести лет добычи почти 2/3 извлекаемой из недр нефти практически уходило на возмещение издержек, в последующие же пять лет эта доля снизилась до 42%.

В условиях рыночной экономики отмеченное обстоятельство, например, отражается на характере распределения нефти между нефтяными компаниями и собственниками ресурсов (государствами) в контрактах типа «продакшн-шеринг». В первые годы выполнения контрактов обычно превалирует доля «затратной» нефти (идущей на возмещение издержек инвестора); в последующем она снижается, а доля «прибыльной» нефти (подлежащей распределению между инвестором и собственником ресурсов) возрастает.

Таблица 1.2

Эффективность добычи нефти в Тюменской области в 1965-1975 гг. (рассчитано по [8,11])

Показатели	1965-1970	1971-1975
Добыча нефти, млн.т	74,49	453,03
Капитальные вложения по предприятиям нефтяной промышленности, млн.руб.	1269,7	3508,6
Суммарные эксплуатационные издержки в добыче, млн.руб.	331,1	1997,4
Всего издержек, млн.руб.	1600,8	5506
Стоимость добытой нефти в «замыкающих затратах»*), млн.руб.	2160,1	13137,7
Доход от добычи нефти, млн.руб.	559,3	7631,7
Рентабельность к суммарным издержкам **)	34.9%	138.6%
Доля нефти, идущей на возмещение издержек	74.1%	41.9%

* «Замыкающие затраты» понимаются как некоторое приближение к объективной цене нефти в условиях плановой экономики. В 70-х г. «замыкающие затраты» на нефть оценивались в 29 руб./т [12].

**) Показатель рентабельности определен без учета временного дисконта (обесценивания денег во времени).

Таким образом, на начальной стадии промышленного освоения ресурсов нефти и газа текущие доходы территории (как субъекта присвоения ренты), как правило, невелики. В это время закладываются основы будущего роста доходов. С другой стороны, активизируется общее хозяйственное развитие территории, поскольку нефтегазовый сектор выступает в роли «мультипликатора» экономического роста.

Естественным является стремление к сокращению длительности начального периода, к более быстрому достижению таких уровней добычи нефти и газа, которые позволили бы возместить первоначальные издержки и обеспечили возможность получения чистого дохода.

1.3.2. Период активного функционирования

На данной стадии для любой территории открываются потенциально наиболее широкие возможности получения доходов от добычи нефти и газа. Вместе с тем период активного функционирования нефтегазового сектора таит в себе массу противоречий, вытекающих именно из возможностей максимизации доходов и самих масштабов добычи.

Общемировой закономерностью развития нефтегазодобывающей промышленности в последние десятилетия является ее сильная зависимость от освоения крупных месторождений. Так, в начале 80-х годов во всем мире (без бывших социалистических стран) было открыто 132 крупных месторождения (с запасами более 100 млн. т каждое), что составило лишь 0,4% от общего числа разведанных месторождений, но на их долю приходилось около 80% текущих доказанных запасов и 60% годовой добычи нефти. При этом на долю 26-ти сверхгигантских месторождений (с запасами более 1 млрд.т) приходилось соответственно 58 и 40% [13]. В некоторых странах (Иран, Саудовская Аравия, Кувейт, Ливия) в 80-х годах в разработке находились только крупные месторождения. Единственное серьезное исключение из общего правила представляют собой старые нефтяные территории в США (без Аляски и Мексиканского залива), где с крупными месторождениями связано примерно 20% начальных извлекаемых запасов и добычи нефти.

Бурное в советский период развитие нефтяной промышленности в ряде добывающих регионов России объясняется

прежде всего освоением крупных месторождений: Ромашкинского - в Татарии, Туймазинского - в Башкирии, Усинского - в Коми. Как отмечается в одной из статей акад. А.А.Трофимука и других авторов, на территории Западно-Сибирской низменности на 1 января 1965 г. было открыто и частично разведано 32 нефтяных месторождения; «при этом... на Сургутском или Нижневартовском сводах... извлекаемые запасы нефти ($A+B+C_1+C_2$) одного объекта в десятки раз больше, чем на одно месторождение в среднем по СССР, и соответственно в сотни раз больше, чем в США [14]. В районе Широтного Приобья Тюменской области в начале стадии активного функционирования нефтегазового сектора (то есть в середине 70-х годов) 11 из 14-ти разрабатываемых месторождений относились к категории крупных. В их числе - Самотлорское месторождение, являющееся по своим запасам одним из крупнейших нефтяных месторождений в мире.

Еще более ярко указанная тенденция проявилась в развитии газовой промышленности. В результате освоения уникальных месторождений сложились газодобывающие территории на Южном Урале (Оренбургское месторождение) и севере Тюменской области (Медвежье, Уренгойское, Ямбургское месторождения). В 1993 г. на их долю пришлось более 87% всей добычи газа в России [15].

Высокая концентрация запасов нефти и газа (и их локализация в крупных месторождениях) в границах отдельных территорий открывает большие возможности для наращивания добычи. В этом случае развитие нефтегазового сектора на стадии активного функционирования, с одной стороны, требует значительного притока ресурсов (инвестиционных, трудовых), а с другой - дает достаточно мощный импульс для развития всего территориального хозяйства, но одновременно «привязывает» его к своим собственным нуждам. Таким образом, возникают реальные предпосылки для формирования моноотраслевой (нефтегазовой) структуры хозяйства территорий.

Освоение крупных и высокопродуктивных месторождений зачастую «провоцирует» форсированный отбор запасов с целью максимизации текущих доходов. На стадии активного функционирования крупных добывающих районов при низком уровне издержек проявляется тенденция к быстрому расширению спроса на нефть и газ. В силу названных причин резко возрастает роль внешних ограничивающих факторов, которые могли бы препятствовать чрезмерно интенсивному освоению нефтегазовых ресурсов.

В условиях современной рыночной экономики в качестве таких факторов выступают стремление основных субъектов нефтегазового сектора к поддержанию устойчивой конъюнктуры рынка, а также естественное желание собственников ресурсов (субъектов присвоения нефтегазовой ренты) продлить «жизнь» источников своих доходов.

Например, политика ОПЕК в последние годы направлена на поддержание цен на нефть путем искусственного ограничения добычи (хотя прежде картель придерживался политики прямого регулирования цен). Это позволяет не только стабилизировать текущие доходы, но и сохранить нефтяные ресурсы на будущее.

Продление периода активного функционирования нефтегазового сектора во многих добывающих странах и регионах достигается за счет умеренных темпов отбора запасов (прежде всего на крупных месторождениях) и резервирования добывающих мощностей. Для нефтяных месторождений, расположенных на суше, темп отбора обычно составляет величину, близкую к 2% от начальных извлекаемых запасов. Поэтому период активного функционирования многих нефтедобывающих районов за рубежом исчисляется десятками лет. Например, в Венесуэле он длится уже около 50-ти лет, в Иране и Кувейте - примерно 40 лет, в Саудовской Аравии - 30 лет (в том числе еще не завершившийся период стабильной добычи - более 20-ти лет).

Умеренные темпы отбора запасов позволяют не только продлить во времени период активного функционирования нефтегазового сектора, но и минимизировать издержки, а значит, повысить доходность добычи нефти и газа. Так, на месторождениях стран Персидского залива еще в 80-х годах (то есть после 30-40 лет и более с начала разработки) практически не применялись методы искусственного воздействия на нефтеносные пласты, а эксплуатация скважин осуществлялась только фонтанным способом. То есть в целом разработка месторождений осуществлялась с применением наиболее простых и экономичных схем. Конечно, в данном случае «постаралась» сама природа, «наделившая» этот регион мира крупнейшими и высокопродуктивными запасами нефти. Но разумное использование этих запасов стало вторым фактором, обеспечивающим длительное эффективное функционирование нефтедобывающей промышленности.

В плановой экономике, как показал опыт СССР, основным фактором, реально сдерживающим рост добычи нефти и газа практически в любом районе, были ресурсные ограничения. Все прочие факторы не могли «противостоять» стремлению экономической системы и отдельных ее элементов к экстенсивному саморасширению. Феноменом советской экономики оказалась возможность отчасти преодолеть и эти, казалось бы, незыблемые ограничения. Проблема дефицита ресурсов «решалась» путем упрощения производственно-технологической структуры создаваемых объектов, отказа от развития комплексирующих производств в нефтегазовых районах, игнорирования социальных и экологических проблем, возникающих в процессе освоения новых территорий.

Как следствие, форсированная отработка запасов месторождений стала нормой в практике промышленного освоения многих нефтегазовых районов. В 60-х годах совет-

Таблица 1.3

Некоторые показатели освоения ресурсов нефтедобывающих районов СССР (без Западной Сибири) *

Нефтедобывающие регионы СССР	Год начала доб.	Год выхода на пик добычи	Максим. уровень добычи, млн.т	Период стаб-й добычи лет**	Добыча в 1988 г.	
					млн.т	% к макс.
Азербайджан, суша	1872	1940	21,3	6	3,4	16,0
Азербайджан, море	1904	1970	12,9	7	10,3	79,8
Грозненский	1872	1971	21,6	3	4,7	21,8
Краснодарский	1872	1960	6,8	5	1,8	26,5
Ставропольский	1955	1974	7,2	9	2,2	30,6
Башкирия	1932	1967	47,8	4	29,5	61,7
Пермский	1929	1976	23,4	3	11,6	49,6
Оренбургский	1937	1978	13,1	6	8,5	64,9
Удмуртский	1969	1983	9,3	10	8,7	93,5
Куйбышевский	1937	1972	35,5	14	16,1	45,4
Татария	1945	1975	103,7	11	39,0	37,6
Нижневолжский	1949	1972	7,7	4	3,1	40,3
Саратовский	1947	1958	2,5	3	1,4	56,0
Коми	1930	1983	19,2	8	16,4	85,4
Сахалинский	1929	1968	2,7	24	2,1	77,8
Туркмения	1873	1973	16,0	6	5,2	32,5
Эмбинский	1911	1979	4,4	5	3,6	81,8
Мангышлак	1965	1975	20,1	3	16,4	81,6
Украина	1940	1972	13,9	6	4,5	32,4
Белоруссия	1965	1975	8,2	2	2,1	25,6

*) Составлено на основе показателей предприятий Миннефтепрома СССР в соответствующих районах [8, 11, 18-20].

**) Период времени, когда добыча отклонялась от максимального уровня не более чем на 10%.

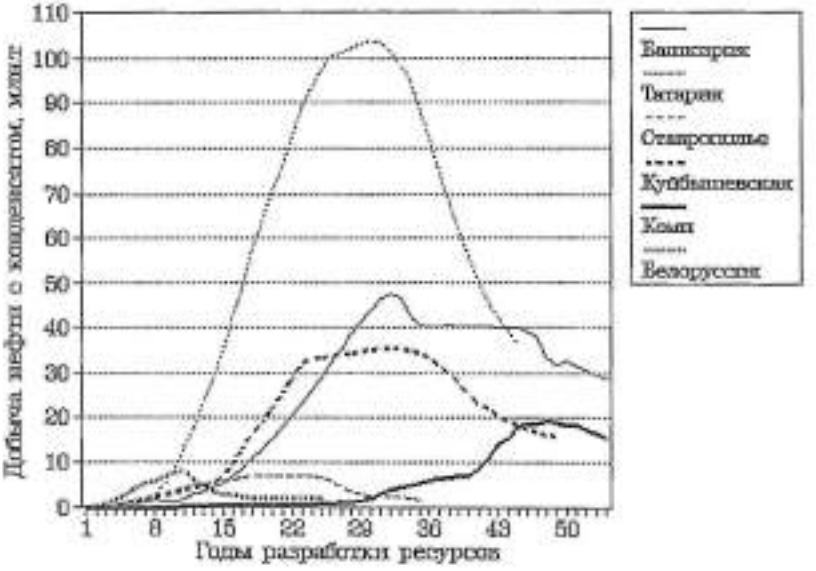

Рис. 1.2. Динамика добычи нефти в некоторых районах СССР по годам разработки (в период до 1988 г.)

скими геологами обосновывалась целесообразность извлечения запасов нефти (в период пика добычи) с темпом в 2% от потенциальных ресурсов, что при разведанности, характерной для начала периода активного функционирования добывающих районов, составляет 7% и более от разведанных промышленных запасов (см., например, [16]). Быстрое истощение запасов, нарастание экологических, социальных и общехозяйственных проблем, в свою очередь, приводили к сокращению стадии активного функционирования (при прогрессирующем росте издержек в нефтедобыче) и к преждевременному переходу многих добывающих районов в стадию падающей и затухающей добычи (табл. 1.3; рис. 1.2). Указанная тенденция приобрела наибольшую силу в 70 - 80-х годах, когда рост добычи нефти и газа стал диктоваться не только

внутренней потребностью страны, но и расширяющимся экспортом нефти, газа и нефтепродуктов, вызванным не столько экономической целесообразностью, сколько политическими мотивами.

Порочность бытовавшей практики освоения нефтегазовых ресурсов со всей наглядностью проявляется на примере Самотлорского месторождения, представлявшего собой «ядро» Нижневартовского нефтедобывающего района Тюменской области. Разработка месторождения началась в 1969 г., а пик добычи - в 154,6 млн. т - был достигнут в 1980 г. Причем он превысил первоначальный планировавшийся максимум добычи примерно в 1,5 раза. Через 10 лет добыча на месторождении упала почти в 3 раза. Максимальный уровень добычи продержался всего один год вместо запроектированных десяти лет (хотя и 10 лет для такого месторождения, как Самотлор, - это, по-видимому, слишком мало) [17, с.23].

В 60-х годах нарушилась прежняя для СССР «традиция» поочередного ввода в промышленное освоение новых нефтяных районов по мере падения добычи в старых. Практически одновременно началось освоение ресурсов Тюменской и Томской областей, Мангышлака, Удмуртии, Белоруссии. Причем к этому моменту времени еще не вышла на свой максимум добыча нефти в районах Урало-Поволжья. Иными словами, это был период форсированного извлечения запасов нефти не только в отдельных добывающих районах, но и на всей территории страны. Синхронизация этапов освоения нескольких нефтегазовых регионов привела уже к середине 80-х годов к резкому замедлению роста добычи нефти в СССР (рис. 1.3). Сложилась такая ситуация, что вводимые в эксплуатацию новые нефтегазовые территории (на севере Тюменской области, в Прикаспии) не могли, как прежде, компенсировать истощение ресурсов в других добывающих регионах.

Характеризуя взаимосвязи между нефтегазовым секто-

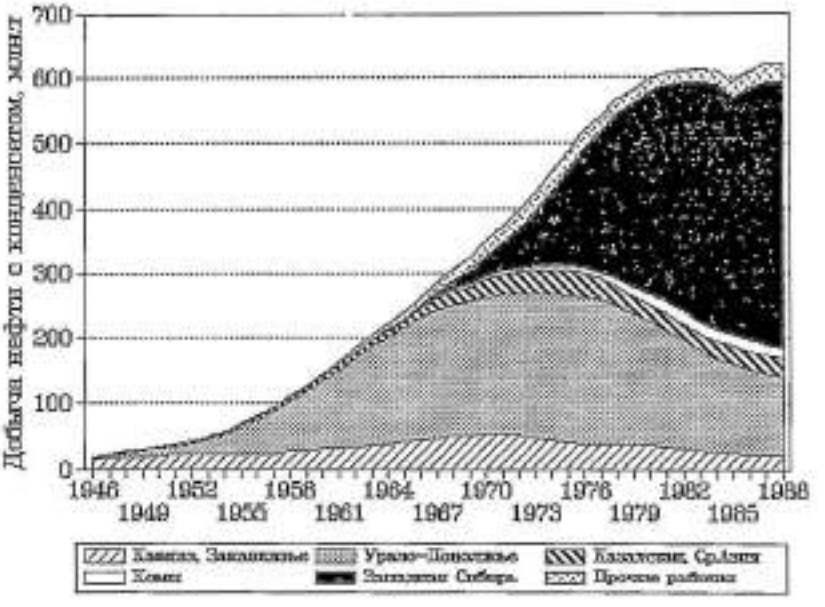

Рис. 1.3. Динамика добычи нефти по регионам СССР в докризисный период

ром на стадии активного функционирования и развитием хозяйства территорий, отметим два важных момента.

С самого начала период активного функционирования в «жизни» нефтегазодобывающего района объективно является наилучшим временем для организации производств по переработке углеводородного сырья в силу продолжающегося роста объемов добычи нефти и газа и выходом добычи на максимум экономической эффективности. Последнее обстоятельство позволяет использовать значительную часть доходов от добычи нефти и газа для инвестирования в перерабатывающие производства. Это является общей зако-

номерностью развития нефтегазодобывающих регионов во всем мире, которая, однако, в разных случаях реализуется по-разному. Бывают и исключения из правил: в Тюменской области, где период активного функционирования нефтедобывающей промышленности длится уже более 20-ти лет, до сих пор нет собственной нефтепереработки, а мощности газоперерабатывающих заводов (для утилизации попутного нефтяного газа) вводились в эксплуатацию с опозданием примерно на 10 лет от роста ресурсов сырья.

Период активного функционирования нефтегазодобывающего района это время, когда закладывается основа (прежде всего финансовая) для диверсификации хозяйства, которая должна обеспечить устойчивое экономическое развитие территории в период «старения» добывающих отраслей. Для этого часть доходов от добычи нефти и газа аккумулируется в так называемых долговременных региональных целевых фондах. Накапливаемые таким образом финансовые ресурсы в последующем инвестируются в отрасли и производства, не связанные с добычей полезных ископаемых.

Итак, основными характерными чертами периода активного функционирования нефтегазодобывающего района являются:

- продолжающийся рост добычи нефти (газа), достигающий своего максимума и стабилизирующийся на какое-то время;
- достижение наиболее высокой за весь жизненный цикл района экономической эффективности добычи;
- возникновение реальных условий и предпосылок для развития переработки нефти и газа;
- появление наиболее широких возможностей для сбережения текущих доходов от добычи нефти (газа) и для их аккумулирования с целью обеспечения будущего устойчивого социально-экономического развития.

Все перечисленные обстоятельства располагают к тому, чтобы продлить период активного функционирования на максимально возможное время, используя для этого различные механизмы государственного регулирования процессов недропользования.

Вместе с тем в СССР в послевоенный период «естественные» закономерности развития нефтегазодобывающих регионов оказались, в силу действия ряда внешних факторов (общей тенденции экономического развития, внешнеэкономических факторов, господствовавших геополитических устремлений и проч.), нарушенными. Из-за форсированного освоения ресурсов сократилась (по сравнению с потенциально достижимой) длительность периода активного функционирования практически всех добывающих районов. Доходы от добычи нефти и газа направлялись преимущественно на текущие цели государства. В развитии некоторых крупных добывающих регионов возникли серьезные межотраслевые диспропорции - в частности, между добычей и переработкой углеводородов.

1.3.3. Период падающей добычи

Главной характеристикой периода падающей добычи является прогрессирующее сокращение чистых доходов от добычи нефти и газа. Это связано как с уменьшением объемов добычи, так и с ростом издержек.

Рост издержек в добывающих отраслях происходит в основном по двум причинам:

- вследствие усложнения процессов эксплуатации действующих месторождений (естественного истощения их запасов и падения продуктивности, а значит, и применения более дорогостоящих и сложных методов извлечения нефти и газа);

- как результат ввода в разработку значительного числа небольших по запасам и менее продуктивных месторожде-

ний, который должен отчасти компенсировать падение добычи на «старых» объектах и сгладить общую динамику падения добычи по району.

Указанные тенденции начинают проявляться еще на стадии активного функционирования добывающего района, но в то время они обычно еще не являются преобладающими.

Особенности функционирования нефтегазовой промышленности после прохождения пика добычи оказывают противоречивое влияние на социально-экономическое развитие территорий. С одной стороны, может происходить (особенно на начальной фазе периода) некоторый рост хозяйственной активности, что связано с экстенсивным наращиванием объемов работ по освоению новых месторождений. А с другой стороны, неизбежным является сокращение конечного полезного эффекта для территории.

Переход добывающих производств к стадии падающей добычи происходит тем труднее и болезненней, чем выше был темп освоения ресурсов нефти и газа, набранный на стадии роста и активного функционирования. Короткий период активного функционирования, вызванный форсированной отработкой запасов наиболее крупных месторождений, лишает и территории, и хозяйственных субъектов, занятых в добывающем производстве, необходимых адаптационных возможностей для перехода к следующей стадии развития.

Важно отметить, что, в отличие от периода активного (и высокодоходного) функционирования, на стадии падающей добычи зависимость хозяйства территорий от состояния дел в нефтегазовом секторе начинает играть очевидно негативную роль. Поэтому, по логике вещей, после прохождения пика работ в нефтегазовом секторе должен начаться процесс довольно интенсивного развития альтернативных секторов региональной экономики на основе того финансового

потенциала, который был накоплен в период активного функционирования добывающих отраслей. Темпы и масштабы диверсификации, по-видимому, должны быть такими, чтобы в течение периода падающей добычи территории в вопросах своего социально-экономического развития избавились бы от полной зависимости от нефтегазовой промышленности. То есть речь идет о том, чтобы прийти к состоянию, когда добывающий сектор стал бы одним из основных, но не «определяющим» сектором хозяйства территории.

Одной из реализуемых на практике возможностей сохранения роли нефтегазового сектора в экономике территории является превращение данной территории в опорно-тыловую для освоения новых нефтегазовых районов. При этом меняется характер взаимодействия между функционированием нефтегазового сектора и общим развитием хозяйства территории, поскольку дело уже касается не освоения невозобновляемых природных ресурсов, а использования воспроизводимого (кадрового, производственно-технического, финансового, интеллектуального и проч.) потенциала нефтегазового сектора в интересах территории.

Итак, период падающей добычи характеризуется следующими чертами:

- сокращением объемов добычи и того непосредственного эффекта, который дает территории эксплуатация ресурсов нефти и газа;
- необходимостью быстрого развития альтернативных секторов экономики с целью ослабления зависимости последней от функционирования добывающих производств;
- превращением территории в опорно-тыловую для освоения новых нефтегазовых районов и изменением характера взаимодействия между нефтегазовым сектором и территорией.

1.3.4. «Старый нефтегазовый район»

Это период наибольшего истощения запасов и падения продуктивности. Принципиальным его отличием от предыдущего периода является, как правило, прекращение «массового ввода» в разработку новых месторождений. Вместе с тем темпы падения добычи обычно замедляются, либо даже добыча стабилизируется, но на очень низком по сравнению с пройденным максимумом уровне.

Собственно нефтегазодобывающие производства перестают играть существенную роль в хозяйстве территории, уступая свое место другим отраслям.

«Жизнь» нефтегазового сектора может развиваться по двум сценариям: «медленного умирания» или «бодрой старости».

Возможность реализации того или иного сценария зависит от множества внутренних и внешних факторов. Первый из них более вероятен для небольших нефтегазовых районов со «скромными» запасами или для районов, которые даже в период своего «расцвета» не играли существенной роли в развитии отрасли в целом (формировании национального или международного рынка). В таких случаях функционирование нефтегазового сектора обычно не сопровождается созданием мощного и жизнеспособного воспроизводимого потенциала.

«Бодрая старость» более характерна для крупных районов, освоение которых было бы просто невозможным без создания собственной мощной инфраструктуры и комплексирующих производств, а также для районов, игравших в прошлом ключевую роль в формировании рынка нефти и газа. По этому пути идет развитие, например, таких нефтяных районов, как Техас в США, Бакинский нефтяной район в Азербайджане, большинство нефтяных районов Урало-Поволжья в России.

Важным фактором жизнеспособности старых нефтегазовых районов является наличие развитой специализированной и общехозяйственной инфраструктуры, перерабатывающих мощностей, высокого уровня местного потребления нефти и газа. Это позволяет сократить издержки не только в добыче, но и по всему пути продвижения нефти и газа до конечных потребителей. Общий эффект и приемлемая конкурентоспособность достигаются здесь не за счет природных факторов (концентрации запасов и продуктивности месторождений), а благодаря комплексности в развитии и функционировании нефтегазового сектора, высокому уровню социально-экономического развития территории. Это хорошо видно на примере старых нефтяных районов в США, где в силу указанных причин рентабельной является разработка практически любого месторождения.

Для старого нефтяного района очень важно то, в какой мере он может использовать воспроизводимый потенциал нефтегазового сектора для нужд освоения других территорий.

В сфере же собственно добычи нефти и газа решающую роль играет технико-технологический уровень производства, который позволяет (или, наоборот, не позволяет) достичь эффективности, делающей добычу в старом районе конкурентоспособной по сравнению с другими районами.

Характер «жизни» старых добывающих районов в значительной степени зависит от природно-климатических и экономико-географических факторов. С этой точки зрения в худшем положении находятся территории с экстремальными условиями и районы, удаленные от зон интенсивного потребления нефти и газа.

Эти районы находятся в большей зависимости от функционирования сырьевых отраслей, поскольку обычно располагают меньшими возможностями для диверсификации структуры хозяйства. В свою очередь, поддержание конкуренто-

способности (по сравнению с другими добывающими регионами) самих сырьевых отраслей на стадии сильного истощения запасов также весьма проблематично. Поэтому "старение" нефтегазовой промышленности может вызвать быстрое снижение общей экономической активности. Такая угроза уже вполне реально существует, например, для Надымского газодобывающего района на севере Тюменской области.

Одной из наиболее типичных проблем старых добывающих районов является проблема обеспечения сырьем ранее созданных производств по переработке нефти и газа. Эти районы становятся, как правило, чистыми импортерами сырья. Если же переработка углеводородов превращается в одну из главных отраслей в структуре хозяйства, то и вся экономика старых добывающих районов попадает в сильную зависимость от импорта нефти и газа. Это наглядно подтверждается на примере США, бывших некогда крупнейшей нефтедобывающей страной мира, а теперь являющихся крупнейшим в мире импортером нефти. Похожая ситуация имеет место и в старых нефтедобывающих районах России: в 1993 г. обеспеченность собственным сырьем мощностей нефтеперерабатывающей промышленности Поволжья составила примерно 89%, Урала (включая Башкирию) - 65%, Северного Кавказа - 20% (рассчитано по данным [15, 21]).

В целом же для старых добывающих районов характерны следующие основные черты:

- добыча нефти и газа перестает играть существенную роль в развитии хозяйства территории;

- даже ближайшие перспективы хозяйственного развития территории зависят от того, в какой мере диверсифицирована экономика и в какой мере воспроизводимый потенциал нефтегазового сектора может быть использован для освоения других добывающих районов;

- реально возникает проблема обеспечения сырьем созданных в районе производств по переработке нефти

Таблица 1.4

Классификация нефтегазовых районов Тюменской области по стадиям развития (функционирования) *

Название района	Виды ресурсов	Стадия функционирования
Шаимский	Нефть	Падающая добыча
Нижневартовский	Нефть, газ	Падающая добыча
Сургутский	Нефть, газ	Активное функционирование
Салымский	Нефть	Активное функционирование
Ноябрьский	Нефть	Активное функционирование
Пуровский	Нефть, газ	Активное функционирование
Красноленинский	Нефть	Новый район
Заполярный	Нефть, газ, конденсат	Новый (перспективный) район
Надымский	Газ	Падающая добыча
Уренгойский	Газ, конденсат, нефть	Активное функционирование
Ямбургский	Газ, конденсат	Активное функционирование
Ямальский	Газ, конденсат, нефть	Новый (перспективный) район

*) Классификация построена исходя из потенциальных возможностей развития нефте- и газодобывающей промышленности.

(газа) и удовлетворения местных потребностей в конечной продукции нефтегазового сектора.

* * *

Завершая анализ основных этапов и периодов развития нефтегазовых территорий, мы бы хотели отметить несколько важных моментов.

Рассмотренная периодизация «жизни» нефтегазового сектора в большей степени применима к сравнительно компактным территориям. Обширные нефтегазовые территории могут объединять одновременно несколько самостоятельных районов, находящихся на разных этапах и периодах функционирования. Примером является Тюменская область, включающая, по меньшей мере, 8 нефтяных и 4 газодобывающих района (табл. 1.4).

Интересно, что различные стадии освоения могут быть характерны и для разных видов ресурсов в пределах даже одного добывающего района. Так, Уренгойский район Тюменской области является активно функционирующим газодобывающим районом, но с позиций освоения нефтяных ресурсов его можно отнести к категории новых или перспективных территорий.

Разделение жизненного цикла нефтегазового сектора на определенные периоды само по себе достаточно условно - между ними нет четких однозначных границ. Возможны даже нарушения обычной хронологии развития.

Например, в Башкирском нефтедобывающем районе после прохождения пика добычи и начавшегося быстрого спада наступил довольно длительный период стабилизации, когда добыча нефти поддерживалась на уровне 84-87% от максимального уровня (см. рис. 1.2). На самом деле это было вызвано форсированным отбором запасов нефти на стадии растущей добычи и выходом на явно нерациональный максимум.

Другим исключением из общего правила является развитие нефтяной промышленности Республики Коми, где многолетний период «пассивного» функционирования сменился быстрым ростом добычи. Сам же период роста ока-

зался двухфазным (ступенчатым), что целиком и полностью зависело от очередности открытия и вовлечения в разработку новых месторождений (см. рис. 1.2.).

«Вторую жизнь» может получить и Сахалинский нефтегазовый район, располагающий крупными месторождениями в шельфовой зоне, которые ранее были недоступны для освоения по причинам технического и экономического характера.

В своем предыдущем анализе мы сравнительно мало внимания уделили фактору общего состояния экономики. Однако он оказывает очень сильное влияние на функционирование нефтегазового сектора.

Именно наступление общего кризиса советской (а затем - российской) экономики, резкий спад инвестиционной активности, сокращение платежеспособного спроса оборвали период наращивания добычи нефти в Тюменской области. В этом состоит существенное отличие данной территории от других нефтедобывающих районов России, падение добычи нефти в которых началось еще в докризисное время. Если исходить из состояния запасов, то в Тюменской области к разряду районов с падающей добычей объективно следует отнести только Шаимский и Нижневартовский районы. Сургутский район еще имеет достаточный потенциал для активного функционирования, а Красноленинский, Ноябрьский, Пуровский районы - для роста добычи.

1.4. Проблема переработки углеводородного сырья на территории добычи

Организация переработки углеводородного сырья в районах его добычи является одной из общих закономерностей развития нефтегазового сектора. Например, в США - стране, где впервые в мире стала добываться и перерабатываться нефть, основная часть мощностей нефтепере-

работки и большинство крупнейших нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) сосредоточены именно в добывающих районах. Свыше 45% мощностей находится в районах Мексиканского залива (главным образом в штатах Техас и Луизиана) и около 20% - в Калифорнии. В Канаде примерно 20% мощностей нефтепереработки расположено в провинции Альберта - основном нефтедобывающем районе страны [22]. В бывшем СССР крупнейшие центры нефтеперерабатывающей промышленности сформировались в ряде добывающих районов Урало-Поволжья и Северного Кавказа - на их долю приходится в общей сложности около половины мощностей современной российской нефтепереработки [21]. Значительные мощности нефтеперерабатывающей промышленности сосредоточены в Бакинском нефтяном районе (Азербайджан). В других бывших республиках СССР (странах СНГ) многие НПЗ также находятся непосредственно в нефтедобывающих районах: Красноводске (Туркменистан), Гурьеве/Атырау (Казахстан), в ряде городов Западной Украины.

Вместе с тем между развитием добычи и переработки углеводородного сырья может и не быть непосредственной связи. Размещение нефтеперерабатывающей промышленности в значительной стелени тяготеет к районам концентрированного потребления нефтепродуктов. В США в районах такого типа (например, в штате Нью-Йорк) расположено около 1/4 мощностей нефтепереработки. В России ряд крупнейших НПЗ находится в потребляющих районах: в Центральном (Рязань, Ярославль, Москва), в Ленинградской области (Кириши), в южной зоне Сибири (Омск, Ачинск, Ангарск). Развитие нефтепереработки в большинстве районов Украины, в центральной и южной части Казахстана, в Беларуси и Литве также подчинялось отмеченной выше закономерности (табл. 1.5).

Развитие переработки нефти и газа в районах добычи,

Таблица 1.5

Некоторые примеры размещения крупных мощностей нефтеперерабатывающей промышленности в районах добычи нефти и концентрированного потребления нефтепродуктов

Добывающие районы	Потребляющие районы
РОССИЯ	
Средний Урал (Пермь) Южный Урал (Уфа, Салават, Ишимбай) Среднее Поволжье (Самара, Сызрань) Волго-Вятский район (Нижний Новгород) Северный Кавказ (Грозный, Краснодар)	Северо-Запад (Кириши) Центральная часть России (Ярославль, Рязань, Москва) Волго-Вятский район (Нижний Новгород) Южная зона Сибири (Омск, Ачинск, Ангарск) Дальний Восток (Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре)
АЗЕРБАЙДЖАН	
Бакинский нефтяной район	
УКРАИНА	
Западная Украина (Львов, Дрогобыч, Надворная)	Центр. Украина (Кременчуг) Восточная Украина (Лисичанск) Южная Украина (Одесса, Херсон)
БЕЛАРУСЬ и СТРАНЫ БАЛТИИ	
	Беларусь (Мозырь) Литва (Мажейкяй)
КАЗАХСТАН и СРЕДНЯЯ АЗИЯ	
Прикаспийский район (Красноводск, Гурьев/Атырау)	Северный Казахстан (Павлодар). Южные районы (Чимкент, Фергана)
США	
Техас, Луизиана, Калифорния, Вайоминг, Канзас	Нью-Йорк, Филадельфия
КАНАДА	
Альберта	Онтарио, Квебек

как правило, происходит при вполне определенных условиях. При этом основными факторами являются:

- масштабы добычи и вид (свойства) сырья, определяющие возможную концентрацию мощностей и характер перерабатывающих производств;

- технические и экономические возможности транспортировки нефти, газа и продуктов их переработки в другие районы;

- общий уровень хозяйственного (в том числе промышленного) развития территории;

- уровень потребления продуктов переработки углеводородного сырья (емкость местного рынка).

Перечисленные факторы далеко не одинаково влияют на размещение перерабатывающих производств вообще и различных типов данных производств в частности.

В самом укрупненном виде можно выделить три типа производств по переработке углеводородного сырья:

1) переработка сырья, которое невозможно или трудно транспортировать на дальние расстояния - попутного нефтяного газа, легких газоконденсатных смесей, отдельных видов нефти (например, высоковязких);

2) переработка «транспортабельной» нефти и природного газа, сравнительно незнергоемкие нефте- и газохимические производства;

3) нефтегазохимические производства с высокой энерго- и материалоемкостью.

В добывающих районах прежде всего размещаются производства первого типа, поскольку это зачастую единственная возможность переработать «нетранспортабельное» сырье.

Развитие нефтепереработки и химических производств, относящихся ко второму типу, в основном обуславливается уровнем местных потребностей в соответствующих видах продукции. Решающую роль в размещении указанных произ-

водств чаще всего играют транспортные издержки - существенно более низкие при транспортировке нефти и газа по магистральным трубопроводам, чем, например, при перевозках нефтепродуктов и готовых химикатов по железной дороге или водным транспортом.

Однако масштабы нефтеперерабатывающей промышленности в районах добычи зачастую не ограничиваются только уровнем местных потребностей. Например, быстрому росту нефтепереработки в районах Урало-Поволжья объективно благоприятствовала их близость к потребляющим территориям центральной части России с высокоразвитой промышленностью и аграрным сектором. Решение проблемы транспортировки нефтепродуктов облегчалось при этом благодаря наличию довольно густой сети железных дорог.

Другим фактором, способствующим развитию перерабатывающих производств в районах добычи нефти, является возможность получения более высоких доходов при продаже нефтепродуктов по сравнению с продажей сырой нефти. Очевидно, что роль данного фактора наиболее ярко высвечивается в условиях рыночной экономики. Стремление к «овладению» рынком конечной продукции подталкивает всех производителей нефти (как крупные, так и мелкие нефтяные компании) к созданию собственных перерабатывающих мощностей. Историческим подтверждением этого является пример развития нефтеперерабатывающей промышленности в нефтедобывающих штатах США. Конкурентоспособность переработки нефти, несмотря на удаленность от многих потребителей, обеспечивалась за счет создания разветвленной сети продуктопроводов, что выравнивало издержки на транспортировку сырой нефти и нефтепродуктов.

Заинтересованность в получении максимальных доходов от функционирования нефтегазового сектора лежит в основе развития нефтеперерабатывающей промышленности

и в нефтедобывающих странах, традиционно ориентированных на экспорт сырой нефти (Венесуэла, Мексика, страны Ближнего и Среднего Востока и др.). Быстрый в 70 - 80-х годах рост нефтепереработки в этих странах связан не только и не столько с решением проблемы самообеспечения нефтепродуктами, сколько с попытками хотя бы частичного замещения сырой нефти нефтепродуктами в структуре экспорта.

С наибольшим потенциальным эффектом связано развитие в районах добычи нефти и газа перерабатывающих производств третьего типа нефтехимических и газохимических. Решающее значение в данном случае имеет высокая энерго- и материалоемкость этих производств. При развитии нефтегазохимической промышленности в районах добычи нефти и газа удается, как правило, минимизировать суммарные производственные и транспортные издержки по сравнению с любыми другими вариантами размещения отрасли.

В России крупные нефтехимические центры сформировались в таких добывающих районах, как Башкирия (Уфа, Стерлитамак, Салават), Татария (Нижнекамск, Казань), Самарская/Куйбышевская область и ряде других.

Чрезвычайно показателен с этой точки зрения и пример старых нефтегазодобывающих районов США. Основными производителями нефтеи газохимической продукции в этой стране являются два штата: Техас и Луизиана. Здесь к концу 80-х годов было, например, сконцентрировано почти 90% мощностей американской промышленности по производству олефинов (важнейших нефтехимических мономеров) и метанола, а также почти 70% мощностей по производству ароматических углеводородов. Вместе с Оклахомой эти штаты располагали примерно половиной мощностей по выпуску аммиака, являющегося самым массовым продуктом газохимической отрасли [23].

Во второй половине 80-х годов появились крупные мощности (ориентированные на экспорт) по производству базовых нефтехимических продуктов и в ряде стран Персидского залива.

Как показывает опыт США и России, максимальное приближение нефтегазохимической промышленности к районам добычи нефти и газа, ее комбинирование с нефтепереработкой создают наилучшие возможности для рационального и комплексного использования углеводородного сырья - непосредственно извлекаемого из недр и образующегося на промежуточных технологических стадиях процесса переработки.

Выше мы рассмотрели случаи удачного пространственного «соединения» добычи и переработки углеводородного сырья. Но нельзя не отметить, что одной из характерных черт развития данных отраслей промышленности в течение последних нескольких десятилетий было сдерживание роста переработки нефти и газа в новых крупных добывающих районах, которые в тот или иной период времени начинали играть доминирующую роль в международном масштабе или в рамках национальных рынков.

Например, в большинстве стран Ближнего и Среднего Востока переработка нефти и газа получила существенное развитие лишь в 70-х годах, то есть по истечении 30-40 лет и более с начала периода активной добычи. Если посмотреть на ситуацию в России, то можно увидеть, с каким большим трудом «пробивает себе дорогу» переработка нефти и газа в крупнейшем добывающем районе страны - Тюменской области.

Отчасти это объясняется объективными причинами. Производства нефтегазохимического профиля (как наиболее предпочтительные для размещения в энергонасыщенных добывающих районах) характеризуются технологической сложностью и высокой капиталоемкостью. Новые же

добывающие районы, о которых мы говорим, отличались весьма низким стартовым уровнем хозяйственного развития и им было объективно трудно решать сразу две задачи, то есть одновременно создавать мощности по добыче и переработке нефти и газа. Но если сказанное вполне справедливо по отношению к нефтегазохимии или глубокой переработке нефти, то оно никак не является достаточным объяснением факта медленного и непропорционального развития производств «первого передела» - переработки нефтяного газа или неглубокой переработки нефти с получением продукции для местных нужд.

Так, в Тюменской области мощности газоперерабатывающих заводов вводились в эксплуатацию с опозданием примерно в 10 лет по сравнению с ростом ресурсов добываемого сырья. Своей нефтепереработки в области нет до сих пор. Медленно идет сооружение Тобольского нефтехимического комбината (причем не только сейчас, во время экономического кризиса, - точно такая же ситуация имела место и 5, и 10 лет назад), а созданные производственные мощности предназначены не столько для получения конечной (полимерной) продукции, сколько для обеспечения сырьем и полупродуктами «родственных» предприятий Урало-Поволжья.

В странах Персидского залива, уже давно ставших крупнейшими в мире экспортерами сырой нефти, имели место такие же проблемы с использованием ресурсов нефтяного газа и переработкой нефти: в течение длительного времени газ сгорал в факелах, а нефтепродукты для нужд местного рынка приходилось импортировать.

Как мы полагаем, главными факторами, сдерживающими развитие перерабатывающих производств в новых добывающих районах, являются факторы экономико-политического и экономико-институционального свойства.

Аксиомой нефтяного бизнеса с самого его зарождения стало то, что «ключи от рынка» принадлежат не тем, кто

добывает сырую нефть, а тем, кто ее перерабатывает и поставляет нефтепродукты конечным потребителям. Руководствуясь именно этим правилом, промышленно развитые страны стремятся к сохранению своего доминирующего положения в сфере переработки нефти и газа, особенно после того, как добывающие страны обрели значительную самостоятельность в вопросах регулирования добычи и продаж сырой нефти. Реализации интересов промышленно развитых стран служит сложившаяся институциональная структура мирового нефтяного сектора, основу которой составляют вертикально-интегрированные транснациональные нефтяные корпорации.

В условиях плановой экономики названные выше факторы имели несколько иную «окраску», но действовали в том же направлении. Для плановой централизованной экономики был характерен узкий подход к определению целей хозяйственного освоения новых территорий - ориентация на развитие ограниченного числа ключевых отраслей, обычно непосредственно связанных с эксплуатацией природно-ресурсного потенциала. Такой подход к освоению новых территорий был преимущественно обусловлен крайне консервативной и немобильной институциональной структурой экономики и структурой хозяйственного управления, в основе которых лежал ведомственно-отраслевой принцип. Как показал опыт функционирования советской экономики, попытки усилить межотраслевые начала в планировании и управлении оказывались по большей части безуспешными.

Отмеченная закономерность со всей отчетливостью проявилась в процессе освоения нефтегазовых районов Тюменской области. С самого его начала ключевую роль играли добывающие отрасли, которые получили новую эффективную сырьевую базу. Перерабатывающие отрасли (ведомства), не имевшие своих явных приоритетов в освоении этой территории, не спешили с созданием здесь круп-

ных производств, а продолжали наращивать мощности в старых, хорошо обустроенных районах.

В ходе рыночных реформ, проводимых в настоящее время в России, меняются институциональная структура экономики и отношения собственности, формируются новые подходы к управлению хозяйственными процессами, но пока не происходит принципиальных изменений в размещении переработки нефти и газа. И это неудивительно, поскольку сам по себе переход к рыночным отношениям еще не дает никаких гарантий «справедливого» - с точки зрения добывающих территорий - решения проблемы развития перерабатывающих производств. С другой стороны, создаваемые сейчас в России вертикально-интегрированные нефтяные компании опираются на существующие хозяйственные структуры добывающего и перерабатывающего секторов. А в силу ограниченности своих финансовых возможностей они больше озабочены реконструкцией действующих нефтеперерабатывающих заводов, нежели инвестированием в проекты создания новых перерабатывающих мощностей. Среди немногих новых проектов наиболее конструктивным представляется проект строительства завода пластмасс в районе Уренгоя, к осуществлению которого приступило РАО «Газпром». Он является составной частью современной рыночной стратегии этой компании, предусматривающей широкую диверсификацию ее хозяйственной деятельности.

«Ценность» производств по переработке нефти и газа для любой территории состоит в том, что функционирование этих производств, несмотря на их близость к добывающему сектору экономики, может выступать в качестве основы долговременного устойчивого экономического развития. Это обусловлено двумя важными свойствами нефтеперерабатывающей и нефтегазохимической промышленности - высокой технологической мобильностью и институциональной устойчивостью.

Мобильность переработки углеводородов (особенно нефтегазохимии) связана с тем, что в условиях современной индустриальной цивилизации эта отрасль относится к числу наиболее быстро прогрессирующих в технологическом плане. Так, появление новых нефтехимических технологий происходит с периодичностью, не превышающей 8-10 лет. Вне зависимости от внешних обстоятельств отрасли по переработке углеводородного сырья обладают мощным внутренним импульсом для самообновления, вызывающего постоянный приток инвестиций и поддерживающего стабильную деловую активность в сопряженных секторах экономики (в строительстве, машиностроении, сфере НИОКР и других). Через нефтегазохимию пролегает один из «мостиков» к нетрадиционным технологиям (например, к полимернеорганическому синтезу, биотехнологиям), связующим индустриальную цивилизацию с постиндустриальной.

Институциональная устойчивость переработки углеводородов выражается в том, что существующие хозяйственные структуры (компании, предприятия) в старых добывающих районах при истощении ресурсов сырья не отмирают и не ликвидируются, а продолжают активно функционировать, «притягивая» к себе сырье из новых нефтегазовых районов.

В результате сформировался своеобразный «экономический эгоизм» территорий и хозяйственных структур, зачастую противостоящий социально-экономическим интересам других территорий и интересам более высокого уровня (глобального, общенационального). Как показывает исторический опыт, ни рыночная, ни плановая экономические системы на располагают адекватными по силе рычагами политического, институционального и хозяйственного регулирования, способными противодействовать этим «эгоистическим» устремлениям.

Можно привести самые разнообразные примеры, подтверждающие нашу мысль.

Так, в Техасе во второй половине 70-х и в 80-х годах продолжался быстрый рост нефтехимической промышленности, несмотря на начавшееся в 1973 г. падение добычи нефти и газа. Всего за период с 1974 по 1987 г. мощности нефтехимии в этом районе увеличились (в расчете на выпуск мономеров) почти в 1,9 раза. Причем наиболее крупные мощности нефтехимических производств в Техасе, а также в Луизиане принадлежат транснациональным нефтяным компаниям, таким, как «Экссон», «Шелл», «Амоко» и др., или их дочерним фирмам [23]. Естественно, что в условиях падения собственной добычи развитие нефтепереработки и нефтехимии на юге-востоке США происходит на базе импортируемой нефти.

Другой пример - из истории развития нефтегазохимии в Тюменской области в советский период. В конце 1988 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли решение о начале грандиозного проекта строительства сразу пяти нефтегазохимических комплексов на территории области с участием иностранного капитала. В итоге этот проект оказался «прожектом» (более подробно о причинах его неудачи см. в разделе 2.3). Но характерным было то, что он встретил сильнейшее сопротивление со стороны приверженцев (а по сути - лоббистов) развития нефтегазохимии в европейской части страны. Предметом спекуляций в данном случае стали и требования охраны окружающей среды, и вполне объективная необходимость реконструкции действующих предприятий отрасли в районах Урало-Поволжья.

В 1990 г. готовился «компактный» и реалистичный проект строительства новой технологической установки по производству полипропилена на Томском нефтехимкомбинате с участием фирмы «Аймонт» (США). В конце концов этот потенциально эффективный проект был отвергнут руководством бывшего Минхимнефтепрома СССР, которое чуть позже отдало предпочтение аналогичным проектам на Московском и Лисичанском (Украина) НПЗ.

Основной вывод, который вытекает из нашего анализа проблем развития производств по переработке нефти и газа в районах их добычи, состоит в следующем.

Развитие переработки углеводородного сырья в районах его добычи, как правило, потенциально эффективно и с позиций экономических интересов самих территорий, и с точки зрения экономических интересов более высокого уровня (глобальных или национальных). Исторический опыт показывает, что практически во всех крупных старых добывающих районах сформировались не менее крупные очаги нефтегазоперерабатывающей и нефтегазохимической промышленности.

Однако отчетливо прослеживается тенденция (в мировом масштабе и в отдельных странах) к сдерживанию развития перерабатывающих производств в новых нефтегазовых районах. Такое развитие происходит в условиях жесткой конкуренции со старыми производителями. Транснациональные нефтяные компании (а в России - «экстерриториальные» нефтяные компании), которым принадлежат основные мощности нефтепереработки и нефтегазохимии, предпочитают инвестировать свои капиталы в проекты, реализуемые на территории промышленно развитых стран (районов).

Судя по опыту нефтедобывающих стран Персидского залива, период быстрого развития перерабатывающих производств наступает лишь после достижения территориями финансовой независимости. То есть тогда, когда появляется возможность самостоятельного инвестирования капитала (обычно через свои государственные нефтяные компании) в проекты переработки углеводородного сырья с привлечением иностранных нефтяных, химических, машиностроительных, строительных и прочих компаний в качестве простых поставщиков и операторов для конкретных проектов. Другим - в условиях рыночной экономики - путем реализации собственных экономических интересов нефтегазовых

ВОСПРОИЗВОДИМЫЙ ПОТЕНЦИАЛ НЕФТЕГАЗОВОГО СЕКТОРА

Структурные составляющие

ПРОИЗВОДСТВЕННО-ТЕХНИЧЕСКАЯ

1. Мощности по подготовке и обслуживанию добычи (вышкомонтажные, буровые, по ремонту скважин и повышению нефтеотдачи и проч.)
2. Мощности по производству, комплектации и техническому обслуживанию нефтегазопромыслового оборудования
3. Мощности по производству специальных материалов и химических реагентов
4. Мощности нефтегазового строительства

КАДРОВО-ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ

1. Кадры специалистов и работников нефтегазовой промышленности
2. Система обучения и профессиональной подготовки специалистов и работников нефтегазовой промышленности

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ

1. Совокупность накопленных научно-технических знаний и практического опыта в области поиска, разведки и эксплуатации нефтегазовых ресурсов
2. Специализированные базы научно-исследовательских и проектных работ нефтегазового профиля
3. Совокупность накопленных знаний и практического опыта в области планирования, управления и организации деятельности, связанной с освоением нефтегазовых ресурсов

ФИНАНСОВАЯ

1. Финансовые ресурсы (доходы), накопленные за счет эксплуатации нефтегазовых ресурсов
2. Совокупность финансовых институтов, способных аккумулировать денежные средства для инвестиций в проекты освоения новых нефтегазовых районов

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ

1. Совокупность хозяйственных структур (институтов), способных к осуществлению деятельности по освоению новых нефтегазовых территорий
2. Сформировавшаяся институциональная инфраструктура рынка (системы распределения) нефти и газа

Рис.1.4. Структура воспроизводимого потенциала нефтегазового сектора

территорий (стран) является покупка последними активов нефтеперерабатывающих и химических заводов в районах (странах) - потребителях нефти и газа.

1.5. Переход территории в разряд опорно-тылового района освоения новых нефтегазовых территорий

Многие нефтегазовые территории на некоторой стадии своего развития становятся опорно-тыловыми, то есть начинают выполнять функции, необходимые для освоения новых добывающих районов. Это, как мы уже отмечали выше, является одной из общих закономерностей развития нефтегазового сектора и относится прежде всего к крупным добывающим районам. Актуальность формирования опорно-тыловых районов в последние несколько десятилетий и на современном этапе развития нефтегазовой промышленности тем более велика, что открываемые новые источники сырья зачастую концентрируются в слабо освоенных районах, не имеющих адекватной хозяйственной базы для эксплуатации этих источников.

1.5.1. Общие закономерности формирования опорно-тыловых нефтегазовых районов

В процессе развития нефтегазового сектора в любом районе постепенно формируется воспроизводимый потенциал, предназначенный для подготовки и обслуживания собственно добывающего производства. Он включает несколько основных структурных составляющих: производственно-техническую, кадрово-профессиональную, интеллектуальную, финансовую и институциональную (рис. 1.4).

В результате истощения запасов нефти и газа и сокращения объемов работ, связанных с их извлечением в пределах конкретной территории, происходит частичное высво-

бождение мощностей воспроизводимого потенциала, которое возрастает по мере старения добычи. Избыточные мощности ищут себе другие сферы применения и находят их в новых нефтегазовых районах, которые только начинают осваиваться. Это одна из причин (или путей) превращения нефтегазовых территорий в категорию опорно-тыловых.

Другая причина подобной качественной метаморфозы в развитии нефтегазового сектора связана с тем, что в процессе функционирования одних добывающих районов (даже на стадии растущей добычи) могут появиться более эффективные источники нефти и газа, на освоение которых и переключаются мощности воспроизводимого потенциала.

1.5.2. Особенности функционирования опорно-тыловых районов в условиях рыночной и плановой экономики

Отмеченные выше тенденции имеют объективный характер и реализуются в рамках любой экономической модели развития нефтегазового сектора - рыночной или плановой. Однако каждой из моделей присуща и своя специфика, связанная с различиями в механизмах реализации функций опорно-тылового района и в приоритетности использования тех или иных структурных составляющих воспроизводимого потенциала.

В условиях рыночной экономики приоритетными являются финансовая, институциональная и интеллектуальная составляющие воспроизводимого потенциала опорно-тыловых районов. Несколько меньше значение производственно-технической и кадрово-профессиональной составляющих. И этому есть свои вполне объективные причины.

Высокое значение институциональной составляющей в условиях рынка обусловлено тем, что она выступает в качестве внутренней «силы», формирующей в целом весь

механизм функционирования опорно-тылового района и механизмы подготовки и реализации конкретных проектов освоения нефтегазовых ресурсов. Знания, опыт, технологии в каждом специфическом виде деятельности являются наиболее неотъемлемыми ее составляющими. Они наиболее дефицитны, и потому имеют самую дорогую цену. Наконец, реализация нефтегазовых проектов обычно требует крупных инвестиций, сопряженных с немалым риском. Поэтому сложились достаточно сложные и специфические процедуры финансирования нефтегазовых проектов, в которых участвует ограниченное число финансовых институтов.

Из сферы производственно-технического обеспечения к функциям опорно-тыловых районов преимущественно относится выпуск наиболее капиталоемких, сложных и специфических видов оборудования и материалов. Выполнение функций, непосредственно связанных с процессом добычи, обычно перемещается в новые нефтегазовые районы. Функции сравнительно универсального характера выполняются там, где это экономически наиболее выгодно - в самих добывающих районах или близко к ним расположенных районах (странах). Аналогичным образом используется и кадрово-профессиональная составляющая воспроизводимого потенциала нефтегазового сектора. В задачу опорно-тыловых районов чаще всего входит направление в новые добывающие районы наиболее квалифицированных специалистов. Такое распределение функций между опорно-тыловыми и новыми добывающими районами (странами) обусловлено и тем, что последние обычно заинтересованы в максимальном использовании своих местных хозяйственных ресурсов и рабочей силы.

Классическими примерами опорно-тыловых районов, имеющих международное значение, являются американские штаты Техас и Луизиана. В Хьюстоне (Техас) расположены штаб-квартиры или представительства многих нефтяных ком-

паний, в том числе таких гигантов, как «Тексако» и североамериканский дивизион компании «Экссон» («Экссон», США). Хьюстон играет важную роль в международной торговле нефтью; здесь находится один из терминалов глобальной информационной системы компании «Экссон», с помощью которой осуществляется контроль за движением нескольких сотен нефтеналивных судов от портов загрузки к портам назначения в более чем 50-ти странах мира. Хьюстон без преувеличения можно назвать «нефтяной столицей» мира. Не случайно, что именно здесь проходят презентации большинства сколько-нибудь значимых нефтяных проектов и конкурсов (в том числе международных конкурсов на право разведки и разработки российских нефтяных месторождений, проводившихся в последние два года).

В штате Луизиана, на побережье Мексиканского залива, расположены основные мощности по производству морских нефтяных платформ и другого нефтегазопромыслового оборудования, принадлежащие компании «МакДермотт» - одному из мировых лидеров в этой области машиностроения. В г. Батон-Руж находится крупнейший нефтеперерабатывающий комплекс компании «Экссон», который помимо всего прочего считается своего рода «академией» по подготовке специалистов-нефтяников технического и управленческого профиля высшей квалификации [24].

В условиях плановой экономики в первую очередь использовались кадрово-профессиональные, производственно-технические и интеллектуальные возможности опорно-тыловых районов, тогда как финансовые и институциональные факторы не играли существенной роли.

Это было вызвано и самими свойствами экономической модели, и теми объективными условиями, в которых происходило развитие нефтегазовой промышленности СССР.

Главными характерными чертами советской экономической системы являлись:

- централизация управления и финансирования экономики, и прежде всего ее ключевых отраслей;

- жесткая привязка деятельности хозяйственных субъектов к конкретным территориям;

- всеобщий ресурсный дефицит.

Что касается действия объективных факторов, то здесь сказался крайне низкий уровень хозяйственного развития и заселенности новых нефтегазовых территорий, ресурсы которых осваивались в последние три-четыре десятилетия. Сказанное прежде всего относится к районам Сибири и европейского Севера страны. Например, плотность населения в большинстве районов Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в начале 60-х годов составляла 0,05-0,2 чел. на 1 км^2, тогда как этот показатель для основных нефтедобывающих районов Поволжья и Северного Кавказа был 44-48 чел. на 1 км^2 территории [25].

Особенности процесса формирования и функционирования опорно-тыловых районов наиболее ярко прослеживаются на примере освоения нефтегазовых ресурсов Тюменской области.

Можно без преувеличения сказать, что север Западной Сибири осваивала вся страна. Опорно-тыловыми по отношению к Тюменской области почти одновременно стали многие ранее сформировавшиеся нефтегазовые районы. Причем только некоторые из них относились к категории старых добывающих районов (Краснодарский, Саратовский). В большинстве же своем это были районы с растущей добычей, то есть сами еще находившиеся в стадии активного функционирования (Башкирия, Татария, Куйбышевская область и др.). Любопытен пример нефтяных районов Белоруссии, промышленное освоение которых началось одновременно с Тюменской областью, но которые уже к началу 80-х годов успели «состариться» и тоже стали опорно-тыловыми.

Основными функциями, которые выполняли опорно-тыловые районы, были следующие:

- формирование кадрового состава предприятий нефтегазодобычи и нефтегазового строительства;

- научно-проектная подготовка разработки месторождений, транспортировки и переработки нефти и газа Тюменской области;

- обеспечение оборудованием и материалами.

Наибольший приток специалистов для нефтяной промышленности Тюменской области дали добывающие районы Урало-Поволжья. Кадры газовой промышленности формировались в основном за счет Украины. В последнем случае миграция была столь сильной, что на газодобывающем севере области сложилась своеобразная и значительная по численности «украинская колония».

Уже в первые годы освоения новых добывающих районов Тюменской области здесь формировались самостоятельные хозяйственные структуры, независимые от предприятий, действовавших в опорно-тыловых районах. Это подтверждает нашу мысль о незначительной роли институционального потенциала опорно-тыловых районов. Единственная серьезная попытка его использования была предпринята в начале 80-х годов, когда два нефтяных района Тюменской области (Когалым и Лангепас) были переданы для эксплуатации производственным объединениям «Башнефть» и «Татнефть». Но такое «шефство» не оправдало себя, и через непродолжительное время на месте структурных подразделений «чужих» предприятий были образованы новые самостоятельные производственные объединения - «Когалымнефтегаз» и «Лангепаснефтегаз».

С начала освоения нефтегазовых ресурсов Тюменской области прошло уж 30 лет, но участие опорно-тыловых районов в этом процессе до сих пор не утратило своей актуальности. Вместе с тем произошло заметное изменение их функций.

Относительно уменьшилось значение интеллектуального потенциала опорно-тыловых районов, поскольку в самой Тюменской области уже создана целая сеть научно-исследовательских и проектных организаций нефтегазового профиля, обслуживающих потребности этого региона.

Изменились формы использования кадрово-профессионального потенциала. Приток специалистов из опорно-тыловых районов, прибывавших в Тюменскую область для постоянного проживания, постепенно сокращался. В вузах и других учебных заведениях области была налажена подготовка собственных профессиональных кадров для нефтяной и газовой промышленности. Привлечение рабочей силы из

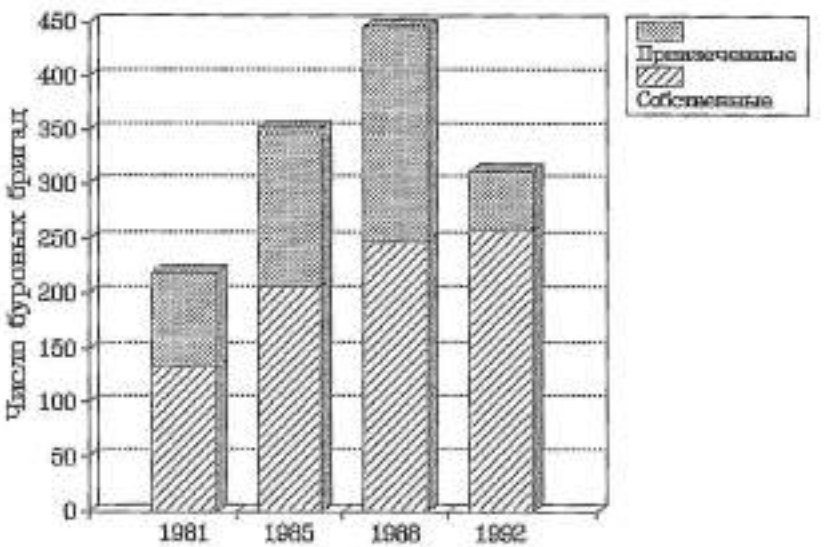

Рис.1.5. *Динамика среднегодового числа буровых бригад в нефтяной промышленности Тюменской области (в 1992 г. - без учета бригад из Украины и Беларуси).*

опорно-тыловых районов во все большей степени стало осуществляться с применением вахтово-экспедиционного метода. Вахтовые бригады были и сейчас преимущественно заняты в строительстве, бурении, подземном и капитальном ремонте скважин.

Масштабы привлечения кадрово-профессионального потенциала опорно-тыловых районов для нужд Тюменской области, например в 80-х годах, хорошо видны на примере эксплуатационного и разведочного бурения на нефть. Количество вахтовых буровых бригад быстро возрастало (рис. 1.5), а их доля в общем числе буровых бригад, работавших в Тюменской области, в предкризисном 1988 г. достигла почти 45%. Характерно, что на протяжении 80-х годов рост числа буровых бригад в опорно-тыловых районах России (Урало-Поволжье, Северный Кавказ) происходил в основном за счет бригад, направляемых в Тюменскую область (рис. 1.6), доля которых в общем числе буровых бригад в 1988 г. достигла 27%. Нефтяникам Тюменской области существенно помогали не только российские опорно-тыловые районы, но также Украина и Белоруссия. В 1988 г. в производственном объединении «Укрнефть» на Тюменскую область работало около трети, а в «Беларуснефти» - 54% от общего числа буровых бригад [19].

По мере «старения» тюменских нефте- и газопромыслов, роста удельного веса механизированной добычи нефти, ввода в разработку новых месторождений с относительно невысокой продуктивностью возрастает значение опорно-тыловых районов как поставщиков оборудования и материалов. В России в настоящее время производство, например, бурового и нефтепромыслового оборудования почти полностью сосредоточено в районах Урало-Поволжья. В добывающих районах Тюменской области такие производства (если не считать службы, занятые комплектацией и ремонтом оборудования) практически отсутствуют.

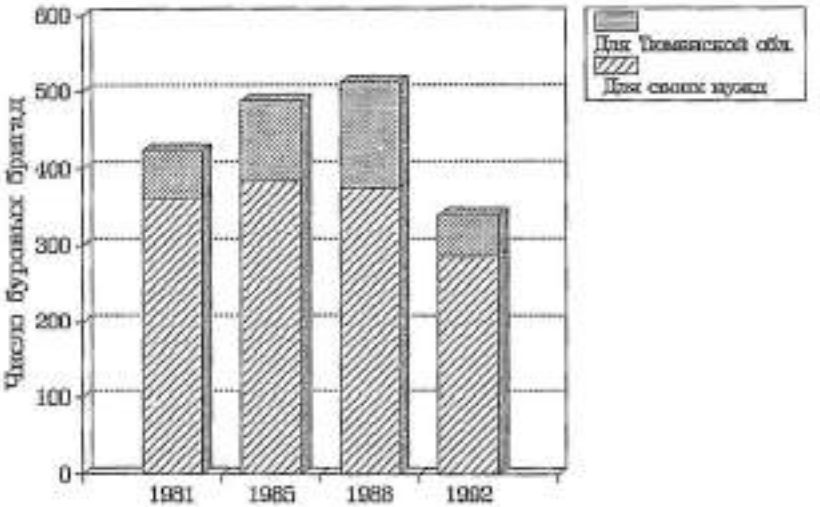

Рис.1.6. *Динамика среднегодового числа буровых бригад в опорно-тыловых нефтяных районах Урало-Поволжья и Северного Кавказа.*

В период плановой экономики функционирование опорно-тыловых районов осуществлялось в рамках централизованного директивного управления, поэтому вопросы институционального обеспечения этого процесса решались довольно просто. В настоящее время, после распада СССР и в условиях проведения экономической реформы рыночного типа, роль институциональных факторов резко возросла.

Это хорошо видно на примере формирования рынка нефтепромыслового оборудования. После ликвидации центральных управляющих органов бывшего СССР (Госплана, Госснаба) и союзных отраслевых министерств (Миннефте-

газпрома, Минхимнефтемаша) сложилась ситуация, которую эксперты журнала «Коммерсантъ» охарактеризовали следующим образом: «...емкость рынка (оборудования. - Авт.) есть, а рынка как такового - нет... Отрасль оказалась абсолютно неспособной к самоорганизации. Промысловики не знают производителей оборудования. Машиностроители не знают промысловиков и их потребности... На рынке оборудования реально действуют не более десятка независимых фирм, не способных освоить его колоссальную емкость» [26].

То есть на стадии рыночных преобразований проблема формирования институциональной структуры рынка нефтегазового оборудования (а следовательно, и взаимодействия между опорно-тыловыми и активно функционирующими добывающими районами) стала одной из наиболее актуальных.

Вопросы поддержки нефтегазовой промышленности Тюменской области со стороны бывших республик СССР решаются теперь на межгосударственном уровне. В частности, межправительственными соглашениями России с бывшими республиками СССР предусматриваются встречные - в обмен на нефть и газ Тюменской области - поставки материально-технических ресурсов из республик-потребителей. С целью расширения хозяйственных связей между предприятиями нефтегазового сектора стран СНГ в феврале 1993 г. был образован Межгосударственный совет по нефти и газу со штаб-квартирой в Тюмени. На реализацию координирующих функций (как внутри России, так и во взаимоотношениях с бывшими советскими республиками) претендует и учрежденный в 1992 г. Союз нефтепромышленников.

В целом же решение институциональных проблем нефтегазового сектора России, в том числе затрагивающих процессы взаимодействия между опорно-тыловыми и но-

выми добывающими районами, уже идет по «западному пути». Это предполагает:

- образование вертикально-интегрированных нефтяных компаний экстерриториального типа с последующей диверсификацией их хозяйственной структуры;
- формирование финансово-промышленных групп с участием нефтяных и машиностроительных компаний, различных финансовых институтов;
- создание консорциумов для реализации конкретных проектов по освоению нефтегазовых ресурсов и т.д.

1.6. От невоспроизводимой структуры экономики - к экономике, основанной на высоких технологиях и использовании воспроизводимых ресурсов

1.6.1. Факторы и условия формирования новой структуры экономики

Структура экономики, основанная исключительно на видах деятельности, обслуживающих нефтегазовый сектор экономики, может быть отнесена к частично воспроизводимой. Поддержание всего комплекса отраслей и производств, направленных на обслуживание нефтегазового сектора, уместно и допустимо лишь в том случае, если на данной территории развивается (или поддерживается) нефтегазовое производство в весьма значительных масштабах.

По мере сокращения добычи нефти и газа все большее значение начинают приобретать сферы деятельности, связанные с вовлечением в хозяйственную деятельность воспроизводимых ресурсов. К их числу следует отнести:

- воспроизводимый природно-ресурсный потенциал территории (водные, лесные ресурсы);
- интеллектуальный потенциал (знания, опыт и квалификация работников), накопленный в процессе разведки, освоения, добычи и переработки нефтегазовых ресурсов;

- накопленные финансовые ресурсы, которые могут быть направлены на цели расширения воспроизводственной базы экономики нефтегазовой территории.

Далеко не обязательно наличие всех вышеперечисленных видов воспроизводимых ресурсов. Во многом это зависит от объективных, преходе всего географических, факторов и условий размещения района добычи, а также от субъективных - таких, как модель социально-экономического развития (в рамках которой осуществлялось освоение и развитие нефтегазовой территории).

Наиболее характерной особенностью вовлечения в хозяйственное освоение нефтегазовых территорий, как в мире в целом, так и в пределах отдельно взятой страны, является постепенный переход от благоприятных в природно-климатическом и географическом отношениях районов к менее благоприятным, с более сложными и зачастую экстремальными природно-географическими условиями.

На территории бывшего СССР - это постепенный переход из района Баку сначала в район Урало-Поволжья, затем в Западную Сибирь и далее на очереди Восточная Сибирь и шельфы Баренцева, Карского и Охотского морей. Во многом аналогичная ситуация наблюдалась и на североамериканском континенте - от месторождений штата Техас к месторождениям! провинции Альберта (Канада), шельфу Мексиканского залива, к заливу Кука (южное побережье Аляски) и до месторождений Северного Склона и шельфа моря Бофорта (территории, расположенные на Аляске за Полярным кругом). При освоении шельфовых месторождений вполне естественно, что «движение» происходит от внутренних морей к внешним и от прибрежной зоны к открытым участкам Мирового океана.

С точки зрения экономической теории такой подход вполне оправдан и очевиден - налицо функция убывающей эффективности последующих инвестиций. Подобно тому как

убывает эффективность производственных инвестиций, связанных с разведкой, освоением и разработкой месторождений, расположенных в экстремальных (или точнее маргинальных) условиях, убывает и эффективность любой другой хозяйственной деятельности, связанной с переходом от невоспроизводимого типа деятельности к воспроизводимому.

Такой подход, по нашему мнению, в общем и целом одинаков для любой социально-экономической системы - как рыночно ориентированной, так и командно-административной. Однако имеется и весьма существенное отличие, связанное с наличием финансовых ресурсов и инвестиционными возможностями территории.

В рамках командно-административной системы, вследствие высокой степени централизации всех финансовых и материальных ресурсов (а также постоянного дефицита), территории лишены возможности аккумулировать финансовые ресурсы на цели собственного развития. В условиях рыночно ориентированной экономики и построенного на основе федеративного принципа демократического государства (западного образца) возможности аккумулирования финансовых ресурсов и направления их на цели формирования воспроизводимой структуры хозяйства территории становятся вполне осуществимыми.

Поэтому сочетание природно-географических условий и предпосылок с типом и формой социально-экономического устройства государства, которому принадлежит рассматриваемая территория, формирует и определенный тип воспроизводимой структуры экономики нефтегазовой территории.

В условиях централизованного планирования переход к использованию воспроизводимого ресурсного потенциала осуществляется в рамках решения общегосударственных задач - таких, например, как создание нового производства по выпуску большегрузных автомобилей (как это было в

случае с КамАЗом в Татарстане). При этом принимаются во внимание и факторы, и условия, созданные на территории за счет развития нефтегазового сектора - наличие квалифицированной рабочей силы, наличие мощностей и баз строительной индустрии, разветвленная инфраструктура и т.д. Производства, созданные в период наиболее интенсивного освоения ресурсов нефти и газа, могут быть перепрофилированы или расширены для обеспечения потребностей других нефтегазовых районов (например, Альметьевский завод буровых насосов). Наличие на нефтегазовой территории перерабатывающих производств (по выпуску моторных топлива, масел и нефтехимикатов) может продлить и, как правило, продляет «привязанность» экономики территории к использованию невоспроизводимых природных ресурсов (которые начинают поступать из вновь осваиваемых районов).

Однако в любом случае переход на более совершенную технологическую структуру хозяйства бывшей нефтегазовой территории и сознательное вовлечение в оборот воспроизводимых ресурсов (как природных, так и интеллектуальных) осуществляется по мере и в силу общегосударственных задач и за счет и в рамках единых и централизованных финансовых источников. Такие возможности резко уменьшаются по мере перехода к освоению нефтегазовых территорий, расположенных в экстремальных условиях. Как правило, такие территории не имеют никаких других воспроизводимых природных ресурсов, кроме природных ресурсов фауны и флоры. И те и другие вследствие сверхинтенсивных темпов освоения нефтегазовых ресурсов весьма сильно подвержены техногенному воздействию и зачастую быстро деградируют.

Поэтому применительно к нефтегазовым территориям с экстремальными природно-климатическими условиями речь идет, как правило, о сохранении «среды обитания» коренных

народов, а не об использовании воспроизводимых природных ресурсов на основе достижений современного научно-технического прогресса.

1.6.2. Изменение структуры хозяйства нефтегазовых территорий в условиях рыночно ориентированной экономики

Техас (США).

Территория с благоприятными природно-климатическими и географическими условиями.

Изменение структуры экономики штата в значительной степени определялось действием факторов чисто рыночного свойства - прибыльностью добычи нефти на территории штата по сравнению с другими нефтедобывающими районами страны и мира.

По мере «старения» нефтедобывающего района, истощения высокопродуктивных запасов нефти возрастает удельный вес малодебитных скважин (к последним в Техасе относят скважины с производительностью менее 10 баррелей в сутки - примерно 1,3 т), находящихся, как правило, во владении мелких производителей, а не крупных нефтяных компаний. Подобные скважины дают более 1/5 добычи нефти в Техасе и США в целом, причем их доля весьма быстро возрастает.

По причине высоких производственных издержек данные скважины наиболее чувствительны к изменениям цен на мировом рынке. По мере падения цен на нефть ведущие производители постепенно переключаются на добычу за границей.

В результате основными сферами занятости населения штата во все большей степени становятся:

- государственная служба и занятость в государственных учреждениях;
- медицина и медицинское обслуживание;

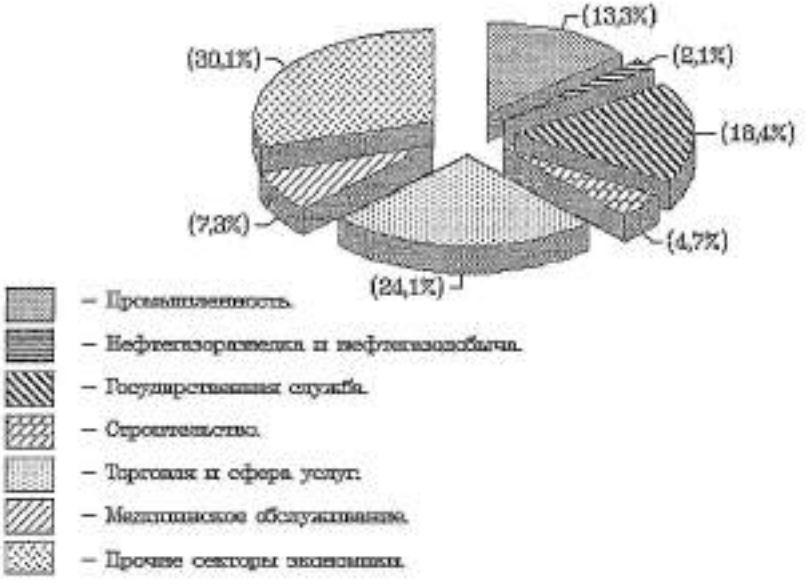

Рис.1.7. Структура занятости в штате Техас (доли отдельных секторов экономики) в 1993 г. [27]

- высокотехнологичные отрасли - прежде всего электроника;
- торговля и сфера услуг.

В настоящее время вышеперечисленные виды деятельности обеспечивают в штате Техас гораздо больше рабочих мест, чем нефтяная промышленность (рис.1.7).

Компания «Халибартон» (Halliburton) - производитель нефтяного оборудования - пока еще является вторым по величине работодателем среди корпораций, уступая первенство «Дженерал Моторс» и его компьютерному филиалу; «Тексас Инструментс» (производство компьютеров) явля-

ется третьим работодателем, затем следуют «Америкэн Эйрлайнс» (авиаперевозки) и «Уол-Март» (Wall Mart) (торговля).

«Экссон» - крупнейшая американская нефтяная компания - по численности занятых занимает 15-е место. Причем нефтяной гигант делит это место с Медицинским Центром Техаса в Хьюстоне, который обеспечивает работой 53 тыс. чел.

В результате столь изменившейся структуры экономики штата Техас резкое понижение цен на нефть в 1993 г. вызвало там лишь беспокойство, но никак не панику. Вместе с тем на каждом долларе снижения цены на нефть Техас «теряет» около 17 тыс. рабочих мест - примерно 0,2% рабочей силы. Тем временем, однако, штат также и «приобретает» более 78 тыс. рабочих мест на снижении транспортных и производственных издержек и расширении деловой активности (согласно оценкам Федерального Резервного Банка в Далласе).

Нефть и газ в настоящее время составляют около 12% валового общественного продукта штата Техас - примерно половину того, что было около десяти лет тому назад (рис. 1.8) [27].

По мере ухода из сферы добычи крупных нефтяных компаний мелкие фирмы и предприниматели находят возможности прибыльной эксплуатации малопродуктивных и низкокачественных по составу нефти скважин (каждая из которых продается всего за несколько тысяч долларов). При этом под контролем у таких операторов находится каждый доллар издержек. При благоприятной ценовой конъюнктуре малодебитные скважины могут давать нефть еще в течение десятилетий. Поэтому об окончательном вытеснении нефтедобывающей промышленности из экономики штата Техас говорить не приходится.

Изменение структуры экономики штата Техас происходило и происходит во многом благодаря наличию таких элементов воспроизводимых ресурсов, как:

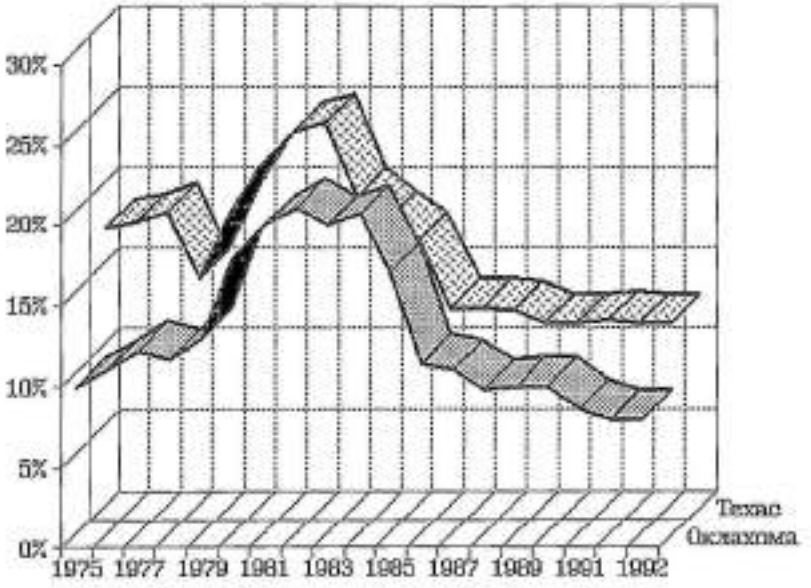

Рис. 1.8. Изменение доли нефтегазового сектора в совокупном продукте штатов Техас и Оклахома в 1975-1992 гг. [27]

- накопленный финансовый потенциал;
- высокий образовательный и профессиональный уровень трудоспособного населения штата.

При этом целенаправленное воздействие со стороны правительства штата (в виде прямой финансовой поддержки или реализации инвестиционных проектов, обеспечивающих диверсификацию структуры экономики) весьма незначительно. Достаточно пассивная роль органов государственного управления во многом объясняется выгодным географическим положением штата и высокоразвитой инфраструктурой (которая во многом создана благодаря длительному освоению и разработке нефтегазовых ресурсов), что

обеспечивает приток инвестиций и поддержание деловой активности на очень высоком уровне.

Провинция Альберта (Канада).

Чем дальше на Север - тем активнее роль государства.

Каждая из десяти канадских провинций и две территории имеют провинциальное или территориальное правительство, юрисдикции которых подлежат (наряду со многими другими вопросами) природные ресурсы и развитие предпринимательства.

При определении направлений диверсификации экономики провинции Альберта основное внимание было сфокусировано на отраслях, которые имеют здесь относительные преимущества за счет значительных энергетических ресурсов, привлекательности природы и в первую очередь накопленного трудового потенциала. Высокообразованное население и предприимчивость мелкого бизнеса явились основными двигателями в развитии новых областей приложения капитала.

Поэтому в основе диверсификации экономики провинции лежали такие обстоятельства, как:

- опыт и знания трудоспособного населения провинции;
- финансовые ресурсы «Сберегательного доверительного фонда провинции Альберта».

Сберегательный фонд был создан в 1986 г. как составная часть плана долгосрочного экономического развития провинции. Используя этот фонд, провинция сберегла часть доходов, полученных ею за счет эксплуатации невоспроизводимых ресурсов. При основном капитале в 12,4 млрд. дол. доход от вкладов фонда составил в 1987-1988 гг. около 1,35 млрд. дол.

Фонд наследия, являясь ключевым фактором в сведении к минимуму налогообложения в провинции Альберта и в поддержании благоприятной атмосферы для предпринимательства и капиталовложений, обеспечивает средства для

создания всеохватывающей инфраструктуры (системы образования, транспорта, связи) - всего, что имеет значение для разностороннего развития экономики. Кроме того, фонд используется для строительства научных и технологических центров и организации туристических центров.

В результате экономика провинции стала более динамичной. Начиная с 1978 г., на 27% увеличилась занятость, средний реальный рост валового внутреннего продукта составлял примерно 5% в течение 1971-1988 гг. - периода, отмеченного нестабильностью мировых цен на нефть и пшеницу.

К числу основных рычагов социально-экономического развития провинции Альберта, применяемых на местном уровне, относятся:

- учреждение Фонда наследия;
- поддержание конкурентоспособного режима налогообложения;
- обеспечение развитой транспортной инфраструктуры, систем связи, образования и здравоохранения;
- организация центров науки и техники мирового класса;
- организация центров туризма мирового класса;
- поддержка деловой активности и предпринимательства;
- поощрение интеграции капитала для вторжения в новые области производства;
- ускорение развития экспортно ориентированных производств.

В провинции были созданы специальные службы по привлечению капиталовложений, которые оказывали и оказывают помощь вкладчикам и предпринимателям (главным образом в сфере поиска возможностей инвестирования, за счет чего значительно скижаются издержки на проведение этих работ со стороны вкладчиков).

Система налогов на доходы корпораций в провинции Альберта построена таким образом, чтобы стимулировать

капиталовложения путем установления ставки корпоративного налога на уровне 15% для крупных корпораций и 5% - для мелких. Налоговая ставка на доходы от производственной деятельности предприятий обрабатывающей и перерабатывающей промышленности для больших корпораций составляет 9%, тогда как предприятия, относящиеся к мелкому бизнесу, провинциальным и корпоративным налогами вообще не облагаются.

Поэтому в настоящее время почти половина всей занятой рабочей силы приходится на сферу услуг (включая обслуживание бизнеса и финансовые услуги), обслуживание нефтяных и газовых месторождений, торговлю, культуру, транспорт и связь.

Непосредственно связанный с нефтяным сектором сегмент сферы услуг охватывает около 1800 предприятий, которые обеспечивают работой около 24 тыс. чел. (около 1,5% рабочей силы).

На примере провинции Альберта (имеющей менее благоприятное географическое положение и менее развитую инфраструктуру приложения капитала) можно видеть гораздо более активное вмешательство государства в процесс формирования диверсифицированной структуры экономики территории. Государственное вмешательство не ограничивается мерами только косвенного стимулирования притока инвестиций в отрасли и сферы приоритетного развития, но и связано с прямым участием в финансировании создания центров высоких технологий и расширении инфраструктуры. Причем от единичных проектов и подпрограмм в начале 80-х годов правительство провинции Альберта перешло к формированию более целенаправленной политики диверсификации - был подготовлен, обсужден и принят к исполнению документ под названием «Предложения к индустриальной и научной стратегии для жителей Альберты» - с 1985 по 1990 г.). Затем, в 1988 г., был подготовлен более расширенный доку-

мент под названием «К 2000 году - вместе» (доклад правительства для обсуждения экономических возможностей и направлений развития провинции Альберта [28]).

С точки зрения формирования структуры экономики, основанной на применении высоких технологий и использовании воспроизводимого ресурсного потенциала, пример провинции Альберта, пожалуй, представляет наиболее «сбалансированный» подход - и прямое участие правительства, и поощрение и развитие частной инициативы. Развитие высокотехнологичных и современных видов деятельности предполагается и осуществляется в южных, наиболее благоприятных для проживания районах, а в менее обжитых и более живописных развивается система центров туризма и отдыха.

Финансовой основой подобной диверсификации структуры экономики территории служат накопленные и сбереженные (на уровне провинции) средства, полученные от добычи невоспроизводимых ресурсов - в первую очередь нефти. Такая экономическая политика позволяет уменьшить степень зависимости территории и от конъюнктуры цен на невоспроизводимые ресурсы - нефть, и от конъюнктуры цен на воспроизводимый ресурс - пшеницу.

Северная Европа

Участие государства - одно из наиболее важных условий диверсификации нефтегазовых территорий.

Основной нефтегазодобывающий район Северной Европы - акватория Северного моря. Наиболее активными участниками разработки нефтегазовых ресурсов данного района являются Великобритания (непосредственно примыкающая провинция Грампиан (Grampian) со столицей г. Абердин на севере Шотландии) и Норвегия (одна из ближайших провинций на суше - Гордаланд (Hordaland) со столицей г.Берген).

Для более целенаправленного проведения диверсификации экономики норвежской провинции Гордаланд в 1991 г.

был подготовлен «Стратегический План экономического развития провинции Гордаланд на 1992-1995 гг.» [29]. Весьма важным является то, что «Стратегический План» - результат совместных усилий большого числа людей из самых разных сфер бизнеса, науки и государственного управления.

В данном документе индустриальное развитие определено как в высшей степени приоритетная область.

Решение Совета провинции начать стратегическое планирование было основано на следующих важнейших принципах, выражающихся в необходимости:

- реализации единой индустриальной политики для всей страны;

- достижения способности соответствовать наиболее важным вызовам времени в самом ближайшем будущем;

- создания специфического, целенаправленного механизма, который позволил бы Совету провинции участвовать в решении проблем индустриального развития при активном сотрудничестве с местными властями и промышленниками;

- превращения региональных и муниципальных программ в более эффективный и целенаправленный инструмент экономической политики.

Важно то, что этот стратегический план развития состоит из двух основных элементов: (1) долгосрочной стратегии и (2) программы действий.

В «Стратегическом Плане» четко обозначены «слабые места» в экономике провинции, которые являются предметом первоочередного внимания.

1. Основная слабость - неспособность использовать все возможности взаимодействия между различными секторами экономики.

Расширение взаимосвязей в экономике провинции особенно важно по трем направлениям:

- по линии «общественный - частный сектор», поскольку использование ресурсов общественного сектора оказывает чрезвычайно малое воздействие на развитие промышленности;

- между промышленностью и интеллектуальными центрами провинции;

- в рамках собственно общественного сектора.

2. Низкая доходность и недостаток основного капитала.

3. Ограниченная степень переработки добываемого сырья. Тот факт, что провинция в сильной степени зависит от экспорта сырья, делает ее хозяйство очень чувствительным к изменению международных цен на сырьевых рынках.

4. Неконкурентоспособный уровень коммуникационной инфраструктуры. Транспортные издержки в Норвегии одни из самых высоких в мире.

Основная цель «Стратегического Плана» состоит в конструктивном сотрудничестве с местными властями, промышленностью и центральным правительством, а также в стремлении активно участвовать в создании более прибыльных компаний, которые принимали бы во внимание природоохранные факторы и тем самым обеспечивали поддержание существующего уровня занятости и организацию дополнительно 30 тыс. рабочих мест.

В рамках «Стратегического Плана» выделены следующие основные стратегии:

- достижение оптимальной степени утилизации природных ресурсов;

- увеличение экспорта;

- усиление роли Бергена как центра индустриального развития;

- поощрение внимания со стороны интеллектуальных центров к вопросам развития индустрии;

- стимулирование инноваций;

- сокращение транспортных издержек между провинцией и наиболее важными рынками.

Альтернативой первой стратегии является увеличение добычи ресурсов, что приведет к усилению конфликта с окружающей средой. Данная стратегия является основополагающей с точки зрения получения добавочной стоимости и создания дополнительных рабочих мест в частном секторе. Программа действий в рамках первой стратегии, в частности, предполагает:

- повышение степени информированности потенциальных инвесторов о преимуществах более высокой степени утилизации природных ресурсов;

- разработку газа месторождения Тролль.

В структуре органов исполнительной власти провинции был создан специальный комитет по информированию местной промышленности об условиях переработки нефтяного (попутного) газа и использовании получаемых продуктов в индустрии.

Пример расположенной в «умеренных» северных широтах провинции Норвегии показывает, что:

- основу долговременного экономического развития территории составляет интеллектуальный потенциал, накопленный в предыдущие годы;

- важнейшим элементом является достижение оптимальной степени переработки добываемых и производимых природных ресурсов (не только нефтяного газа, но и морепродуктов в том числе);

- провинция, поскольку непосредственно на суше добыча углеводородного сырья не ведется, на располагает накопленными финансовыми ресурсами для самостоятельного финансирования или обеспечения существенной финансовой поддержки новых проектов, связанных с созданием новых высокотехнологичных производств;

- правительство стремится активно участвовать в определении целей экономического развития территории и механизмов их достижения.

Аляска (США).

Чем дальше на Север - тем важнее диверсификация финансовых ресурсов государства.

Развитие экономики штата Аляска базировалось преимущественно на освоении ресурсов нефти и газа месторождений, расположенных к северу от 70°с.ш.

Как отмечает большинство специалистов и исследователей проблем экономического развития штата, без нефти Аляска не имела бы внутреннего источника для поддержания своей государственности.

Суровые климатические условия предопределили и подход к освоению нефтегазовых ресурсов в высоких широтах - он преимущественно основывался на малолюдных технологиях освоения и разработки за счет привлечения субконтракторов и рабочих в пиковые периоды освоения из-за пределов штата. Удаленность от основных центров деловой активности определила также и характер диверсификации экономики штата ко времени начала снижения добычи нефти и, соответственно, уменьшения доходов в бюджете штата.

В основе таких изменений лежала диверсификация одного из важнейших воспроизводимых ресурсов - а именно финансовых источников поступления средств в бюджет. Для этого решались две основные задачи:

- увеличение доли рентных отчислений от добычи нефти и газа в пользу штата;
- создание механизма сбережения и увеличения финансовых ресурсов, полученных от добычи невоспроизводимых природных ресурсов.

В течение всего периода освоения и разработки нефтегазовых ресурсов главным предметом взаимоотношений между штатом Аляска и нефтяными компаниями было определение пропорций распределения экономической ренты. При этом подход Аляски к определению принадлежащей ей

доли ренты и метод достижения этой цели значительно эволюционировали во времени.

Вкратце схема изменения налогового режима выглядела примерно таким образом.

На начальном этапе освоения и разработки месторождений увеличение налогов проводилось с целью получения необходимых средств для финансирования сектора общественных работ, связанного с растущей экономикой (прежде всего для финансирования сооружения инфраструктурных объектов на территории штата).

С вовлечением в разработку гигантского месторождения Прадхо-Бэй налоги были повышены для того, чтобы увеличить «справедливую» долю ренты от истощающегося и один раз данного ресурса.

В итоге «справедливая» доля ренты на территории штата установилась в следующих пропорциях: 1/3 - Аляске, 1/3 - нефтяным компаниям, 1/3 - федеральному правительству.

Часть налоговых поступлений в течение ряда лет Аляска получала в натуральной форме с последующей переработкой на НПЗ США. Эти продажи имели многоцелевой характер, включая обеспечение дополнительных доходов и создание рабочих мест, создание гарантированной возможности получения нефтепродуктов жителями штата по приемлемым ценам. Максимизация величины роялти при этом не являлась и не является самоцелью. Аляска оставалась пассивным сборщиком роялти и не стремилась увеличивать стоимость своего рентного дохода [30].

Теоретически нет препятствий к тому, чтобы штат Аляска не образовал квазиобщественное агентство по разведке, освоению и маркетингу своих нефтяных ресурсов. Однако Аляска, как часть США, сталкивается с реальными институциональными барьерами на пути непосредственного вхождения в нефтяной бизнес. Отметим некоторые из них:

- в США, как правило, нефтяная промышленность - сфера деятельности частного бизнеса;

- политическая система США не ориентирована на принятие властями рыночного риска в операциях с общественными финансами.

Помимо диверсификации источников поступления средств в бюджет (особенно в перспективе - в период снижения добычи нефти и газа) на территории штата осуществлялось и «физическое» совершенствование структуры экономики. Именно совершенствование, потому что в силу экономико-географических условий и обстоятельств нельзя говорить о создании на территории штата комплекса современных производств, основанных на высоких технологиях, или же о значительном изменении структуры видов деятельности, основанных на использовании воспроизводимого природного потенциала.

Совершенствование выразилось в оказании финансовой поддержки со стороны правительства штата (через Агентство промышленного развития и поощрения экспорта) в строительстве инфраструктурных объектов (портовых сооружений, аэропортов и взлетно-посадочных полос, транспортных систем и др.) - в форме как заемного финансирования, так и участия в формировании основного капитала ряда объектов. Через оказание поддержки в развитии инфраструктуры правительство штата обеспечивает функционирование основных (после нефтедобычи) сфер занятости - туризма, рыболовства и горнодобывающей промышленности. Например, только туризм на Аляске обеспечивает сезонной работой свыше 20 тыс. чел. и привлекает на территорию штата свыше 1 млрд. дол.

Однако до настоящего времени более 80% валового общественного продукта создается в нефтедобывающей промышленности, и никакой другой вид деятельности не в состоянии восполнить в перспективе подобный вклад в экономику штата.

И в случае севера Канады, и в случае севера Аляски подтверждается мысль о том, что мегапроекты не создадут

тысяч новых рабочих мест, которые будут нужны в период истощения невосполнимых природных ресурсов. Вместе с тем малый бизнес на Севере демонстрирует свою жизнестойкость, и поэтому необходимо обеспечивать данному сектору максимальную поддержку.

Одна из основных стратегий трансформации экономики северных регионов (в том числе и нефтегазовых) состоит в том, что этот процесс должен основываться на местных возможностях и в то же время использовать для местных нужд эффект от индустриальных интересов метрополий. Местные же возможности, как правило, предполагают использование местных же воспроизводимых природных ресурсов.

* * *

На основании рассмотренного выше опыта трансформации экономики нефтегазовых территорий Северной Америки, как нам представляется, можно сделать ряд достаточно обобщенных выводов:

1) все нефтедобывающие территории стремятся создать воспроизводимую структуру экономики, которая основывалась бы на факторах и условиях долговременного экономического роста - накопленном интеллектуальном потенциале, накопленных финансовых ресурсах, использовании воспроизводимых природных ресурсов;

2) соотношение факторов долговременного экономического развития сильно варьируется от территории к территории и определяется значительной совокупностью условий, важнейшие среди которых - это тип административно-государственного устройства и экономико-географическое положение;

3) по мере ухудшения природно-климатических и экономико-географических условий развития хозяйства территории возрастает экономическая роль государства; как правило, при этом широко используются элементы стратеги-

ческого планирования экономического развития территорий (при активной поддержке и участии органов государственного управления разрабатываются и периодически обновляются программы стратегического характера);

4) с ухудшением экономических возможностей диверсификации структуры хозяйства территории в направлении повышения роли производств и видов деятельности, основанных на развитии высоких технологий, возрастают роль и значение диверсификации использования накопленного в период добычи нефти и газа капитала; исключительно важную роль в этом процессе играют сберегательные трастовые фонды, основная задача которых состоит в управлении накопленным капиталом с целью его сохранения и приумножения;

5) использование местных воспроизводимых природных ресурсов преимущественно основывается на поддержке и развитии малого и среднего бизнеса в форме и в рамках программ поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности.

Литература

1. Нестеров И.И., Васильев В.Б., Волков А.М. и др. Теория и практика разведки месторождений нефти и газа.- М.: Недра, 1985.

2. Карягин И.Д. Экономические проблемы развития нефтяной промышленности Западной Сибири.- М.: Недра, 1975.

3. Карягин И.Д., Булатов В.С., Тандалов В.В. Развитие газовой промышленности Севера Тюменской области.- М.: Недра, 1979.

4. Газовые и газоконденсатные месторождения: Справ.- М.: Недра, 1983.

5. Катцын Г.В., Краснов Б.С., Рыкунов А.П. Быть ли «большой» нефти в Красноярье? // Актуальные проблемы

развития нефтяной промышленности Сибири. - Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1993.

6. Нефть и газ Коми края: Сб. материалов и документов. - Сыктывкар: Коми кн. изд-во, 1989.

7. К 65-летию нефтяной промышленности Республики Коми. Хроника событий // Нефтяник. 1994. № 9-10.

8. Нефтяная промышленность СССР. 1960-1970 гг.- М.: ВНИИОЭНГ, 1971.

9. Витович Б. Мы смотрим в завтрашний день // Нефтяник. 1994. № 9-10.

10. Робинсон Б.В. Экономическая оценка нефтяных ресурсов новых районов.- Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1985.

11. Нефтяная промышленность СССР. 1975 г.- М.: ВНИИОЭНГ, 1976.

12. Энергетический комплекс СССР / Под ред. Л.А.Мелентьева и А.А.Макарова. М.: Экономика, 1983.

13. Селицкий А.Г. Геолого-экономические показатели освоения крупных нефтяных месторождений за рубежом.- М.: Недра, 1984.

14. Трофимук А.А., Утробин Е.Н., Фотиади Э.Э. и др. О комплексном освоении нефтяных, газовых и других природных ресурсов восточной части Западно-Сибирской низменности // Проблемы освоения Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции. - Новосибирск: Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1966.

15. Топливно-энергетический комплекс России в 1993 г. // Бизнес МН. 1994. № 4.

16. Острый Г.Б., Потеряев В.В. Геолого-экономические вопросы развития нефтедобывающей промышленности Западной Сибири // Нефтегазовая геология и геофизика..1967. № 21-22.

17. Нефтяная промышленность СССР. 1980.- М.: ВНИИОЭНГ, 1981.

18. Нефтяная промышленность СССР. 1985. - М.: ВНИИОЭНГ, 1986.

19. Нефтяная и газовая промышленность СССР. 1989.- М.: ВНИИОЭНГ, 1990.

20. Смирнов Н.П. Глубинные горизонты. - Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1990.

21. Нефтеперерабатывающая промышленность России за 1990-1992гг.: Сб.- М.: ЦНИИТЭНефтехим, 1993.

22. Конь М.Я., Зелькинд Е.М., Шершун В.Г. Нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность за рубежом: Справ.- М.: Химия, 1986.

23. Экономика химической промышленности капиталистических стран. Справ.- М.: Химия, 1989.

24. Anthony Sampson. The Seven Sisters. The Great Oil Companies and the World They Made // Hodder and Stoughton.- London, 1988.

25. Калитченко И.А. Трудовые ресурсы Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции // Проблемы освоения Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции.- Новосибирск: Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1966.

26. Романихин А., Виноградов В., Шмаров А. Если у тебя фонтан, заткни его заглушкой шаровой запорной ЗШЗ-65 // Коммерсантъ. 1993. №13.

27. Allen R.Myerson. Texas is turning the Oil Patch into Ancient History // Anchorage Daily News. December 5, 1993.

28. Toward 2000 Together. A discussion paper on Alberta's Economic options and choice / Government of Alberta, 1988.

29. Strategic Plan for Economic Development: 1992-1995 / Hordaland County Council. - Bergen, 1991.

30. Charles L.Logsdon. Alaska's relationship with the major oil producers // Presented at the Energy Issues for the 1990's Conference Jointly Sponsored by the University of Alaska (Anchorage) and the Organization of Petroleum Exporting Countries, July 23-24, 1992.

2. О РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА НЕФТЕГАЗОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ПЛАНОВОЙ ЭКОНОМИКИ

2.1. Особенности планирования развития новых нефтегазоносных провинций

Для централизованной плановой экономики в целом был характерен приоритет общегосударственных (народнохозяйственных) целей и задач. Интересы отдельных территорий и развитие последних, как правило, были подчинены решению народнохозяйственных задач.

Основным в советском экономическом планировании выступал отраслевой подход. Он реализовывался в рамках существовавшей ведомственной институциональной структуры. Именно отраслевой подход в сочетании с жесткими структурами вертикального управления экономикой обеспечивал выполнение общегосударственных задач.

Комплексность в планировании и реальном развитии экономики страны и ее отдельных регионов в большинстве случаев оставалась лишь благим пожеланием.

В условиях централизованной экономики наиболее легко идентифицировались задачи, связанные с развитием материального производства. Их постановка была, как правило, однозначной: нужно произвести как можно больше продукции (топлива, энергии, металла, машин и проч.).

Задачи повышения благосостояния и охраны здоровья людей, развития культуры, сохранения природной среды, решение которых трудно было «измерить» в количественном отношении, объективно отходили на второй план. И дело здесь, как мы полагаем, не в чьем-то злом умысле (задачи социального характера в планах последних советских пятилеток формально ставились на первое место), а в сущности самой политико-экономической системы. Она, в

частности, была просто не способна найти адекватное выражение количественных параметров развития материального производства в задачах социально-экономического характера.

Одна из главных особенностей планирования развития нефтегазовых регионов предопределялась тем, что нефть и газ - стратегическое сырье. Данное обстоятельство с наибольшей отчетливостью обнажало противоречивость советской плановой системы. В отношении нефтегазового сектора приоритет общегосударственных целей развития носил абсолютный характер. Но в силу масштабности и сложности задач, которые ставились перед конкретными нефтегазодобывающими регионами, отраслевые методы планирования и управления оказывались недостаточно эффективными именно с позиций достижения общегосударственных целей.

Указанное противоречие пытались преодолеть (с целью усиления комплексного подхода в планировании развития нефтегазового сектора) путем создания специальных «надведомственных» органов управления как в «центре», так и на «местах». В качестве примеров можно назвать образованные в начале 80-х годов правительственную комиссию по топливно-энергетическому комплексу, комиссию Совета Министров СССР по вопросам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса или Межведомственную территориальную комиссию по вопросам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса при Госплане СССР (ЗапСибМВТК с местонахождением в Тюмени).

Попытки добиться комплексности в развитии крупных нефтегазодобывающих регионов нашли свое отражение и в изменении структуры государственных народнохозяйственных планов, в стремлении перейти на принципы программно-целевого подхода в планировании. Начиная с 1977 г., в

Государственный план социально-экономического развития СССР наряду с соответствующими отраслевыми разделами был включен раздел «Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс». Но по своей сути он представлял собой простое сведение заданий и показателей планов отраслей и предприятий, действовавших на территории Западной Сибири и отнесенных к нефтегазовому комплексу.

Региональный (территориальный) срез в планировании имел в значительной степени формальный характер. Каждое административно-территориальное образование разрабатывало свои планы социально-экономического развития. Но эти планы были урезанными, так как планирование и управление развитием ключевых отраслей экономики целиком и полностью относилось к компетенции центральных органов хозяйственного управления страны. По позициям ключевых отраслей планы территорий, по существу, лишь констатировали задания, устанавливаемые «центром».

В практике планирования и управления экономикой фактически отсутствовало осознание целей и задач развития регионов как относительно самостоятельных социально-экономических систем. При этом не допускалось и мысли о том, что интересы регионов могут не соответствовать общегосударственным интересам.

В условиях унитарного государства институциональная оболочка реализации экономических интересов территорий не играла сколько-нибудь значительной роли. Придание территориям того или иного административно-правового статуса (автономной республики или автономного округа, края или области и т.п.) имело в большей степени политическое значение, как выражение принципа равенства всех народов и их абстрактного права на собственную государственность.

Институциональные аспекты в региональной экономике и территориальном планировании, самостоятельность

интересов территорий, к сожалению, недооценивались и экономической наукой. Хотя именно к ее задачам относились обоснование целей и направлений социально-экономического развития, подготовка соответствующих предплановых документов (прогнозов, концепций, проектов и т.п.). И это не вина советской науки, а ее беда, ибо экономическое сознание было целиком и полностью адекватно своему времени.

Не случайно поэтому в книге незабвенного Б.П.Орлова - одного из виднейших специалистов по проблемам экономики Сибири - есть такие строки, посвященные вопросу определения целей социально-экономического развития регионов: «... такие цели задаются региону извне: они формулируются исходя из его возможностей в достижении общесоюзных целей» [1, с.175].

Комплексность в развитии экономики регионов по большей части понималась опять-таки в контексте максимизации народнохозяйственной эффективности освоения региональных ресурсов. Приведем несколько цитат из материалов «круглого стола», опубликованных в 1979 г. в журнале «ЭКО» и посвященных проблемам развития Тюмени: «Западно-Сибирская программа... носит многоцелевой характер.

Первая целевая задача этой долговременной программы - формирование главной топливно-энергетической базы страны...

Вторая целевая задача... - создание главной базы советской нефтехимии...

Третья цель - развитие мощной базы энергетики и энергоемких производств союзного значения...

К числу важных целей... следует отнести и решение экспортных задач...

Вся страна заинтересована в том, чтобы Западная Сибирь была обжита, развита всесторонне и плодотворно работала на прогресс общества.

Очень важно органичное соотношение производственных и непроизводственных сфер жизни. Их несбалансированность сказывается на результативности всего комплекса...» [2, с. 4-7].

Конечно, между комплексностью хозяйственного освоения и локальными интересами нефтегазовых территорий, задачами их долговременного устойчивого развития существует прямая связь. Но в реальной действительности, при тех методах централизованного планирования и управления, которые применялись на практике, решение названных задач (даже если они и формулировались) оказывалось невозможным. И об этом наглядно свидетельствует весь многолетний опыт освоения нефтегазовых ресурсов и развития хозяйства Тюменской области.

2.2. Анализ практики освоения на примере Тюменской области

2.2.1. Территория, ресурсы, население

Территория.

Тюменская область занимает площадь свыше 1,6 млн. км^2 и расположена на территории Западно-Сибирской равнины: с запада на восток - от восточных склонов Уральских гор до долины р.Енисей; с юга на север - от лесостепных районов южной Сибири до побережья Карского моря.

Протяженность с востока на запад превышает 1 тыс. км, а с юга на север - около 2,5 тыс. км.

Поэтому на столь значительной по площади и протяженности территории представлен целый ряд природно-климатических зон и биогеоценозов, что, несомненно, должно учитываться при анализе и выборе направлений хозяйственного развития, а также при определении мер и способов охраны окружающей среды.

Природные ресурсы.

Территория Тюменской области чрезвычайно богата природными ресурсами - как растительными (возобновляемыми), так и минерально-сырьевыми (невозобновляемыми).

Например, запасы леса превышают 3 млрд. $м^3$. Таким образом, по лесным ресурсам область занимает третье место (после Красноярского края и Иркутской области) в России. Значительные сельскохозяйственные угодья - 3,5 млн. га (в том числе свыше 1,7 млн. га пашни), а также климатические условия региона практически позволяют обеспечить собственные потребности в зерне, картофеле, в основных видах овощей. Водоемы и ихтиофауна позволяют вылавливать ежегодно 20-23 тыс.т рыбы, высока продуктивность оленьих пастбищ.

Уникальны минерально-сырьевые ресурсы. Все еще значительны запасы нефти и конденсата - свыше 9 млрд. т, природного и нефтяного газа - свыше 30 трлн. $м^3$. Подземные воды дают возможность организовать добычу йода - на территории области находится половина российских запасов йода, 85% которого в настоящее время завозится из-за рубежа.

В северо-западной части, на территории Приполярного и Полярного Урала выявлены месторождения цветных, черных, редких металлов. Северо-Сосьвинский бассейн имеет более 15 млрд. т запасов бурого угля. Велики запасы нерудных ископаемых и многих видов строительных материалов. Уникальные природно-сырьевые ресурсы области создают большие возможности развития производительных сил, позволяют решать крупные экономические проблемы.

Население.

Население области превышает 3 млн. чел. На ее территории расположено 6 городов с населением свыше 100 тыс. чел. Стремительный рост населения связан с освоением нефтегазовых ресурсов: начиная с 1965 г., когда были

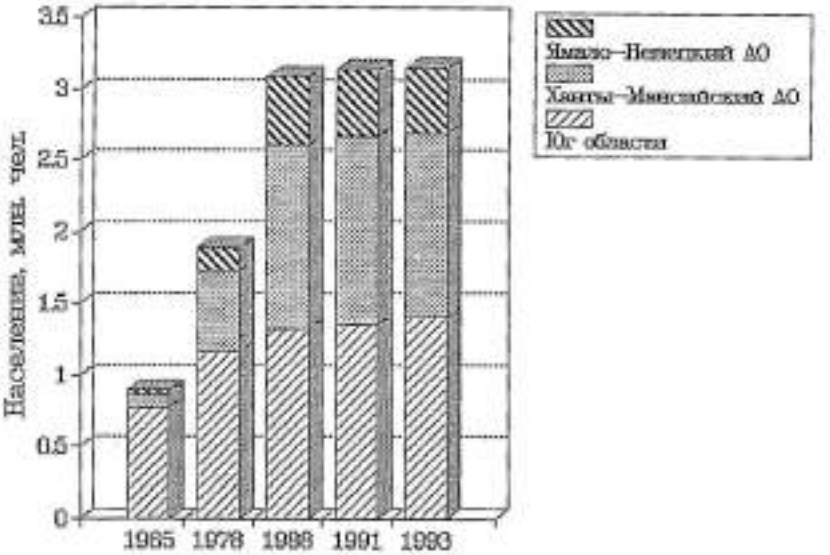

Рис.2.1. Динамика численности населения Тюменской области в 1965-1993 гг. (на конец года).

введены в промышленную разработку первые месторождения нефти, население выросло примерно в 3 раза, а в абсолютном исчислении увеличилось более чем на 2 млн. человек (рис. 2.1).

Административно-территориальное устройство.

На территории области расположены два автономных округа - Ханты-Мансийский (столица г.Ханты-Мансийск) и Ямало-Ненецкий (столица г.Салехард), которые были созданы в 1931 г. В тот период коренные народы составляли значительную часть населения, проживающего на территории данных округов, и поэтому национальный характер

создания подобных территориальных образований был ясно виден. В настоящее время доля коренного населения в Ханты-Мансийском округе составляет около 1%, а в Ямало-Ненецком - около 5%.

Если в рамках предыдущей системы политического и экономического устройства выделение автономных округов при рассмотрении проблем эколого-экономического развития имело смысл лишь при анализе вопросов, связанных с коренными народностями Севера (преимущественно культурно-национального характера), то в настоящее время ни одна из серьезных региональных проблем развития Тюменской области не может быть достаточно правильно понята и оценена без рассмотрения особенностей взаимодействия и взаимоотношений автономных округов и южной части области.

Основная причина связана с получением автономными округами статуса субъектов Федерации (что нашло отражение и в новой Конституции РФ). В итоге при рассмотрении вопросов административно-территориального устройства области (а значит, и вопросов законо-нормотворческой деятельности, управления, финансирования, природопользования и др.) мы должны принимать во внимание изменение статуса и полномочий составляющих ее частей.

Административно-территориальное устройство во многом корреспондирует не только с территорией расселения коренных народов, но и с «естественной» - обусловленной наличием природных ресурсов - специализацией хозяйства:

- южной части области - со структурой хозяйства, в которой преобладают обрабатывающая промышленность и аграрный сектор;

- средней части (территория Ханты-Мансийского автономного округа) - с развитой добычей нефти, электроэнергетикой и заготовкой древесины;

- северной части (территория Ямало-Ненецкого округа), специализирующейся на добыче природного газа и, в меньшей степени, - на добыче нефти и заготовке древесины.

Такая «естественная» специализация в сочетании с закреплением ее за отдельными субъектами Федерации (в рамках одной области!) привела и приводит к значительной децентрализации подготовки и принятия решений по вопросам эколого-экономического развития территории.

2.2.2. Отраслевая и территориальная структура хозяйства

За истекшие 30 лет хозяйство Тюменской области изменилось кардинальным образом - от хозяйства, основанного на использовании воспроизводимых природных ресурсов (прежде всего пашни, сельскохозяйственных угодий и лесных ресурсов), к хозяйству, главным образом основанному на добыче минерально-сырьевых невоспроизводимых ресурсов (нефти и газа - см. рис. 2.2).

Данный период, по нашему мнению, можно разбить на ряд этапов:

- 60-е годы - ускоренное развитие нефтедобывающей промышленности;

- первая половина 70-х годов - формирование комплекса отраслей и производств, связанных с нефтедобывающей промышленностью, начало развития газовой промышленности, начало формирования энергосистемы, создание основы для развития нефтехимической промышленности;

- вторая половина 70-х годов - опережающее развитие газовой промышленности;

- первая половина 80-х годов - стабилизация добычи и временный спад в нефтяной промышленности, усиление

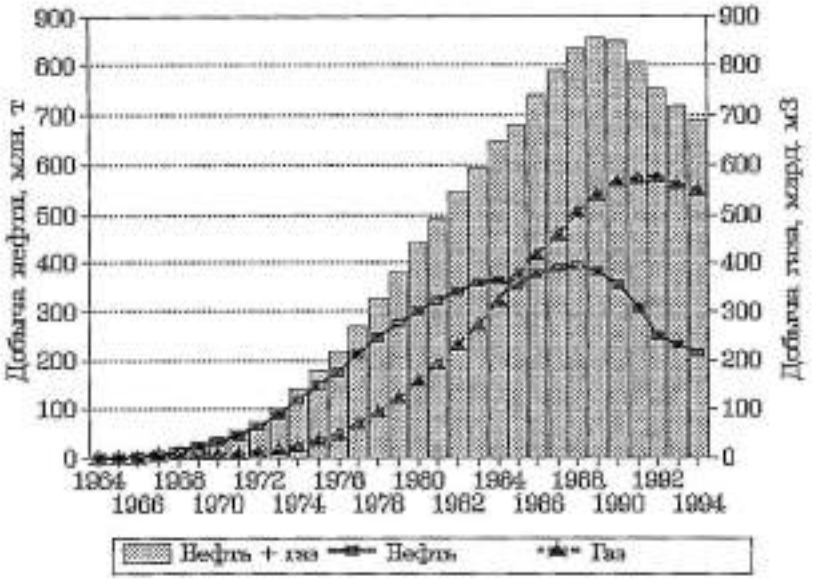

Рис.2.2. Динамика объемов добычи нефти и газа в Тюменской области в 1964-1994 гг.

внимания к развитию социальной инфраструктуры (прежде всего, к строительству жилья);

- вторая половина 80-х - начало 90-х годов - устойчивый спад добычи нефти и стабилизация объемов производства в газовой промышленности; консервация сложившейся структуры хозяйства и отсутствие реальных возможностей повлиять на ее изменение.

С точки зрения учета и рассмотрения экологических аспектов развития хозяйства Тюменской области за прошедшие 30 лет можно отметить, что данные условия оценки и принятия решений, связанных со строительством новых и реконструкцией и расширением действующих производств начали играть решающую роль только в последние семь лет.

К примеру, в 1989 г. во многом по экологическим соображениям не был начат проект строительства шести крупных газохимических комплексов; тогда же были приостановлены работы по освоению газоконденсатных месторождений п-ова Ямал; утверждение в 1991 г. статуса зон и территорий приоритетного природопользования во многом изменило планы нефтедобывающих предприятий по освоению новых месторождений.

Отраслевая структура хозяйства.

Развитие народного хозяйства Тюменской области в 70 - 80-х годах имело ту особенность, что его динамика и масштабы в решающей степени определялись функционированием нефтегазового комплекса (НГК), вносившего специфические черты в характер экономического роста. Анализируя прошлые тенденции развития, следует отметить, что благодаря динамизму экономического роста область вышла на лидирующие позиции в Западной Сибири и Российской Федерации по производственному потенциалу и ряду общеэкономических показателей. В последнем предкризисном году (1989-ом) на территории области производилось 39,9% валового общественного продукта Западно-Сибирского экономического района и 49,7% национального дохода (без величины досчета по предприятиям оборонных отраслей и результатам внешнеторговой деятельности). В следующей по производственному потенциалу - Кемеровской области эти показатели составляли соответственно 16,2 и 12,2%. Объем произведенного национального дохода достиг 6,7% от общероссийского показателя и был наибольшим среди всех краев, областей и автономных республик Российской Федерации, за исключением Москвы, имеющей особый административный статус (7%) [3].

На протяжении почти трех пятилетий Тюменская область лидировала среди областей Западной Сибири по

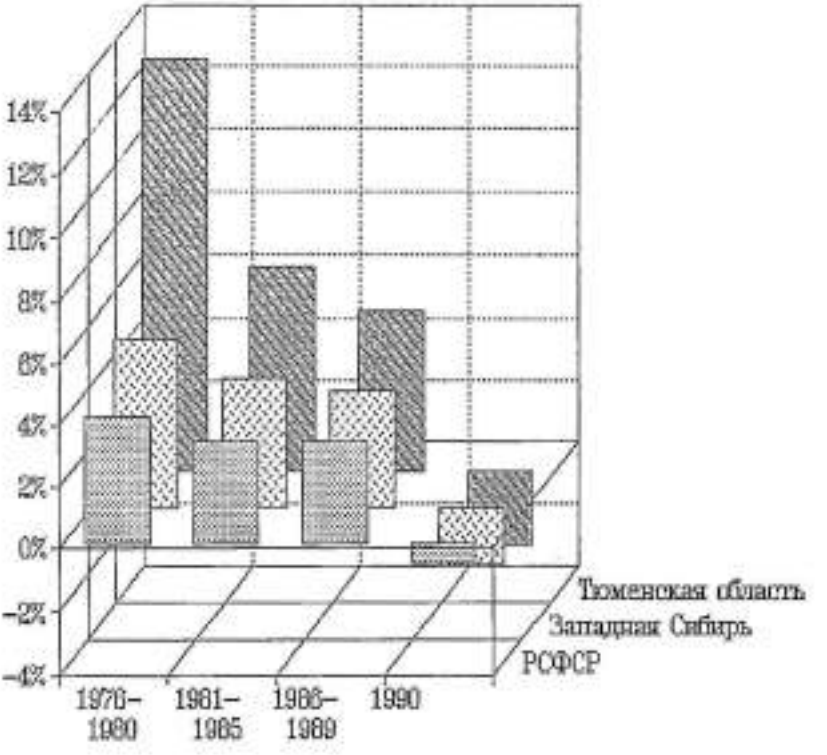

Рис.2.3. Изменение среднегодовых темпов роста промышленного производства.

темпам роста промышленного производства, значительно превышавшим аналогичные среднереспубликанские показатели. С другой стороны, и спад производства, начавшийся в 1990 г., наиболее ощутимым оказался именно в Тюменской области (рис. 2.3). На изменение индексов промышленного производства в области в 70 - 80-х годах решающее влияние оказывала динамика показателей нефтяной и

газовой промышленности. По мере замедления темпов развития добывающих отраслей сокращались и темпы роста промышленности в целом. В качестве еще одной динамично растущей отрасли можно назвать электроэнергетику, развитие которой было связано с вводом крупных генерирующих мощностей тепловых электростанций на природном и нефтяном газе. Показатели развития электроэнергетики определили в целом более или менее устойчивую динамику роста обрабатывающего сектора промышленности Тюменской области.

Долговременные тенденции индустриального развития Тюменской области под воздействием функционирова-

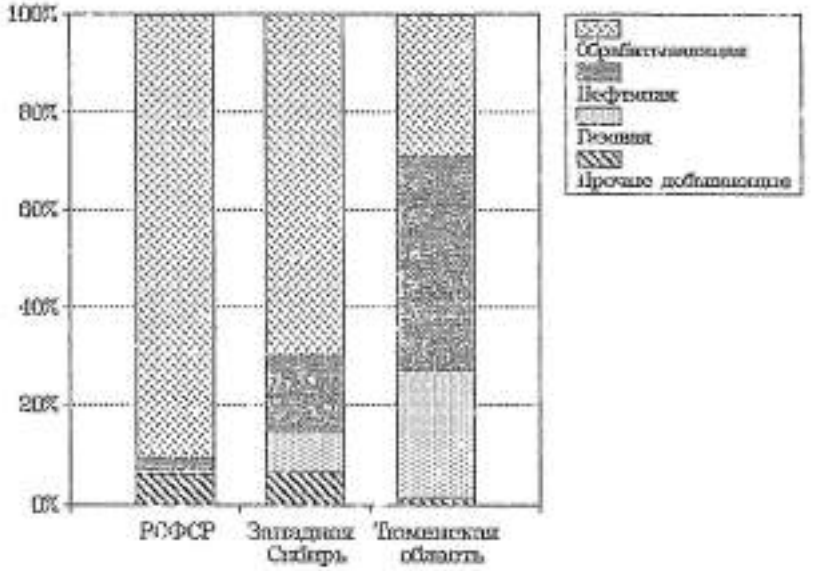

Рис.2.4. Структура промышленного производства в 1990 г.

ния НГК привели к формированию отраслевой структуры, резко отличающейся от среднесоюзной и среднереспубликанской и значительно гипертрофированной в сторону добывающих отраслей топливно-энергетической специализации. Сложившаяся в Тюменской области к середине 80-х годов структура промышленного производства без каких-либо заметных изменений сохраняется вплоть до настоящего времени (рис. 2.4). Заметим, что начавшаяся в 1991-1992 гг. реформа ценообразования (сначала - повышение, а затем - частичная либерализация цен на энергоресурсы) привела к резкому увеличению удельного веса добывающих отраслей в структуре промышленности области - почти до 84%; причем доля нефтяной промышленности повысилась на 24,4 процентных пункта (п.п.), тогда как доля газовой отрасли (цены на газ жестко регулируются и сейчас) снизилась на 11,6 п.п. При этом следует отметить, что распределение занятых по отраслям промышленности практически не изменилось.

Развитие в Тюменской области нефтегазового комплекса наложило заметный отпечаток и на основные макроэкономические показатели. Максимально высокая доля капиталоемких добывающих отраслей в структуре хозяйства в сочетании с многолетней ориентацией на вывоз большей части углеводородного сырья в европейские районы страны предопределили высокую степень участия в создании национального дохода строительства и транспорта при очень низком удельном весе сельского хозяйства. Доля специализированного трубопроводного транспорта в общем объеме чистой продукции в целом по всем видам транспорта в начале 90-х годов превысила 70%. По некоторым оценкам, доля строительства, обеспечивающего ввод мощностей в добывающих отраслях и трубопроводном транспорте, составляет в чистой продукции строительства также более 70%. С учетом того, что в нефтяной и газовой отраслях в конце 80-х - начале 90-х

годов создавалось 80% всей чистой продукции промышленности, можно сделать вывод: более 70% национального дохода Тюменской области (без учета вклада таких отраслей, как энергетика и производство стройматериалов) создается отраслями нефтегазового комплекса.

Анализ существенных изменений структуры цен в целом по России в 1991-1994 гг., а также роли цен на топливно-энергетические ресурсы показывает, что за этот период значительно увеличилась доля сибирского региона в общем промышленном производстве России (с 16,3 до 24,5%). Это характерно для всех топливно-сырьевых территорий Сибири, но в наибольшей степени коснулось именно Тюменской области: ее доля в промышленном производстве России выросла с 3,5% в 1990 г. до 7,7% к середине 1994 г. [4].

В 80-х годах в структуре использованного национального дохода фонд накопления заметно превышал фонд потребления; характерная для Тюменской области пропорция распределения национального дохода практически диаметрально отличалась от среднереспубликанской. Открытый характер экономики региона под направленным воздействием централизованных капитальных вложений в узкий круг отраслей НГК (без учета в их распределении региональных факторов эффективности производства) привел к самой высокой среди областей России доле накопления в использованном национальном доходе: она более чем в 2 раза превышает среднереспубликанский показатель. При этом доля непроизводственных капитальных вложений в общем объеме ассигнований колебалась в течение прошедшего десятилетия в пределах 13-15% и была в 2 раза ниже, чем в среднем по РСФСР (28,3% в 1989 г.). Норма производственного накопления в использованном национальном доходе Тюменской области, по нашей оценке, достигла 47%, в 2,5 раза превысив среднереспубликанский показатель (17,7%) [3].

Из анализа структуры использованного национального дохода следует, что показатель душевого непроизводственного потребления по Тюменской области в конце 80-х годов был всего на 17% выше, чем в целом по Западной Сибири, и на 10,4% выше среднереспубликанского уровня [3]. Учитывая значительно более высокую стоимость жизни и резкую дифференциацию ее уровня на территории региона, указанный показатель нельзя признать объективным мерилом успешности социального развития даже при сравнительно быстрой динамике непроизводственных капитальных вложений. Постоянное отставание социальной сферы в условиях ускоренного экономического роста свидетельствует о глубоких диспропорциях, сложившихся в структуре народного хозяйства области.

Имевшее место в течение многих лет в экономике Тюменской области постепенное снижение темпов роста промышленного производства перешло, начиная с 1990 г., в отрицательный рост. В настоящее время по всем важнейшим видам промышленной продукции наблюдается устойчивое снижение производства.

Особенности пространственной структуры хозяйства.

Анализ обобщенных показателей состояния хозяйства области наиболее целесообразно вести в разрезе «естественных» административно-территориальных образований - Ханты-Мансийского АО (ХМАО), Ямало-Ненецкого АО (ЯНАО) и юга Тюменской области. Каждая из данных частей имеет не только свой определенный административный статус, но и свою хозяйственную специфику.

Ямало-Ненецкий АО - ведущая газодобывающая территория не только в России, но и в мире. Здесь также добывается свыше 25% нефти от общего объема добычи на территории области (компании «Ноябрьскнефтегаз» и «Пурнефтегаз»). Продукция газодобывающей и нефтяной промышлен-

ности составляет 97% всей продукции промышленности округа. С точки зрения динамики промышленного производства ЯНАО - наиболее благоприятная часть области по причине меньшей степени выработанности запасов газа и нефти. В настоящее время добыча газа на территории ЯНАО медленно падает, но отнюдь не по причине исчерпания запасов, а вследствие общего кризисного состояния российской экономики. Даже без учета ресурсов п-ова Ямал газовая промышленность на территории ЯНАО еще располагает некоторым потенциалом роста, хотя проблемы отрасли могут резко обостриться в связи с переходом наиболее крупного Уренгойского месторождения в стадию падающей добычи. Добыча нефти также падает, но меньшими темпами, чем на территории ХМАО (ввиду разработки большинства месторождений в стадии растущей и стабильной добычи).

Ханты-Мансийский АО - основной нефтедобывающий район России. Данный округ имеет определенные предпосылки к формированию более диверсифицированной структуры хозяйства: пока еще сохраняется воспроизводственный потенциал лесных угодий, который позволяет вести лесное хозяйство в значительных масштабах (включая деревообработку); развита газопереработка (6 газоперерабатывающих заводов суммарной мощностью свыше 20 млрд. $м^3$ газа в год); в свою очередь, осушенный нефтяной газ является топливом для получения электроэнергии на сургутских и Нижневартовской ГРЭС.

Необходимо принимать во внимание и значительный потенциал трудовых навыков населения АО - геологов, строителей, нефтяников, газовиков и работников общераспространенных профессий (при этом весьма высока степень урбанизации - свыше 75% населения живет в городах и рабочих поселках).

Хозяйство ХМАО и ЯНАО - основа воспроизводственного потенциала экономики Тюменской области. Например, в

1993 г. здесь произведено свыше 90% валовой продукции, получено более 95% прибыли всего хозяйства области.

2.2.3. Издержки «сверхускоренного» индустриального развития

Межотраслевая несбалансированность.

Индустриальное развитие Тюменской области и переход ее от структуры хозяйства, основанной исключительно на использовании воспроизводимых природных ресурсов, к структуре, основанной на использовании невоспроизводимых минерально-сырьевых ресурсов, характеризовались чрезвычайно высокими темпами. Сформированная экономика отличается большой открытостью: производимая продукция в основном направляется в другие регионы страны и на экспорт, а поставки оборудования, продовольствия, потребительских товаров, финансовых и прочих ресурсов (включая пополнение рабочей силы) для нужд самой области осуществлялись и осуществляются из-за ее пределов. Представляется важным отметить, что все основные решения, связанные с развитием ведущих отраслей хозяйства области, принимались исключительно на уровне центральных органов государственной и партийной власти страны (в то время - СССР). В основе государственной политики по отношению к данной территории лежал примат развития нефтегазового сектора экономики. Например, в отчетном докладе Тюменского обкома КПСС XII областной партийной конференции 24 февраля 1966 г. отмечалось: «Смысл происходящих событий... состоит в том, чтобы в Западной Сибири создать новый крупный народнохозяйственный комплекс страны по добыче нефти и газа, по заготовкам и переработке леса...» [5, с.28].

Развитие непрофильных производств (напрямую не направленных на добычу нефти и газа и транспортировку их

за пределы области) осуществлялось в исключительно редких случаях.

В основе государственной политики лежало достижение сбалансированного развития нефтегазового сектора экономики - соответствие мощностей (производственных возможностей) смежных и обслуживающих производств развитию добычи - сначала нефти, а затем и газа. При этом «сбалансированность» различных подотраслей осуществлялась через их периодическую... несбалансированность. Так, в 60-е годы остро стояла проблема отставания сроков ввода магистральных нефтепроводов от темпов подготовки месторождений к разработке; хронически запаздывал ввод мощностей газоперерабатывающих заводов (точнее, заводов по подготовке нефтяного газа к дальнему транспорту) - в среднем на ... 10 лет; отставали темпы ввода жилья по сравнению с динамикой притока населения, а также ощущалась острая нехватка мощностей строительной индустрии и для нужд промышленного строительства; низкими темпами велось транспортное строительство - особенно в начальный период освоения региона; наблюдались весьма серьезные диспропорции в подготовке запасов геологопоисковыми и геологоразведочными организациями и имели место значительные диспропорции в самой данной подотрасли (например, в обработке результатов геофизических исследований), очень слабо «осваивались» средства на охрану окружающей среды и т.д.

Говоря о характерной для хозяйства Тюменской области межотраслевой несбалансированности, нельзя не отметить следующее чрезвычайно важное обстоятельство. Постоянное отставание в развитии сопряженных отраслей и производств (и прежде всего - инфраструктурных) приводило к крупным потерям в эффективности функционирования главных отраслей экономики региона. Геологи, нефтяники, газовики, приступая к освоению практически каждого нового месторождения, приходили на неподготовленную террито-

рию. В результате не только имел место огромный перерасход трудовых, материальных и финансовых ресурсов, но предприятия нефтегазового комплекса недодавали и значительные объемы своей основной продукции - нефти и газа.

При этом можно заметить (внимательно изучив документы и решения прошлых лет по развитию хозяйства Тюменской области), что на первом этапе освоения нефтегазовых ресурсов вопросам комплексного развития уделялось значительно больше внимания, чем в дальнейшем в конце 70-х и в 80-х годах. В одной из статей лидера области в 1966 г. отмечалось: «... прежде всего нужна генеральная схема развития производительных сил Западной Сибири на длительный срок.

Безотлагательно надо определить экономические и технические возможности осваиваемого края и его место в энергообеспечении и размещении нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности страны. При освоении природных богатств нельзя допустить материальные потери, а также низкую эффективность производства.

Если на каком-то этапе допустима узкая «сырьевая» специализация, то в дальнейшем обязательно потребуется развивать экономику области комплексно. Именно это дает наибольший экономический эффект» [5, с.53].

При этом можно заметить, что понимание комплексности было весьма своеобразным и связывалось со сбалансированным развитием хозяйства региона с точки зрения достижения целевых показателей, установленных исходя из общегосударственного народнохозяйственного плана. Характерный пример: начиная с 1977 г., в Государственный план социально-экономического развития СССР был включен раздел «Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс», но при всем том главной задачей региональной программы остались «добыча нефти и газа и их доставка в европейскую часть СССР». Это не наши слова, а цитата из

книги бывшего председателя ЗапСибМВТК В.П.Курамина [6, с.5].

Той же точки зрения придерживались и официальные научные организации. Так, в постановлении конференции по проблемам развития и размещения производительных сил Тюменской области в апреле 1969 г. отмечалось: «ГЛАВНЫМ ОПРЕДЕЛЯЮЩИМ НАПРАВЛЕНИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ для Тюменской области конференция считает ускоренное развитие нефтегазодобывающей промышленности на базе имеющихся ресурсов нефти и газа, технического прогресса и автоматизации, технологических процессов с комплексным развитием сопутствующих отраслей народного хозяйства» [5, с.183].

При решении «главной задачи» - увеличения добычи нефти и газа - в наиболее сложном положении находились непрофильные и «непрестижные» проблемы (с точки зрения общегосударственной значимости решаемых основных задач). К их числу следует отнести решение социально-демографических проблем и охрану окружающей среды.

Социально-демографические проблемы.

Несоответствие чрезвычайно высоких темпов роста населения, обусловленных интенсивным развитием нефтегазового комплекса, и исключительно низких темпов создания социальной инфраструктуры вплоть до середины 80-х годов было причиной кризисного состояния социальной сферы Тюменской области.

Однако, начиная с 1987 г., темпы роста населения в области стали неуклонно снижаться, а с 1991 г. происходит абсолютное сокращение численности. На начало 1992 г. численность населения составила 3 млн. 100 тыс. чел., что на 40 тыс. меньше, чем в предыдущем году. В первую очередь это связано с существенным сокращением естес-

твенного прироста населения - более чем на 30%. Значительную роль сыграло и резкое сокращение производственной и инвестиционной деятельности в округах - районах добычи нефти и газа.

Если в прошлые десятилетия была заметна тенденция повышения уровня жизни, то в последние годы произошло его снижение и усилилась дифференциация между различными группами населения. Остающаяся и в годы реформ основным источником доходов среднемесячная заработная плата за 1989-1991 гг. выросла в 2,2 раза, за 1992 г. она увеличилась в 16 раз.

При значительном росте номинальной заработной платы, существенно превышающей среднероссийский уровень (почти в 3 раза по народному хозяйству в 1993 г.), реальные доходы населения упали и находятся на уровне начала 80-х годов. Потребление продуктов питания в регионе составляет 70% от уровня 1985 г., обеспеченность населения жильем практически не растет с 1989 г. Исключение пожалуй, составляет Ямало-Ненецкий автономный округ, где отмечается незначительное увеличение общей жилой площади, приходящейся на одного жителя. Это объясняется наибольшим сокращением численности населения в округе за этот период. При этом в 1992 г. более чем в 2 раза выросло число проживающих в ветхом и аварийном жилье (без учета балков и вагончиков). В целом уровень развития социально-бытовой инфраструктуры в Тюменской области составляет примерно 70-90% от среднего по России.

При этом рост заработной платы значительно дифференцирован по отраслям: в 1992 г. в химической и нефтехимической промышленности - в 24 раза, в газовой - в 20,2; в нефтедобывающей - в 14,4; в пищевой - в 9,7; в легкой - в 8,6 раза.

В настоящее время самыми высокооплачиваемыми являются работники совместных предприятий и банковские

служащие, их заработная плата выше оплаты труда занятых в производственной сфере.

Самая низкая зарплата сохранялась в бюджетных организациях и в отраслях, оказывающих услуги населению, в которых занято около 40% рабочих и служащих. Это создает социальную напряженность в регионе, которая усугубляется низкой обеспеченностью северян социальными услугами - жильем, школами, больницами и т.д. В категории низкооплачиваемых продолжают оставаться работники аграрного сектора.

Особую тревогу вызывает состояние социально-экономического развития народностей Севера Тюменской области, где проживают представители всех 26-ти народов российского Севера. В их числе - 23 тыс. ненцев, 20 тыс. ханты, 7 тыс. манси и 1,6 тыс. селькупов. Коренное население проживает преимущественно на территории своих национально-государственных образований, лишь 2,3 тыс. чел. - за их пределами. При этом в силу большого притока населения из других регионов страны для освоения нефтегазовых ресурсов доля лиц коренной национальности в численности жителей районов Крайнего Севера Тюменской области снижается (хотя и при некотором абсолютном росте их численности): 1989 г.- 49 тыс., в 1991 г. - 57,5 тыс.чел.

Народы Севера в большинстве своем проживают в местах ведения традиционных промыслов (охота, добыча рыбы, оленеводство). К категории национальных поселений в области отнесено 216 поселков. Анализ статистических данных по районам проживания коренных народностей показывает, что оплата труда здесь на 30-40% ниже, чем в среднем по округам области.

С одной стороны, это связано с несовершенством используемых средств производства и более низкой долей промышленно-производственных фондов в этих районах. С другой стороны, активное освоение нефтегазовых ресурсов

без учета уклада жизни народностей Севера привело к ухудшению экологической обстановки и снижению производства продукции сельского хозяйства, так как охотничьи угодья, оленьи пастбища, многие реки и озера потеряли хозяйственное значение.

При более низкой заработной плате на работающих представителей коренных народностей приходится больше иждивенцев, чем в среднем по области: на 100 рабочих промыслово-охотничьих хозяйств - 115, рабочих рыбозаводов - 135, в то время как на 100 рабочих и служащих в области в целом - 75 иждивенцев. Это еще больше снижает среднедушевой доход данной категории населения.

Можно констатировать, что коренные жители, в значительной степени потеряв свои исконные занятия, не успели основательно приобщиться к новым формам жизни и занятий, не имеют ясных представлений о будущем развитии. Государством должны быть созданы все условия, чтобы жизненный уровень этих людей был не ниже, чем в других районах России.

На Севере области существует значительный слой малоимущих граждан, нуждающихся в социальной защите.

Спад в материальном производстве обусловил высвобождение занятых, прежде всего в строительстве, эксплуатационном бурении. Это означает, что в Тюменской области всерьез встала проблема безработицы. Тем не менее в регионе имеется значительное количество свободных рабочих мест. Так, на конец 1992 г. органами службы занятости признано безработными 1229 человек, в то время как на предприятиях и в организациях области насчитывалось почти 23 тысячи свободных рабочих мест.

Численность незанятых (в народном хозяйстве, в учебе с отрывом от производства или в домашнем хозяйстве) в 1994 г., по оперативным данным администрации Ямало-Ненецкого автономного округа, составила 20 тыс. чел. (или

более 5% всех трудовых ресурсов округа). Из них нуждались в трудоустройстве (с правом получения пособия по безработице) свыше 5 тыс. чел. В последние три года высвобождалось из народного хозяйства округа порядка 7-8 тысяч работников ежегодно, причем для трудоустройства почти половины из них требовалось создание новых рабочих мест.

Проблема безработицы в Тюменской области усугубляется тем, что в 70 - 80-х годах имел место нерациональный приток трудовых ресурсов, вызванный ведомственным характером развития НГК.

Наиболее яркий пример тому - создание многочисленных и дублирующих друг друга строительных, ремонтных, снабженческо-сбытовых и прочих обслуживающих подразделений в составе предприятий геологоразведки, нефтяной и газовой промышленности. Таким же путем развивалась в регионе и социальная инфраструктура, вызывая искусственный рост потребности в трудовых ресурсах. Все это привело к значительной перенаселенности Севера Западной Сибири, которая к началу 90-х годов составила, по разным оценкам, от 25 до 40% (400-700 тыс. чел.). Наиболее остро стоит вопрос о женской безработице и трудоустройстве подростков, создании для них дополнительных рабочих мест. Решить эту проблему сложно, не имея перспективных представлений о развитии городов и районов.

Происходит сокращение среднесписочной численности рабочих и служащих (за последние три года в ХМАО - на 53,4 тыс. чел., в ЯНАО - на 24,9 тыс.). Основное сокращение численности занятых имеет место в строительстве, что обусловлено снижением инвестиций в нефтегазовый комплекс, общим недостатком финансовых средств и ростом стоимости строительства. По той же причине уменьшилась численность занятых в бурении.

Учебные заведения плохо приспособлены к переобучению и продолжают выпускать специалистов, заранее обре-

ченных на безработицу. Хотя попытки решения проблемы имеются. Так, в ЯНАО стали применять систему трехсторонних контрактов, когда специалист обучается под конкретный заказ предприятия или организации и по окончании получает гарантированное место работы. Летом 1992 г. в этом округе действовала молодежная биржа для трудоустройства школьников, студентов, инвалидов и др.

Созданные на Севере службы занятости находятся в стадии становления. Они должны иметь прогнозы потребности в кадрах, способствовать созданию рабочих мест в рамках перспективы развития городов и районов Севера, активно участвовать в направлении на переобучение. Особой сферой деятельности этих служб должна стать работа по составлению банка данных о вакантных местах на юге области и в других более пригодных для проживания населения местах.

В результате действия многих социально-экономических факторов происходит отток населения, наиболее интенсивный - из округов, особенно из Ямало-Ненецкого. Самый значительный отток по ЯНАО был в 1992 г.- практически по всем районам и городам округа сложилось отрицательное сальдо миграции, составив по округу - 16,7 тыс. чел. В последние два года ситуация несколько стабилизировалась.

В данном случае определяющую роль играет сокращение производства. Немаловажное значение имеют снижение мотивации работы в северных условиях и необходимость возвращения в республики СНГ из-за нестабильности политической обстановки. Наибольшее число мигрантов из округов приходится на Украину.

С 1 июня 1993 г. наконец вступил в силу Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Есть надежда, что он поможет решить реально существующие сейчас

серьезные проблемы с бронированием жилья, начислением пенсий по северному стажу, обменом заработанных на Севере денег и др. Но пока еще не разработан закон о статусе северных территорий, не урегулированы отношения по этим вопросам с другими государствами СНГ.

Основная масса мигрантов - это обученные квалифицированные кадры (в возрасте от 30 до 39 лет по ХМАО, 50-59 лет - по ЯНАО) из крупных нефтегазодобывающих районов и городов Севера. В то же время положительный механический прирост наблюдается в группе менее квалифицированного населения (20-29-летних).

Существует еще значительная группа населения, которая желала бы покинуть Север, - это пенсионеры, инвалиды, люди, отработавшие на Севере много лет, и др. Основная причина, по которой они не выезжают, связана с отсутствием жилья в более пригодных для проживания местах. Этой категории лиц явно необходима помощь в организации выезда и дальнейшего устройства. Достаточно экономичные пути решения этой проблемы просматриваются, так как строительство нового жилья на Севере во много раз дороже, чем на юге, а многие северные предприятия вынуждены строить жилье для вновь приглашенных работников.

В условиях дефицита капитальных вложений почти в 4 раза снижаются их объемы в отраслях жизнеобеспечения населения: в сельском хозяйстве, пищевой и легкой отраслях промышленности.

Следует отметить, что приоритет отдается производственному строительству: как в государственных капитальных вложениях, так и в собственных средствах предприятий доля непроизводственного строительства составляет 11-17%. Тем самым подрывается материальная база для создания и развития объектов социально-бытовой инфраструктуры в области и повышения уровня жизни населения.

Доля непроизводственных капитальных вложений в общем объеме ассигнований в Тюменской области в течение 1991-1992 гг. была на уровне 15-17%, то есть ниже, чем в среднем по России.

В условиях низкого уровня жизни населения области, значительного сокращения государственных инвестиций на развитие социальной сферы, развала потребительского рынка дальнейшее пренебрежение к решению социальных проблем в регионе недопустимо. К тому же не менее остры в регионе и экологические проблемы. Хроническое игнорирование требований охраны природной среды в ходе хозяйственного освоения углеводородных ресурсов поставило регион перед угрозой экологической катастрофы. Состояние природной среды на значительной части территории предельно напряжено, для нормального проживания людей необходимо планомерное восстановление нарушенной природы.

Происходящие в последние годы социально-экономические и политические процессы в стране, естественно, только обострили социально-демографические проблемы области. Коротко резюмировать вышесказанное можно следующим образом:

- остро стоит проблема избыточной перенаселенности нефтегазодобывающих районов Тюменской области (она усугубляется наметившейся к 1993 г. тенденцией усиления притока населения из других районов России и государств СНГ, в которых экономическая и политическая обстановка отличается еще большей неустойчивостью и неопределенностью);

- имеются чрезвычайно узкие возможности решения проблем занятости трудоизбыточного населения в нефтегазодобывающих районах ввиду их моноотраслевого характера и неразвитости сферы услуг и возможностей реализации «самозанятости» населения, что грозит в ближайшее время появлением серьезной безработицы;

- активным освоением нефтегазовых ресурсов без учета уклада жизни народов Севера, ухудшением экологической обстановки в районах их традиционного проживания нанесен значительный ущерб коренным народам Севера;

- обострились проблемы финансирования и содержания социально-бытовой инфраструктуры в связи с «уходом со сцены» основного действующего лица в хозяйство северных территорий - государства, а также с невозможностью выполнения этих функций местными органами власти.

Возникает вполне логичный вопрос: как территория, хозяйство которой весьма длительное время развивалось для решения общегосударственных задач, сможет самостоятельно решить комплекс социально-демографических проблем, вызванных притоком населения из других регионов и государств?

Экологические проблемы.

Как и предыдущий круг проблем хозяйства Тюменской области, экологические проблемы были во многом порождены:

- чрезвычайно быстрыми темпами индустриализации хозяйства области;

- «нецелевым» характером проблемы, который в значительной степени вытекает из более глубоких системных характеристик предыдущей модели социально-экономического роста (см. ниже раздел 3);

- новизной проблемы и отсутствием политических предпосылок ее признания и возможности решения (различного рода запретами и табу на информацию и аналитические материалы, а также на возможность их публичного обсуждения);

- отсутствием системы действенного контроля за состоянием охраны окружающей среды и непроработанностью

многих процедурных вопросов (система охраны окружающей среды носила в целом ограничительно-запретительный характер и, как правило, была поручена ... самим природопользователям).

Статистические данные, характеризующие динамику состояния окружающей среды в Тюменской области, весьма неполны, так как учет и контроль в предшествующие годы осуществлялись выборочно, длительное время отсутствовали территориальные органы, заинтересованные в получении представительной картины состояния окружающей среды.

Однако даже весьма неполные данные показывают, что нефтегазовое производство является основным источником загрязнения водных и земельных ресурсов. Например, в 1991 г. в природные водоемы было выведено 556 млн. $м^3$ сточных вод, площадь нарушенных земель на начало 1992 г. составила 80,3 тыс.га (что на 1,6 тыс.га больше, чем на ту же дату 1991 г.), из них 56,5 тыс.га нарушено предприятиями нефтегазовой промышленности. На производственные нужды предприятия отрасли забирают более 500 млн. $м^3$ свежей воды, причем, несмотря на снижение объемов добычи нефти, ежегодный прирост потребления воды составляет 10% [7].

Основные источники загрязнения окружающей среды - это разливы нефти и нефтепродуктов при порывах нефтегазопромысловых и магистральных трубопроводов, загрязнение почвы нефтью и компонентами пластовых вод, буровыми растворами и отходами компрессорных станций.

Двигатели одной буровой установки за год сжигают до 1500 т горючего. Ежесуточно расходуется до 30 т химически активных растворов. В результате выбросы составляют: до 2 т углеводородов и сажи, более 30 т окислов азота, 8 т окиси углерода, сернистого ангидрида и др. Чтобы буровой раствор стал безопасным, его надо разбавить водой в 2000 раз.

Таким образом, одна буровая нуждается за год в реке с площадью водосбора 6-7 тыс. км^2 [8].

Количество порывов нефтепромысловых трубопроводов ежегодно увеличивается и в 1991 г. достигло 46 тыс., что связано с износом трубопроводов, неудовлетворительным состоянием и обслуживанием, с отсутствием надлежащего технического контроля за ними. Наибольшее количество аварий на нефтепроводах (более 70%) связано с коррозией труб, остальные - со строительным браком и наездами техники. Объем разлива нефти на один порыв достигает 400 т. Только за последние четыре года количество разлитой нефти на один порыв увеличилось в 2,5 раза, а площадь замазученных земель - в 4 раза [7].

В результате значительные площади и сельскохозяйственные угодья полностью выведены из хозяйственного оборота. Только площадь замазученных земель в Тюменской области на 1 января 1991 г. составила 60 тыс. га. Всего же за годы нефтяного и газового бума в Тюменской области утрачено свыше 6 млн. га территорий, где хозяйствовали до этого многие поколения северных народов. Например, на территории ЯНАО за последние 15 лет, когда велось активное промышленное освоение ресурсов, безнадежно загрязнены и потеряли свое промысловое значение 28 рек, улов рыбы в округе сократился с 17,5 до 12 тыс.т. Коренные жители вынуждены были уйти из районов Медвежьего, Уренгойского, Ямбургского месторождений, а также с юга округа, освоенного нефтяниками [9]. В округе под города, поселки, дороги, обустройство месторождений и т.п. официально отведена площадь в 400 тыс.га. А техногенное воздействие испытала на себе территория площадью свыше 7 млн. га.

При прокладке газовых трасс полностью уничтожается растительный покров, в том числе ягель; вырубается лес, большую часть которого бросают неиспользованным; гибнет поверхностный, самый плодородный слой почвы на

Таблица 2.1

Объемы выбросов
загрязняющих веществ (ЗВ) в атмосферу
предприятиями нефтяной промышленности России*

Показатели	1990	1991	1992
	Российская Федерация**		
ЗВ - всего, тыс. т,	2943,0	2490,1	2274,8
в том числе углеводороды	1817,4	1175,0	1032,8
ЗВ - всего в расчете на 1 тыс.км2 территории, кг,	983	832	760
в том числе углеводороды	607	393	345
	Тюменская область		
ЗВ - всего, тыс. т,	1741,3	1390,3	1173,6
в том числе углеводороды	1260,8	826,5	689,3
ЗВ - всего в расчете на 1 тыс.км2 территории, кг,	1367	1092	922
в том числе углеводороды	990	649	541
	Прочие нефтяные районы		
ЗВ - всего, тыс. т	1201,7	1099,8	1101,2
в том числе углеводородов	556,6	348,5	343,5
ЗВ - всего в расчете на 1 тыс.км2 территории, кг,	699	640	641
в том числе углеводороды	324	203	200

* Таблица составлена на основе данных, приведенных в [12,с.438]

** Показатели определены без учета АК "Транснефть".

прилегающих к трубопроводам пространствах; сильно загрязняются нефтепродуктами «коридоры» трасс и вахтовых поселков. Например, в «коридоре» газовых трасс, проходя-

щих только по территории Березовского района (западная часть ХМАО), в 1992 г. было выброшено на ландшафт свыше 24 тыс. т вредных веществ [10]. Как правило, техногенному воздействию подвергаются площади в 3-10 раз большие, нежели те, что отведены для эксплуатации.

Объем сжигаемого попутного газа в Западной Сибири ежегодно составляет свыше 10 млрд. м^3. (подробнее см. [11]). Это приводит к загрязнению не только поверхности, но и воздушного бассейна.

По результатам одного из обследований было обнаружено, что в Нижневартовске в 1 м^3 воздуха летом находится около 270 мг углеводородов. При этом их содержание в зимний период снижается до 70 мг/м^3. Такое изменение содержания вредных веществ связано с тем, что основными причинами попадания углеводородов в атмосфере города являются:

- испарение разливов нефти;
- слабая защищенность резервуарных парков;
- сжигание попутного нефтяного газа в атмосфере - на территории района сжигается около 5 млрд. м^3 газа, включая и газ, сжигаемый на Нижневартовской ГРЭС.

Согласно официальным данным Минтопэнерго РФ, суммарный выброс загрязняющих веществ предприятиями нефтяной промышленности составил в Тюменской области в 1992 г. более 1,1 млн. т (в том числе углеводородов - почти 0,7 млн. т). И хотя за период с 1990 г. объемы выбросов сократились примерно на 45%, однако «плотность» загрязнения (в расчете на единицу площади территории) в Тюменской области все еще превышает показатели других нефтяных районов почти в 1,5 раза (табл. 2.1).

В итоге подрывается основа жизни не только коренных народностей Севера, но и самих участников освоения нефтегазовых ресурсов: деградация природной среды приводит к росту заболеваемости, сокращению продолжитель-

ности жизни и в конечном счете - к разрушению среды обитания будущих поколений.

В бывшем СССР использование недр регулировалось в соответствии с «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», которое являлось законодательным актом непрямого действия и детализировалось в различных нормативных материалах ... ведомств-недропользователей. Например, министерство геологии было в то же время и министерством ... охраны недр; министерство нефтяной промышленности отвечало за ... рациональную и экологически безопасную разработку нефтяных месторождений и т.д.

В рамках системы управления нефтегазовой промышленности Западной Сибири существовала, например, постоянно действующая комиссия по охране недр Самотлорского месторождения. Частично функции по охране природы были возложены на систему государственных органов технического надзора за безопасным ведением работ в горной промышленности (Госгортехнадзор СССР), на органы бассейновых инспекций (в системе министерства мелиорации и водного хозяйства) и на другие государственные учреждения.

Однако эффективность их работы была чрезвычайно низка. Наиболее важной и существенной причиной этого является доминировавший в то время постулат об «общенародном характере собственности на природные ресурсы». Исходя из центральной роли в политической системе коммунистической партии (опять же как партии всего народа) следовал вывод и об общественной целесообразности всех принимаемых на ее съездах и пленумах ЦК решений.

Поэтому механизм природопользования решал подчиненные задачи - предполагалось, что все социально-экономические аспекты и приоритеты учтены и согласованы на центральном (союзном и гораздо реже республиканском)

уровне, а основные проблемы недропользования имели чисто техническое свойство. А именно: необходимо изыскать источники финансирования согласованного проекта, подготовить его технико-экономическое обоснование, собственно технический проект, в котором необходимо отразить затраты на соцкультбыт (в последние годы стало добавляться требование об учете экологических последствий и рекультивации земель и горных выработок).

Все спорные вопросы решались на «технорабочем» уровне - согласование горного отвода для проведения работ, условия эксплуатации оборудования и производственных систем (органы Госгортехнадзора), соблюдение проектно-технических решений (система авторского надзора).

Территория разведки и поисков, геологическая структура, месторождение - все это предоставлялось государственным предприятиям на бесплатной основе. Соответственно и возможные санкции за нарушение как экологических требований, так и более частных (инженерного или строительного свойства) носили в большей степени моральный или уголовный характер по отношению к конкретным исполнителям и мало затрагивали «судьбу» проекта.

Преимущества такой системы известны:

- возможность концентрации ресурсов на малом, ограниченном числе проектов и реализация их путем «командных» принципов в сжатые сроки;

- простота решения и согласования многих вопросов - достаточно было нескольких страниц постановления высших инстанций с приложением нескольких таблиц, чтобы «сдвинуть» дело;

- очень ясная вертикальная иерархия рассмотрения, согласования и решения всех проблем.

Известны также и недостатки:

- отсутствие у конкретных организаций-исполнителей интереса и стимулов эффективно и рационально реализо-

вать проект, подмена конечных целей промежуточными (метры проходки в бурении скважин; прирост запасов в общем и среднем, но никак не там, где надо; «освоение» лимитов госкапвложений и никак не завершение объектов и т.п.);

- ориентация на использование ведущего компонента добываемого (используемого) природного ресурса;

- стремление к сверхинтенсивной выработке лучших запасов и ресурсов исходя из «общегосударственных» высших интересов;

- пренебрежение требованиями охраны окружающей среды и экологически безопасного ведения работ;

- решение социально-экономических проблем территории в той степени и постольку, в какой и поскольку это связано с освоением конкретного полезного ископаемого и конкретного месторождения;

- невозможность реализации сложных «многофункциональных» проектов, требующих привлечения многих участников из самых различных сфер деятельности (это может иметь место только в единичных случаях, но не как правило).

Решение социально-экономических проблем в период после истощения полезных ископаемых или после утраты территорией своего приоритетного народнохозяйственного значения всецело ложилось вновь на плечи всевидящего и всемогущего «центра», который должен был вновь выделить ресурсы (уже за счет других территорий и проектов и т.д.).

Изменение политической обстановки в стране, все большее внимание к вопросам охраны окружающей среды в мире (что так или иначе становилось известно и населению бывшего СССР), исчерпание лучших природных ресурсов и анализ причин изменения условий решения многих экономических проблем (поскольку состояние окружающей среды стало реальным препятствием на пути реализации планов и программ социально-экономического развития) - все это вместе взятое во второй половине 80-х годов потребова-

ло резкого изменения системы государственного управления природопользованием.

Уже в 1985 г. правительственными органами СССР была осознана критическая ситуация в нефтегазовых районах. Был предпринят ряд крупных акций по преодолению отрицательного воздействия промышленного освоения на окружающую среду: предусматривалось и вменялось в обязанность хозяйствующим субъектам - государственным предприятиям разработать и реализовать программу охраны окружающей среды.

В 1986-1990 гг. объем государственных капитальных вложений на охрану и рациональное использование природных ресурсов в Тюменской области увеличился почти в 2 раза и достиг в 1991 г. 282,5 млн. руб., среднегодовая стоимость основных производственных фондов по охране окружающей среды - 1016,2 млн. руб., текущие затраты на охрану природы составили 433,6 млн. руб.

Насколько велики эти средства? К сожалению, они оставались весьма незначительными - около 1,5% валовых инвестиций того периода в нефтяную промышленность, в то время как по оценкам экономистов-экологов требовалось только для нейтрализации последствий развития нефтяной промышленности не менее 13-15% валовых инвестиций, направляемых в ее развитие.

Несмотря на предпринятые действия, экологическая напряженность в 1986-1988 гг. нарастала, поскольку, с одной стороны, технологический базис разработки месторождений не изменился, а с другой - в эксплуатацию вовлекались все более мелкие месторождения.

Более того, в 1986-1988 гг. с привлечением ряда крупных научно-исследовательских и проектных институтов велась разработка комплексной схемы охраны природы на территории Западно-Сибирского нефтегазового комплекса.

Все эти усилия предпринимались в рамках прежней

модели социально-экономического развития - обезличенного характера собственности на природные ресурсы и адекватного ему механизма стимулирования и контроля. По мере изменения политических принципов устройства государства - перехода к общедемократическим нормам и правилам - стало стремительно меняться и представление о роли и месте решения экологических проблем в развитии общества. До настоящего времени этот процесс не закончен - не вся законодательная база сформирована, не определены достаточно ясно принципы решения ряда вопросов предоставления и контроля за использованием природно-ресурсного потенциала и т.д. Наиболее сложным является не столько решение проблем, связанных с законодательством и управлением, сколько наличие экономической возможности серьезного решения реальных проблем охраны окружающей среды, перехода экономической жизни на принципы устойчивого эколого-экономического развития. Последнее связано с глубоким экономическим и структурным кризисом, который переживает Россия.

Тем не менее, как нам представляется, развитие экономических и природоохранных процессов идет в этом направлении. На проблемах формирования основ новой модели, основанной на более полном учете природоохранных факторов и условий, мы и остановимся ниже.

2.3. «Стихийное» формирование новой системы в переходный период

По нашему мнению, «стихийным» периодом формирования элементов новой эколого-экономической модели развития хозяйства не только Тюменской области, но и России и бывшего СССР в целом следует считать 1986-1991 гг. Причины (уже названные выше) - большая открытость общества, а также ряд крупных экологических катастроф и

проектов со значительным влиянием на окружающую среду, которые оказались в центре внимания общества. Для этого периода характерен «выход» на арену общественных групп и движений, их участие в обсуждении и подготовке решений.

К числу крупных катастроф и гигантских экологических проектов следует отнести прежде всего аварию на Чернобыльской АЭС, проект переброски северных рек в Каспийское море и сибирских рек в Среднюю Азию, проект строительства нефтегазохимических комплексов в Тюменской области и попытку начать освоение п-ова Ямал. Все эти проекты достаточно полно освещены в печати - как в массовой, так и в специальной. Мы же здесь отметим некоторые важные, на наш взгляд, обстоятельства, которые оказали влияние на процессы в Тюменской области.

Весьма показательным примером изменения состава участников, оказывающих влияние на принятие крупных хозяйственных решений для Тюменской области, явилось обсуждение проекта строительства пяти крупных нефтегазохимических комбинатов (НГХК).

Советом Министров СССР были приняты постановления о начале работ (№ 1399 от 2 декабря 1988 г. и № 1012 от 10 октября 1989 г.), и в течение 1989 г. были подписаны протоколы о намерениях, выполнены технико-экономические обоснования, начались подготовительные строительные работы на площадках. Однако уже в 1990 г. реализация этого крупномасштабного проекта была прекращена.

Решения правительства подверглись острой критике со стороны ученых-экономистов, экологов, были отрицательно восприняты жителями и органами местной власти территорий, где планировалось построить новые НГХК.

К числу недостатков проекта может быть отнесено и то, что в составе ряда производств намечался выпуск экологически вредных (серо- и хлорсодержащих) соединений, для чего на территории Тюменской области не имелось никаких

сырьевых предпосылок. Таким образом, ряд министерств бывшего СССР пытался разместить в новых районах производства, развитие которых на прежней технологической основе в районах традиционного размещения было невозможно.

С точки зрения анализа изменения процедуры обсуждения и согласования проектов данный пример интересен тем, что впервые на территории области общественное экологическое движение выступило как влиятельная сила. Проект, как и многие хозяйственные решения советского периода, отличал чрезмерный гигантизм - предполагалось израсходовать около 40 млрд. руб. и свыше 7 млрд. дол. в течение 5-7 лет. «Технология» подготовки данного решения также была традиционной - в Госплане СССР и ведомствах был выработан проект документа и обсужден только с руководителями местных органов власти, а также хозяйственных структур и партийных организаций (ведь это был 1988 год).

В целом подготовка данного очень крупного решения не соответствовала изменившимся внутриполитическим условиям. Приведенная история свидетельствует о назревшей уже в тот период необходимости изменить процедуру обсуждения и утверждения инвестиционных проектов, включая и их экологическую экспертизу с участием представителей общественности.

Итак, на примере данного несостоявшегося «суперпроекта» мы наблюдаем следующее:

- стремление решить чрезвычайно актуальную экономическую задачу - привести сырьевую базу нефтегазохимической промышленности в соответствие с общемировыми тенденциями по более широкому использованию легкого углеводородного сырья и тем самым резко уменьшить его потери;

- попытку ее решения в рамках старых сложившихся схем и стереотипов - за счет делегирования прав и полномо-

чий решения данной проблемы отдельным ведомствам, а также стремление сохранить действующие на традиционной сырьевой базе производства в других районах;

- принципиальную невозможность решения данной задачи в рамках сложившихся подходов из-за изменений, произошедших в политической и экономической ситуации в бывшем СССР и в России.

По нашему мнению, последнее вовсе не означает, что идея интенсивного развития нефтегазохимической промышленности на территории Западной Сибири неплодотворна и нежизнеспособна. Последняя, напротив, является одним из основных направлений повышения стабильности функционирования хозяйства региона.

«Наступление» на Ямал тоже пришлось остановить.

Не менее красноречивый пример роста «экологического» сознания населения области и реального влияния экологических аспектов на принятие хозяйственных решений связан с попыткой в то же самое время приступить к освоению газоконденсатных месторождений п-ова Ямал (с запасами данных месторождений связываются основные перспективы поддержания высоких уровней добычи газа в России и обеспечения долгосрочных экспортных контрактов со странами Западной Европы).

Точно так же, как и в случае подготовки и принятия решения по строительству нефтегазохимических комбинатов, крупномасштабная программа была подготовлена в министерстве газовой промышленности СССР без обсуждения и рассмотрения с представителями общественности и коренных народов Севера.

Освоение Ямала началось нескоординированно, без общего представления о программе развития работ. В результате был нанесен значительный урон ранимой арктической природе, сельскому хозяйству, коренному населению полуострова. При использовании «традиционного» подхо-

да к освоению новых месторождений (отчуждение значительных участков территории) более 800 семей - 4 тыс. оленеводов, охотников, рыбаков - были бы вынуждены покинуть свои места; угодья могли сократиться примерно на 1,2 млн. га [9].

Поэтому под влиянием общественности, и в первую очередь при участии созданной в этот период организации по защите прав коренных народов Севера «Ямал - потомкам!», Ямало-Ненецкий окрисполком принял решение остановить обустройство месторождений на п-ове Ямал, прекратить финансирование промышленных объектов. Основная причина - серьезные экологические и социальные проблемы, возникшие в зоне строительства.

Приведенные выше примеры свидетельствуют об «экологизации» процедур принятия и подготовки принимаемых хозяйственных решений, о появлении нового активного участника процесса обсуждения решений - экологических движений и организаций, представляющих интересы народов Севера («Ямал - потомкам!» и «Спасение Югры»). Данные примеры свидетельствуют также о кризисе прежней системы принятия хозяйственных решений и о назревшей необходимости создания системы экологической экспертизы принимаемых и утверждаемых на всех уровнях решений.

Литература

1. Орлов Б.П. Сибирь сегодня: проблемы и решения.- М.: Мысль, 1974.

2. Тюмень: комплекс и его грани. За «круглым столом» пяти журналов // ЭКО. 1979. №3.

3. О производстве и использовании национального дохода (чистой продукции) по территории РСФСР за 1989 г. - М.: Госкомстат РСФСР, 1990.

4. Анализ динамики основных экономических и социаль-

ных показателей регионов Сибири в 1990-1994 гг. Научный отчет.- Новосибирск: ИЭ ОПП СО РАН, 1994.

5. Нефть и газ Тюмени в документах. Вып. 1. - Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1973.

6. Курамин В.П. Западная Сибирь в одиннадцатой пятилетке.Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1983.

7. Праведников Н.К. и др. Развитие энергетики Тюменского региона.- Новосибирск: ИГиГ СО РАН. 1993.

8. Известия. 1987. 25 дек.

9. Социалистическая индустрия. 1989. 15 марта.

10. Российская газета. 1993. 15 окт.

11. Sagers M.J., Kryukov V.A. The Hydrocarbon Proccessing Industry In West Siberia // Post-Soviet Geography. 1993. Vol.34, №2.

12. Нефтяная промышленность Российской Федерации. 1992.- М.: ВНИИОЭНГ, 1993.

13. Горяченко Е.Е., Пушкарев В.М. Социальные аспекты развития Тюменского нефтегазового региона // Регион: экономика и социология. 1994. № 2.

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

3.1. Механизм недропользования - содержание и основные особенности

В наиболее общем случае механизм недропользования представляет собой совокупность норм, правил и требований, связанных с передачей (на срок, в постоянное пользование, в собственность) и контролем последующего использования полезных ископаемых. Данный механизм регулирует совокупность отношений различных сторон, участвующих в процессе разведки, освоения, добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов.

Важнейшие особенности полезных ископаемых - а именно: их невоспроизводимость, ограниченность и длительные сроки эксплуатации месторождений - являются объективными предпосылками формирования специфического механизма, регулирующего использование данных ресурсов.

По нашему мнению, возможен двоякий подход к пониманию механизма недропользования:

а) узкий подход, связанный с собственно предоставлением недр в пользование (для разведки и/или разработки) полезных ископаемых;

б) расширительный подход, связанный с определением места недропользования в системе рычагов и регуляторов регионального экономического развития.

Основными элементами механизма недропользования при узком подходе являются:

- предоставление недр для разведки и поиска полезных ископаемых;
- предоставление недр для разработки (добычи) полезных ископаемых;
- контроль и регулирование разработки месторождений полезных ископаемых (со стороны органов государственно-

го управления - служб технического надзора, авторского проектного контроля, природоохранных служб и т.д.).

Расширительный подход предполагает:

- наличие всей совокупности элементов узкого подхода;
- выполнение фискальных функций в процессе формирования доходной части бюджетов различных уровней (от муниципального, областного и далее - федерального);
- использование процедур предоставления, контроля и регулирования недропользования для управления минерально-сырьевым сектором экономики (как на региональном, так и на федеральном уровнях);
- обеспечение тесной взаимосвязи процессов недропользования с региональным экономическим развитием - не только в части разработки данных конкретных полезных ископаемых, но и создания условий экономического развития территории в будущем (формирования на основе использования истощающихся природных ресурсов воспроизводимой экономической системы).

Весьма ярко все преимущества и недостатки узкого подхода можно проследить на примере территорий Сибири. Так, в Тюменской области за 30 лет интенсивного хозяйственного освоения из недр добыто свыше 6 млрд. т нефти и конденсата, свыше 5 трлн. куб. м газа, население выросло более чем на 2 млн. чел., построен ряд новых городов с населением свыше 100 тыс. чел. (Новый Уренгой, Нижневартовск, Сургут, Нефтеюганск, Ноябрьск) и построен жилой фонд площадью свыше 45 млн. м^2. И при этом была сформирована исключительно монопродуктовая структура хозяйства - нефтяная, газовая отрасли промышленности и электроэнергетика составляют свыше 70% всего объема промышленного производства.

Главная причина состоит в том, что практика узкого подхода к проблемам недропользования с неизбежностью порождает разрыв между решением социально-экономических проблем будущего развития территории и истощени-

ем ее природно-ресурсного потенциала сегодня. Результат - добыча нефти стремительно падает, бюджет (как федеральный, так и региональный - области и округа) не располагает необходимыми средствами для самостоятельной диверсификации структуры хозяйства, а следовательно, и для поддержания занятости на требуемом уровне (не говоря уже о создании новых рабочих мест).

Во многом аналогичную картину можно наблюдать на примере других территорий интенсивного сырьевого освоения - на Таймыре, в Кузбассе, Горном Алтае - везде, где недропользование преследовало одну цель - как можно скорее добыть необходимые минерально-сырьевые ресурсы.

Будущую судьбу таких территорий можно проследить на примере старых горнопромышленных районов Урала - полезные ископаемые исчерпаны, и остро стоит вопрос перепрофилирования данных угасающих индустриальных центров.

Названная проблема сложна не только в условиях «общенародной» экономики, но и в любой другой экономической системе (вспомним хотя бы угольные шахты Аппалачского бассейна в США). Но в мировой практике, в условиях сочетания платного недропользования и активного участия государства в регулировании развития минерально-сырьевого сектора экономики, найдены подходы к решению проблемы контроля территориями своего экономического будущего.

«Наполнение» понятия «механизм недропользования» в узком и расширительном смыслах, предложенное нами, разумеется, далеко не полно, но тем не менее отражает две главные особенности - по преимуществу технико-технологическую направленность, присущую узкому подходу, и социально-экономическую, присущую расширительному подходу.

Переход к новому механизму недропользования в России заключается, как нам представляется, в замене узкого

подхода расширительным, что является отражением во всебольшей степени социально-экономической направленности данного механизма.

3.1.1. Предпосылки и условия, необходимые для реализации механизма платного недропользования в рыночной экономике

Прежде чем остановиться на опыте ряда стран в реализации механизмов платного недропользования, рассмотрим некоторые наиболее важные принципы и условия реализации расширительного подхода к недропользованию. Следует также отметить, что в каждой стране имеется свое весьма определенное своеобразие механизма недропользования, которое обусловлено историческими, национальными, культурными и прочими условиями.

К числу наиболее общих следует, на наш взгляд, отнести семь нижеперечисленных условий.

1. Основное условие реализации подобных механизмов - платность доступа к разведке, поискам и добыче полезных ископаемых (реализуемое, как правило, в виде многоэтапной схемы - предоставление для поиска и разведки, а затем уже и для разработки).

2. Развитая законодательная нормативно-правовая база решения всех вопросов, связанных с практическими процедурами не только предоставления недр в пользование хозяйственным субъектам, но также регулирования и контроля за их последующим использованием. При этом регулирование прежде всего предполагает применение тех или иных форм и методов экономического свойства (налоговых скидок и различного рода платежей и санкций). Причем эти рычаги могут вполне реально повлиять на всю судьбу предприятия - вплоть до создания предпосылок банкротства (а не наказания директора предприятия штрафом в размере пятидесяти месячных окладов).

3. Наличие системы органов государственного управления процессами недропользования. Причем, как правило, эти органы занимаются только вопросами регулирования и контроля. Функциональные и исполнительные службы в системе органов государственного управления обычно разведены.

4. Высокая квалификация специалистов, занятых в системе органов управления и регулирования процессами недропользования, - как правило, имеющих специальную подготовку в данной области (никак не ограниченную знаниями в области разведки и охраны недр).

5. Соответствие системы законодательных и нормативных актов характеру государственного устройства - федеративное государство, унитарное, конфедеративное и т.д.

6. Отражение в нормативно-правовых документах большинства стран дополнительных условий, связанных с участием недропользователей в решении вопросов социально-экономического развития территорий поиска и добычи полезных ископаемых.

7. Присутствие (в различной форме) условий, связанных с протекционизмом по отношению к отечественной промышленности (занятой как непосредственно поиском и добычей полезных ископаемых, так и оказанием различных услуг и поставкой материалов и оборудования).

К числу наиболее общих условий следует также отнести и всю систему институтов, присущих рыночной экономике и способствующих переливу и аккумулированию капитала (без чего просто немыслима реализация чрезвычайно капиталоемких проектов в горнодобывающем секторе).

Как же реализуются все эти условия в практике конкретных стран? В чем состоит своеобразие реализации механизма платного недропользования и что может быть учтено в российских условиях?

3.1.2. Опыт зарубежных стран (США, Норвегии, Канады, Великобритании, Нидерландов)

США

[1-3]. Важнейшая особенность США заключается в отсутствии прямой государственной финансовой поддержки освоения и эксплуатации месторождений полезных ископаемых. Система регулирования недропользования основана исключительно на законодательных и экономических рычагах.

Подходы к регулированию определяются характером собственности на земельный участок, на котором предполагается проведение геологоразведки или добычи полезных ископаемых. Земельный участок может принадлежать федеральному правительству, правительству штата, муниципалитету, частному лицу или частной фирме.

Поэтому регулирование недропользования в США отличается значительным разнообразием - от штата к штату, от одного типа собственности на земельные участки к другому.

В общем случае государственное регулирование недропользования предполагает:

- прямое законодательное регулирование доступа к ресурсам;
- контроль над ценами на некоторые виды ископаемых;
- налоговые скидки на истощение недр;
- целевые субсидии на НИОКР;
- государственные закупки сырьевых материалов;
- централизованный федеральный учет и оценку минеральных ресурсов.

Непосредственно государственное регулирование и управление горным производством осуществляют пять специализированных управлений Министерства внутренних дел: Геологическая служба, Горное бюро, Служба управления минеральными ресурсами, Бюро управления государственными землями, а также Управление по рекультивации земель при открытых горных разработках.

Условием предоставления юридическим лицам исключительного права на геологическую разведку и эксплуатацию недр на федеральных землях является получение платного патента. Особенность патентной системы заключается в том, что любая компания, получившая законным путем доступ к выделенной территории и обнаружившая там месторождение, при соблюдении установленных правил регистрации получает неограниченное право на его разработку. В настоящее время возможности дальнейшего использования данной системы весьма ограничены, так как она не создает достаточных стимулов к рациональной добыче минерального сырья.

Во все большей степени развивается и совершенствуется практика временной сдачи земель под разведку и добычу полезных ископаемых, начало чему было положено в 1920 г. после принятия «Закона о минеральном лизинге». Аренда земельных участков является в настоящее время преобладающей формой взаимодействия между горнопромышленниками и частными землевладельцами. С 1978 г. этот порядок распространен и на все виды минерально-сырьевых ресурсов морского дна в пределах 200-мильной экономической зоны США.

Данная система предполагает:

- получение платной лицензии для проведения предварительной геологической разведки;
- в случае обнаружения промышленного месторождения минерального сырья указанного в лицензии вида получение преимущественного права заключения арендного договора для добычи.

Арендные платежи представлены тремя элементами:

- небольшими периодическими рентными платежами;
- дополнительной платой в размере 15% стоимости продукции за право разработки недр (роялти);
- единовременными платежами (бонусами), которые представляют собой значительно повышенный первый арен-

дный взнос, предшествующий моменту объявленного начала промышленной разработки месторождения.

Закон о лизинге 1920 г. устанавливает фиксированное распределение получаемых доходов: 10% поступает в федеральную казну, 52,5% идет в специальный фонд рекультивации земель; 37,5% (а для угольных месторождений - до 50%) направляется на развитие инфраструктуры и реализацию социальных и образовательных программ соответствующего штата. Помимо этого федеральное правительство по закону о местных органах власти (1976 г.) выплачивает штатам специальную компенсацию за недополучение местных налогов ввиду того, что арендуемые для горных работ земли не используются в других производственных целях.

Нетрудно заметить сходство основных положений российского Закона «О недрах» (принятого в феврале 1992 г.) с системой аренды недр США, что, как нам представляется, во многом связано с активным участием в рабочей группе по разработке этого закона специалистов Хьюстонского университета под руководством проф. Д.Харди.

Американская система, как это нетрудно видеть, не содержит никаких дополнительных условий, связанных с участием недропользователя в решении социально-экономических проблем развития территории, - «деньги заплачены, и дело местных властей распорядиться ими как следует». Тем самым она ориентирована на весьма высокий уровень возможностей, которые предоставляет развитая рыночно ориентированная экономика для реализации программ социально-экономического развития.

Норвегия

[4, 5]. Основу механизма недропользования составляют законы и правила, связанные с разведкой и добычей подводных минеральных ресурсов в 200-мильной зоне побережья Норвегии. Система недропользования определена законом 1965 г. «О разведке и разработке нефти на дне и в

недрах Норвежского континентального шельфа». В дальнейшем этот законодательный акт был заменен в июле 1985 г. другим, обновленным на основе рекомендаций норвежского комитета по нефтяному законодательству.

Каковы важнейшие элементы и особенности «норвежской» модели недропользования?

На наш взгляд, к их числу следует отнести:

1) активную роль государства, которое присутствует не только в сфере правового и чисто экономического регулирования, но также и прямо участвует в минерально-сырьевом секторе (через компанию со 100-процентной долей государственной собственности и финансирование работ по освоению шельфа);

2) ориентация в большей степени на неформальные критерии предоставления недр в разведку и разработку - проводятся не аукционы, а лицензионные раунды; при этом предпочтение отдается не только на основе анализа предложений компании, но и с учетом ее репутации, технологического опыта, требований формирования конкурентной, соревновательной атмосферы среди различных, прежде всего зарубежных, компаний (точнее, их филиалов, инкорпорированных в Норвегии);

3) наличие весьма ясных и определенных форм участия недропользователей в решении проблем социально-экономического развития страны (законодательство содержит перечень форм такого участия, использование местной рабочей силы, развитие научно-технического потенциала, использование - при прочих равных условиях - продукции местной промышленности и т.д.);

4) весьма жесткие протекционистские условия - национальная промышленность получает значительную долю в каждой лицензии (доля только государственной компании, как правило, не ниже 50%), но при этом «не забывается» и иностранный капитал, как «катализатор» роста эффективности;

5) непосредственное участие иностранных компаний в лицензиях на разведку и разработку нефтегазовых ресурсов; организация взаимодействия всех компаний, участвующих в лицензии на основе «соглашения о совместной разработке» (join-operating agreement).

Весьма интересным является разделение полномочий и ответственности между различными органами государственного регулирования процессов недропользования. Система органов государственного управления включает: Министерство нефти и энергии, Министерство местного управления, Норвежский нефтяной директорат, государственную нефтяную компанию «СтатОйл».

Наиболее широким кругом полномочий наделен нефтяной директорат, в функции которого входит:

- осуществление административного и финансового контроля за разведкой и разработкой с точки зрения соответствия законам, нормам, условиям лицензий и т.д.;
- проверка условий безопасного ведения работ;
- контроль за разведкой и разработкой с точки зрения соответствия условиям, одобренным правительством;
- консультация правительства по вопросам разведки и разработки.

Как видно, в директорате соединены не только геологические и технологические службы, но и экономические, налоговые и юридические, что позволяет в комплексе рассматривать весь круг проблем регулирования нефтегазового сектора.

Интересным является требование об обязательной «перевалке» каждой тонны нефти через норвежский берег - это позволяет поддерживать занятость, сохраняя портовое хозяйство и инфраструктуру в прибрежных промышленных центрах.

Такая гибкая политика привлечения иностранного опыта и капитала привела к тому, что Норвегия за те же примерно 30 лет (что осваивается и Западная Сибирь) стала

одной из ведущих стран в области подводной технологии добычи нефти и газа.

Опыт Норвегии показывает следующее:

- более значительное (по сравнению с США) участие государства в процессах недропользования, не ограниченное чисто экономическим и законодательным регулированием;

- стремление привлечь недропользователей к активному решению социально-экономических проблем развития экономики страны, и в первую очередь - повышения научно-технического уровня ведущих отраслей промышленности.

Канада

[6]. Наиболее интересные особенности процесса недропользования в Канаде связаны с учетом федеративных особенностей устройства государства. Природные ресурсы подлежат юрисдикции десяти провинциальных и двух территориальных правительств. Федеральное же правительство уполномочено издавать законы для «поддержания мира и порядка и для эффективного управления страной».

Интерес представляет система органов государственного управления процессами недропользования на провинциальном уровне. Например, в провинции Альберта эти функции возложены на департамент энергетики и нефтегазовой промышленности. Основные направления деятельности данного органа управления связаны:

- с долгосрочным стратегическим планированием и оценкой технико-экономических возможностей осуществления проектов в нефтегазовой промышленности;

- с «политическим» анализом - оценкой законодательных и экономических условий реализации и развития проектов в энергетическом секторе;

- со сбором налоговых поступлений с недропользователей;

- с осуществлением процедур предоставления недр в пользование и информации о недрах различным пользователям;

- с научным обеспечением разведки, освоения и разработки недр.

Данным департаментом готовятся и проводятся в жизнь предложения по стимулированию деловой активности в минерально-сырьевом секторе (налоговые каникулы, поощрение применения современных методов нефтеотдачи пласта и др.).

Доля платежей и поступлений за пользование минерально-сырьевыми ресурсами в доходах бюджета провинции составляет около 30%.

В основе предоставления недр в пользование лежит также лицензионно-арендная система. В ведении провинции находится примерно 80% всех минерально-сырьевых ресурсов, а остальная часть - в свободном пользовании (freehold), то есть в собственности частных владельцев и федерального правительства.

В основе всей системы регулирования и управления процессами недропользования лежит понимание роли государства как «генератора» условий и предпосылок развития предприимчивости и частной инициативы.

Правительство провинции берет также на себя риски и ответственность при реализации капиталоемких проектов, связанных с изменением структуры, например, нефтегазового сектора. Так, большие средства были затрачены на программу разработки нефтеносных песков и создания систем их последующей переработки, на энергосберегающие мероприятия, развитие нефтехимической промышленности на основе использования этаносодержащих газов.

Итак, специфические особенности Канады (Альберта - одна из ведущих провинций) заключаются:

- в высокой степени самостоятельности провинций в законо-нормотворческой сфере (что отвечает духу федеративного государства);

- в преобладании государственной (провинциальной) собственности на минерально-сырьевые ресурсы;

- в отсутствии прямого участия государства в коммерческих проектах, связанных с добычей минерально-сырьевых ресурсов;

- в сосредоточении всего круга основных вопросов, связанных с недропользованием, в руках одного исполнительного органа;

- в отсутствии дополнительных условий и предложений по привлечению недропользователей к решению проблем социально-экономического развития территории.

Великобритания

[4, 7, 8]. Основными элементами системы недропользования в Великобритании являются:

- система лицензирования (предоставления в срок на платной основе недр в пользование);

- государственный контроль за разработкой месторождений полезных ископаемых;

- гибкое налогообложение недропользователей;

- контроль за выполнением требований экологически и технически безопасного ведения работ.

В отношении нефтегазовых ресурсов всей совокупностью данных вопросов занимается Отдел нефти и газа Министерства энергетики.

Имеют место три разных системы лицензирования:

- применительно к шельфу Соединенного Королевства;

- применительно к суше Великобритании;

- применительно к суше Северной Ирландии.

В соответствии с законодательством, собственником ресурсов нефти и газа как в пределах суши Великобритании, так и на ее континентальном шельфе, является Корона. Правительство при этом наделено правом выдачи лицензий на разведку и разработку данных ресурсов.

Интересно то, что так же, как и в Норвегии, аукционы по предоставлению лицензий проводились в очень ограниченном числе случаев - основной формой являются лицензионные раунды. Важнейшими критериями, предъявляемыми к соискателям, выступают технический уровень и финансовые возможности.

Лицензия на разведку и разработку ресурсов нефти и газа на шельфе не дает никаких прав использования земельных участков на суше для производственных целей - для этого необходимо получение разрешения от землевладельца.

При получении лицензии для проведения работ по разведке и разработке нефти и газа на суше соискатель также обязан согласовать свои предложения с местными органами власти, ответственными за региональное планирование. С тем чтобы избежать конфликтов и урегулировать взаимные претензии местных властей и недропользователей, были приняты законодательные акты (например, закон 1990 г. «О планировании развития территорий и городов» и нормативный документ «О плановом контроле за операциями в нефтегазовом секторе»).

Наиболее сильной стороной механизмов недропользования в Великобритании является система налогообложения - ввиду ее простоты и, вместе с тем, гибкости. В случае нефтегазового сектора данная система включает не только роялти, но и налог на нефтяной доход и налог на прибыль корпораций.

В составе Министерства энергетики также имеется Отдел «развития смежных отраслей, связанных с освоением шельфа». Главная его задача - развитие новой техники и технологии с целью повышения конкурентоспособных позиций отечественной промышленности, поощрение ее экспортного потенциала.

В недалеком прошлом характерной особенностью Великобритании была чрезвычайно высокая степень участия

государства в нефтегазовом секторе - ведущие компании «Бритиш Гэс» и «БритОйл» являлись полностью государственными. В настоящее время «БритОйл» частично поглощена компанией «Бритиш Петролеум», а частично ее функции переданы другим органам государственного регулирования и управления (ввиду того, что данная компания имела статус «национальной»), была осуществлена также и приватизация «Бритиш Гэс». С этой точки зрения система недропользования применительно к нефтегазовым ресурсам шельфа Великобритании во многом близка к канадской и может быть в известном смысле отнесена к промежуточной - между американской и норвежской.

Нидерланды

[4, 9]. Система недропользования в Нидерландах также регулируется целым рядом законов и декретов, которые разделены на «шельфовые» и «сухопутные». Основы системы на суше были заложены Горным актом 1810 г., а на шельфе - Шельфовым актом 1965 г.

Эксплуатация горных выработок на суше может быть осуществлена только на основе концессий, предоставленных Короной. Основной постулат данной концессионной системы - отделение собственности на землю от собственности на недра, бессрочный характер собственности на недра и свобода разработки (исключая требования, выдвинутые землевладельцем до начала разработки).

На шельфе также используется двухступенчатая система выдачи лицензий. Как и в Норвегии, имеет место прямое участие правительства в добыче углеводородного сырья - через лицензии полностью государственной компании Energie Beheer Nederland BV (EBV).

Наибольшее своеобразие имеет система недропользования на суше применительно к газовым ресурсам. Начало было положено в связи с открытием месторождения Гронинген и подписанием так называемой «Концессии Гронинге-

на», в соответствии с которой «природный газ, добытый и не использованный концессионером лично, должен быть продан и передан государству Нидерланды». Основу газовой политики составляют государственная система газоснабжения и независимость от частных поставщиков.

В общем случае система государственного участия предполагает заключение соглашения о кооперации, рассматриваемого Министерством экономики. Данная процедура предусматривает образование в случае каждой конкретной концессии альянса не менее чем с 50-процентной долей государства. Отличительной особенностью законодательства является определение в качестве основной формы привлечения иностранных инвестиций «опосредованного» участия в лицензиях - в форме совместного предприятия.

Значительный интерес представляет так называемое «Джентльменское соглашение» между правительством и компаниями «Шелл» и «Эссо» по газовому месторождению Гронинген. Соглашение вступило в силу в 1980 г. и действовало до 31 декабря 1989 г. Согласно этому документу «Эссо» и «Шелл» выразили свое стремление обеспечить соответствие между своими доходами от добычи газа в Нидерландах с инвестициями в данной стране. Соглашение снизило налоговые обязательства этих компаний и стимулировало весьма значительные инвестиции в нефтеперерабатывающий сектор (в частности, реализацию таких структуроопределяющих проектов, как Flexicoker/Esso и Hycon/Shell). Оба названных проекта во многом способствовали сохранению и упрочению конкурентных позиций Роттердамского нефтеперерабатывающего узла в Западной Европе. Соглашение также предусматривало создание режима наибольшего благоприятствования голландской промышленности в поставках сырья и материалов для компании «Шелл» - в итоге более 80% всех заявок были размещены среди отечественных фирм.

На примере Нидерландов видно, что

- имеет место весьма активное участие государства в процессах недропользования - не только в экономической и законодательной областях, но и в форме прямого участия;

- также имеет место стремление к протекционизму и созданию предпочтительных условий национальному капиталу;

- используются самые различные формы привлечения недропользователей к решению проблем экономического развития страны;

- полномочия регионов ограничены условиями использования земельных участков, в недрах которых обнаружены полезные ископаемые;

- все доходы и платежи за разведку недр и добычу полезных ископаемых в полном объеме поступают в государственный бюджет.

* * *

На наш взгляд, на основе этого весьма краткого обзора можно сделать ряд выводов, представляющих интерес с точки зрения создания системы управления и регулирования процессами недропользования в России.

В мировой практике сложились две существенно различающиеся модели недропользования, которые можно условно определить, как «американскую» и «европейскую» (в подавляющем большинстве стран - экспортеров нефти действуют системы недропользования, близкие к «европейской»).

Отличительной особенностью «американской» системы является ориентация только на законодательные и экономические рычаги и условия.

Для «европейской» модели характерно прямое участие государства в минерально-сырьевом секторе хозяйства и стремление усилить влияние минерально-сырьевых отраслей на решение проблем социально-экономического развития. Другая отличительная особенность «европейской» модели связана с государственной собственностью на недра.

Общим для обеих моделей является то, что во всех странах почти все функции по управлению и регулированию процессами недропользования объединены под эгидой единого органа государственного управления.

3.2. Проблемы формирования нового механизма недропользования в России

3.2.1. Первые шаги по пути создания правовой базы платного недропользования

Законодательные основы нового механизма недропользования были заложены в 1992 г.: в феврале был принят Закон «О недрах», в июле ВС РСФСР специальным постановлением утвердил «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», в октябре правительством было принято «Положение о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами» *. Позднее был подготовлен и принят ряд других важных и нужных документов, связанных с переходом к платному недропользованию. В настоящее время в стадии рассмотрения и обсуждения находятся проекты законов «О нефти и газе», «О концессиях», «О соглашениях о разделе продукции». Буквально в самом конце 1994 г. Госдумой был принят федеральный Закон (отклоненный, однако, Президентом) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах».

По нашему мнению, все принятые выше законодательные и нормативные акты являются шагами в правильном

*) При работе над книгой (здесь и далее) авторами были использованы тексты законов и других нормативно-правовых актов Российской Федерации и бывшего СССР, содержащиеся в Справочно-информационной системе «Консультант Плюс» версии 4.18 (Общероссийская сеть распространения правовой информации. НПО «Вычислительная Математика и Информатика», © 1992, 1994).

направлении - направлении включения минерально-сырьевых ресурсов в систему реальных экономических отношений. Истекшие семь с лишним десятилетий со всей очевидностью показали, к чему может привести бесплатное и, в сущности, бесконтрольное использование минерально-сырьевых ресурсов. Представляется также несомненным, что принятые законодательные и нормативные акты далеко не исчерпывают всего многообразия отношений, возникающих в процессе недропользования, и являются лишь первыми документами. Причем они не относятся к правовым актам прямого действия, а только очерчивают круг проблем и вопросов на различных стадиях перехода к платному недропользованию.

С этой точки зрения одной из не решенных до настоящего времени проблем является отсутствие концепции свода законов и нормативных актов, регламентирующих отношения недропользования. Каждая из групп, участвующих в подготовке отдельных законодательных и нормативных актов, имеет свои представления и ориентируется на них.

Так, например, при подготовке Закона «О недрах» сформировались три различных группы, каждая из которых разрабатывала свой вариант проекта закона: группа, представлявшая Государственный комитет по геологии; группа под эгидой Комитета ВС РФ по промышленности и энергетике; группа под эгидой Комитета ВС РФ по экологии и охране окружающей среды. Процесс рассмотрения и принятия закона и был, по существу, поиском компромиссов между тремя названными группами.

Помимо специалистов и экспертов, привлекавшихся данными группами, в состав рабочих комиссий входили председатели окружных и областных Советов ряда наиболее заинтересованных территорий России. Вместе с тем, как нам представляется, особенности государственного (точнее, федеративного) устройства не нашли в законодательстве о недрах своего адекватного отражения. Важно было на

первом этапе зафиксировать принцип платного недропользования и общие подходы к его реализации.

Другие же вопросы были отражены либо слабее, либо не затронуты вовсе. Закон «О недрах» в нынешней его версии удивительно напоминает американский «Закон о минеральном лизинге» (см. выше). Однако последний действует в США только на федеральных землях и применительно к федеральным полезным ископаемым.

3.2.2. Вопрос о роли и месте территорий в процессе недропользования все еще не решен

По нашему мнению, Закон «О недрах» в своей первой редакции больше соответствует скорее унитарному государству, чем федеративному. Последнее предполагает принятие на федеральном уровне основ законодательства, а законов - в рамках отдельных субъектов Федерации (см. выше об опыте Канады). Российский же закон по существу ограничился лишь констатацией положения о том, что недра находятся в совместном ведении федерального государства и субъектов Федерации, выражающемся в принципе «двух ключей» при распоряжении фондом недр. В новой редакции закона несколько уточнены компетенции государства и субъектов Федерации. К примеру, предусмотрена возможность выделения участков недр федерального, регионального и местного значения.

Согласно Закону «О недрах» в действующей редакции (раздел I, ст.3) распоряжение недрами отнесено к совместной компетенции Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований. В частности, предусмотрено участие территорий в выдаче лицензий на поиск, разведку и добычу полезных ископаемых (ст. 16): «... лицензия выдается совместно органом представительной власти республики в составе Российской Федерации, края, области или автоном-

ного образования и государственным органом управления фондом недр или его территориальным подразделением.»

Упомянуты территории и в разделе об управлении отношениями недропользования (ст.36): «Государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Верховными Советами и Советами Министров республик в составе Российской Федерации, органами государственной власти и управления краев, областей, автономных образований, а также органом управления государственным фондом недр.

Орган управления государственным фондом недр создает свои территориальные подразделения».

Закон «О недрах» определяет и систему платежей при пользовании недрами и пропорции их распределения между бюджетами различных уровней (ст. 42): «Платежи за право на пользование недрами поступают в республиканский бюджет Российской Федерации, бюджеты республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, районов, городов, на территориях которых осуществляется пользование недрами... При пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, используется для социально-экономического развития этих народов и групп».

В сферу совместных экономических отношений включены только платежи за право пользования недрами; права коренных народов отражены в форме пожелания-рекомендации, не обязательной для исполнения.

Постановлением Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О недрах» (от 21 февраля 1992 г., № 2396-1 предусмотрено: «... возложить функции государственного управления государственным фондом недр на Комитет по геологии и минеральным ресурсам...».

При этом не было учтено, что данный Комитет на момент принятия постановления ВС совершенно не отвечал (ни по своему составу, ни по выполняемым функциям) требованиям, предъявляемым к органу государственного управления фондом недр. Такие функции на Комитет могли быть возложены только временно, на период формирования органа государственного управления фондом недр. Однако об этом не было сказано ни слова.

Указанное обстоятельство во многом послужило и служит основой конфликта Росгеолкома (и его преемника - Роскомнедр) с другими причастными к недропользованию органами государственного управления.

Неясность в разграничении полномочий между различными органами государственного управления на федеральном уровне (Роскомнедр, Минтопэнерго, Минэкологии) «транслируется» на региональный уровень и дополняется целой системой местных комиссий и инстанций.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе Тюменской области создано четыре экспертных комиссии и группы по вопросам недропользования - в структуре регионального Геолкома, в администрации (экспертная группа и комиссия по лицензированию), в Думе (консультационно-экспертная группа), а также хозрасчетный центр по подготовке материалов к лицензированию (хотя все расходы, связанные с подготовкой и проведением конкурсов и аукционов, должны финансироваться из бюджета). Помимо данных обязательных комиссий и инстанций на стадии согласования положений и условий лицензирования присутствуют практически все комиссии и комитеты администрации и Думы, а также поселковые и сельские органы власти и общественно-политические организации малых народов Севера («Спасение Югры»).

В дальнейшем положения Закона «О недрах» были детализированы в «Положении о порядке лицензирования пользования недрами» и «Положении о порядке и условиях

взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна».

В «Положении о порядке лицензирования» отмечается (п. 2.2), что «... предоставление лицензий осуществляется через государственную систему лицензирования, организационное обеспечение которой возлагается на Геолком России и его территориальные подразделения». Тем самым, тогдашний Геолком России получил статус постоянного «органа управления государственным фондом недр».

Дальнейшее развитие вопросов, связанных с разграничением полномочий и ответственности в области недропользования, содержат Федеративный договор и Конституция РФ.

В Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей и автономных образований относятся: «... вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; определение по взаимной договоренности статуса федеральных природных ресурсов с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующей территории».

По нашему мнению, запись в Конституции о том, что «определение статуса федеральных природных ресурсов осуществляется по взаимной договоренности», в полной мере отвечает духу федеративного государства.

Однако процедура определения статуса федеральных природных ресурсов до настоящего времени не принята. Точнее сказать, ряд минерально-сырьевых ресурсов однозначно и в полном объеме отнесен к стратегически важным минерально-сырьевым ресурсам, по которым все без исключения решения согласуются и рассматриваются на уровне Российской Федерации.

Как временная (в условиях чрезвычайно сложных экономических обстоятельств переходного периода) такая схема может быть применима. Однако в дальнейшем, как нам

представляется, должно быть проведено разграничение и среди стратегических минерально-сырьевых ресурсов. Например, нефтяные и газовые месторождения свыше определенного объема извлекаемых запасов должны относиться к федеральным ресурсам, а менее оговоренного объема - к региональным.

Лишь самые общие положения содержит Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. №2144 «О федеральных природных ресурсах». Этим Указом признается целесообразным разграничение государственной собственности на природные ресурсы с выделением ресурсов федерального значения и дано поручение правительству подготовить соответствующие законопроекты.

Свод законодательства должен содержать разъяснение таких понятий, как «совместная компетенция» - в действиях каких органов, в каких процедурах и как она реализуется. Неясность и неоднозначность трактовки данного общего понятия приводит к нарушению провозглашенного принципа различными сторонами (например, федеральным уровнем при решении вопроса о распределении акцизных сборов и платежей).

Фактически при наполнении понятия «совместная компетенция» применительно к отношениям недропользования речь должна идти о раскрытии одного из важнейших принципов построения федеративного государства.

Рецидивы «унитарного подхода» встречаются повсеместно. Например, на наш взгляд, никак нельзя согласиться с предложенным и реализованным центром решением (оформленным в виде Указа Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 893 «О введении акцизного сбора с пользователей недр территории Российской Федерации») о полной уплате всего акцизного сбора в республиканский бюджет Российской Федерации.

Подобные рецидивы централизованного решения столь деликатных вопросов, как распределение ренты, приводят к

тому, что подрывается экономическая основа контроля территориями своего будущего развития.

С экономической точки зрения настоящее законодательство в области недропользования в большей степени отвечает интересам краткосрочной фискальной политики на федеральном уровне. Интересы регионов (как республик в составе РФ, так и краев, областей и автономных образований) также отражены, но в «подчиненном» и унифицированном значении применительно ко всем сразу.

Дальнейший нормотворческий процесс показывает, что законодательство становится в известном смысле ареной «борьбы за выживание» властных структур на федеральном уровне (см. выше о разграничении полномочий между органами государственного управления фондом недр). Территории в этом процессе участвуют слабо, что во многом объясняется дефицитом специалистов на местах.

Неясность разделения полномочий, несбалансированность интересов федерального уровня (а также отдельных структур управления в его рамках) и территорий порождает ситуации, подобные той, которая сложилась при проведении тендера на составление ТЭО для освоения шельфа о-ва Сахалин.

Тендер на составление ТЭО освоения шельфа о-ва Сахалин является ярким примером хаоса в разделении полномочий между местными органами власти и центральными органами в Москве, а также между различными структурами центральных органов. Например, возникли весьма существенные противоречия между Министерством экологии и Росгеолкомом по поводу руководства тендерным комитетом по разработке месторождений шельфа о-ва Сахалин. Попытка «примирить» все стороны была предпринята на уровне правительства России - был подписано постановление об образовании тендерного комитета в составе представителей Росгеолкома, Минэкологии, администрации Сахалинской области.

В результате, например, при подготовке предложений по ТЭО консорциум южнокорейских компаний ориентировался на резолюцию Сахалинского областного Совета народных депутатов; консорциум «МММ» сразу сделал ставку на мнение Минтопэнерго России и получил исключительное право на подготовку технико-экономического обоснования.

В общем случае платность недропользования отвечает интересам в первую очередь нарождающегося отечественного промышленного и финансового капитала (о чем, например, неоднократно заявляли представители многопрофильного концерна «Гермес») - для этой группы предпринимателей главное состоит в получении прав доступа к минерально-сырьевым ресурсам и в стабильности нормативно-правовой базы. В более сложном положении находятся горнодобывающие предприятия государственного сектора - для неэффективных производственных структур платность недропользования и ориентация на экономические регуляторы усиливает угрозу банкротства.

3.2.3. Недропользование и региональная экономическая политика

Наиболее принципиальным моментом является понимание того обстоятельства, что передача недр в пользование представляет собой не просто техническую процедуру, а важнейший элемент как региональной, так и общегосударственной экономической политики. Региональная и государственная значимость подобных процедур определяется той ролью, которую играет минерально-сырьевой сектор в экономике России и особенно ряда территорий - большинства республик, краев и областей Сибири.

Необходим переход от разовых мероприятий по предоставлению недр в пользование к политике недропользования. На наш взгляд, политика в области недропользования предполагает:

- учет при предоставлении недр в пользование необходимости формирования рыночной конкурентной среды в минерально-сырьевом секторе;

- стимулирование и поощрение рискового капитала, связанного с освоением трудноизвлекаемых запасов и с технико-технологическим совершенствованием процессов добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов;

- привлечение недропользователей к решению проблем социально-экономического развития территорий добычи и переработки полезных ископаемых;

- создание экономических предпосылок устойчивого социально-экономического и экологического развития территорий добычи полезных ископаемых в долгосрочной перспективе;

- гибкое сочетание протекционистских (по отношению к отечественному капиталу) и стимулирующих (по отношению к иностранному капиталу) мер;

- умелое сочетание форм и методов государственного и регионального регулирования активности в различных сферах минерально-сырьевого сектора - от чисто фискальных (кредиты, налоги, цены) до мер прямого участия (инвестиционные программы освоения новых территорий и шельфа, крупные научно-технические проблемы «прорывного» характера);

- принципиально важным является наличие в системе налогов и платежей «ниши» для региональных органов власти и управления, которая позволяла бы влиять на реальную экономическую привлекательность проектов;

- все больший учет внешнеэкономических аспектов и связей минерально-сырьевого сектора (по мере отхода от политики полного самообеспечения всеми необходимыми сырьевыми ресурсами к учету особенностей и преимуществ международного разделения труда).

Разумеется, приведенный выше перечень далеко не полон, но, как нам представляется, все основные элементы

и составляющие политики недропользования содержит. Некоторые из элементов политики недропользования очевидны, а некоторые нуждаются в более детальном раскрытии и разъяснении.

3.2.4. Поддержание конкурентной среды в нефтегазовом секторе и смежных отраслях

Прежде всего отметим особенности существующей в настоящее время ситуации. Как правило, крупное горнодобывающее предприятие ведет освоение и разработку месторождений в пределах достаточно значительного по площади (несколько тысяч кв. километров) района. В нефтяной промышленности это акционерные компании, образованные на базе бывших производственных объединений и нефтегазодобывающих управлений, в случае рудных полезных ископаемых - горно-обогатительные комбинаты, в распоряжении которых находятся ресурсы целых районов. Причем горнодобывающие предприятия создали за многие годы эксплуатации собственную инфраструктуру (дороги, жилой фонд, причалы, порты, терминалы, производственные базы и т.д.). То есть в большинстве своем они являются крупными региональными монополиями.

Изменение экономического статуса данных предприятий - корпоратизация, акционирование и приватизация - с точки зрения их монопольного положения дела не меняет. В случае остродефицитной ситуации с добываемым минерально-сырьевым ресурсом (при наличии устойчивого спроса) данное предприятие в любом случае было и останется крупной региональной монополией.

Самый простой путь к преодолению регионального монополизма - установление границ региональных рынков и определение в рамках этих границ предельных уровней добычи и производства для любой независимой производственно-экономической структуры.

Однако при всей внешней привлекательности и кажущейся «революционности» такого быстрого пути он все же навряд ли может быть реализован для всех без исключения полезных ископаемых. Основная цель формирования рыночной конкурентной среды - создание предпосылок для снижения издержек и повышения экономической эффективности предприятий минерально-сырьевого сектора (более активное обновление производственного аппарата, использование новых технических и организационно-управленческих инноваций и т.д.).

В ряде отраслей, в силу особенностей полезных ископаемых (их размещения, особенностей добычи, переработки и транспортировки), демонополизация не даст сколько-нибудь заметного роста эффективности.

Например, как нам представляется, демонополизация в газовой промышленности в силу концентрации усилий на весьма ограниченном числе месторождений и весьма современной по мировым меркам технологии добычи, подготовки и транспортировки навряд ли даст рост эффективности. Сочетание горно-геологических, географических и технологических условий не оставляет значительного места конкуренции (с целью роста эффективности) в добыче и магистральном транспорте природного газа. Газовая промышленность (та ее часть, которая связана с крупными месторождениями севера Тюменской области и магистральными трубопроводами большого диаметра) относится к разряду естественных монополий. Основные проблемы формирования конкурентной среды в газовой промышленности в настоящее время связаны с системой распределения и стимулирования эффективного использования «голубого золота».

Совершенно иная ситуация имеет место в нефтедобывающей промышленности. Наличие большого числа месторождений (в настоящее время в Тюменской области в разработке находится почти 200 месторождений), резко разли-

чающихся по горно-геологическим характеристикам, расположенных в различных географических условиях, а также находящихся в самых различных стадиях освоения (причем все из вышеперечисленных условий имеют место не только в пределах Тюменской области в целом, но и в пределах отдельных достаточно локальных территорий), предполагает преодоление монополизма на региональном уровне и сознательное формирование конкурентной среды.

В настоящее время Правительством РФ, Министерством топлива и энергетики в качестве основного направления формирования будущей структуры нефтяного сектора принято формирование системы «опорных» вертикально-интегрированных нефтяных компаний, построенных по принципу «от скважины до бензоколонки». При этом предполагается, что каждая из вертикально-интегрированных компаний будет покрывать не более 10-15% общероссийского рынка нефти и нефтепродуктов.

Такая политика представляется правильной лишь на самом начальном этапе формирования рыночно ориентированной структуры нефтяного сектора, поскольку в этом случае формируются конкурирующие в пределах российского рынка компании, тогда как на отдельных региональных рынках они как и прежде останутся региональными монополиями.

Поэтому следующий шаг должен состоять в дополнении процесса вертикальных преобразований горизонтальными - ограничением монопольных рамок для каждой стадии движения углеводородного сырья на локальных (региональных) рынках.

Самый простой путь, уже отмеченный нами выше, просто директивное ограничение масштаба операций той или иной компании в пределах определенной территории.

Более гибкий путь - реализация целенаправленной лицензионной политики, связанной с предоставлением недр в пользование. Здесь необходимо весьма гибкое сочетание

чисто экономических критериев и способов определения лицензиаров с учетом более широкого числа факторов и условий.

Например, в случае определения лицензиара на аукционной основе приоритет должен быть отдан заявителю большей суммы за лицензию. Тогда возникает вполне реальная возможность покупки в пределах одного района львиной доли всех лицензий одним заявителем и формирование на этой основе региональной монополии со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому необходимо сочетание аукционной системы с конкурсной, при которой может и должен приниматься во внимание значительно более широкий круг условий и факторов.

К числу важнейших дополнительных факторов должно быть отнесено поощрение рискового (венчурного) капитала, стимулирование обладателей технологий и патентов, а также заявителей, имеющих уникальный производственно-технологический опыт.

Литература

1. Корнеев А.В., Соколов В.И. Основные формы земельной собственности и организация доступа к месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья в США.- М.: ИСКАН, 1990.

2. The Politics of Offshore Oil / Edited by Joan Goldstein. // Praeger.- New York, 1982.

3. Mineral Revenues. Implementation of the Federal Onshore Oil and Gas Leasing Reform Act of 1987 // United General Accounting Office. - Washington, May 1989.

4. Acreage, Laws & Tax (North Western Europe) // Petroconsultants (U.K.) Ltd, 1991.

5. Fact Sheet (The Norwegian Continental Shelf) 1992 // Published By The Royal Ministry of Petroleum and Energy Norway.Oslo, 1992.

6. Alberta Energy // Annual Report 1988-1989 / Government of Alberta, 1990.

7. Oil and Gas Prospects (1992 Update) / Grampian Regional Council.- Aberdeen, 1992.

8. Regulation and Taxation of United Kingdom Oil and Gas Exploration and Production / Oil and Gas Division, Department of Energy.- London, 1991.

9. Martha Roggenkamp. Oil & Gas. Netherlands Law and Ptactice // Chancery Law Publishing Ltd., 1991.

4. ГЕНЕЗИС МЕХАНИЗМОВ ПЛАТНОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Платное недропользование является одной из важнейших необходимых предпосылок долговременного устойчивого социально-экономического развития регионов с преимущественно сырьевой ориентацией хозяйства. Текущие и накопленные (в той или иной форме) рентные платежи выступают в качестве «естественной» финансовой базы перехода к стратегиям устойчивого развития. Реальные же возможности использования ренты как финансовой основы устойчивого развития определяются конкретными механизмами и формами ее изъятия и распределения.

Сложившаяся к настоящему времени в России совокупность механизмов платного недропользования (изъятия и распределения доходов, обусловленных добычей полезных ископаемых) внутренне противоречива. И это обусловлено не только теми трудностями, которые переживает российская экономика, но и причинами исторического характера, особенно значимыми на этапе трансформации политической и экономической системы в стране.

4.1 Особенности дореформенных механизмов изъятия и распределения ренты

В бывшем СССР сфера недропользования (как и большинство других сфер хозяйственной деятельности) была неподвластна рыночным отношениям, но это еще не означает, что эксплуатация природных ресурсов не приносила доходов, имеющих рентный характер.

Природоэксплуатирующие предприятия имели различные индивидуальные издержки (в силу различий в естественной продуктивности источников ресурсов, их местоположении, «отзывчивости» на дополнительные вложения капитала), и государство, выполняя функцию собственника

ресурсов, изымало дополнительную прибыль (дифференциальную ренту) у предприятий, работавших в более благоприятных условиях. Рентный характер имели также доходы, образовывавшиеся за счет разницы внутренних и мировых цен на продукцию природоэксплуатирующих отраслей вне зависимости от того, экспортировалась она на самом деле или нет.

Механизмы изъятия и распределения рентных доходов в СССР в целом были весьма специфичными и по большей части завуалированными. Эти механизмы сформировались под влиянием советской социалистической системы и отвечали потребностям ее воспроизводства и развития.

Важнейшие свойства советской социалистической системы могут быть охарактеризованы следующим образом:

Государственно-политическая система	Монополия на власть коммунистической партии, концентрация власти в руках партийно-бюрократического аппарата.
Национально-государственное устройство	Фактически унитарное государство, несмотря на конституционно продекларированное право всех наций и народов СССР на самоопределение.
Экономическая система	Централизованная плановая экономика.
Геополитические позиции	Стремление к расширению сферы влия ния в мире в условиях противостояния двух социально-экономических систем.

Доходы от эксплуатации природно-ресурсного потенциала страны в значительной степени направлялись на поддержание государственно-политической системы и международной экспансии СССР, а для их аккумулирования использовались рычаги плановой централизованной экономики. Унитарное национально-государственное устройство позволяло подчинить эксплуатацию ресурсов на территории любой союзной или автономной республики единым целям и интересам господствовавшей политической системы.

Завуалированность (непрозрачность) механизмов изъятия и распределения рентных доходов была крайне выгодной для государства, поскольку позволяла относить экономические и социальные успехи страны на счет «преимуществ социалистического строя», а не на счет эксплуатации природных ресурсов с затратами ниже среднемирового уровня.

Природные ресурсы в СССР, согласно советской Конституции, являлись общенародным достоянием, а государство от имени народа должно было обеспечить их рациональное использование. Фактически же государство (в лице партийно-государственного аппарата) узурпировало права собственности на природные ресурсы, сосредоточив в своих руках все функции по их использованию и по распоряжению получаемыми доходами.

В этой связи интересно отметить, что в советской экономической науке долгое время велись дискуссии о том, существует ли рента в условиях плановой социалистической экономики, и в каких формах. На протяжении десятилетий официально правильной считалась точка зрения, что ренты при социализме не существует. Позднее (видимо, как научно-идеологический результат экономических реформ 60-70-х годов) было признано правильным существование дифференциальной ренты (вследствие различий в естественной продуктивности и местоположении источников ресурсов, по Марксу),

но при этом полностью отвергалось существование абсолютной ренты, которая, согласно марксовой теории, вытекает сугубо из права собственности на природные ресурсы.

На примере нефти и газа можно проследить, как происходило изъятие ренты с использованием рычагов планового централизованного управления экономикой, главным из которых было централизованное ценообразование. Система изъятия ренты была многоканальной.

Отраслевые каналы.

Изъятие ренты во внутриэкономическом обороте происходило за счет глубокой дифференциации цен на сырую нефть и некоторые продукты ее переработки (автобензин, дизельное топливо, смазочные масла). Так, в середине 80-х годов соотношение средних оптовых цен на сырую нефть и розничных цен на высокооктановый бензин марки Аи-93 составляло примерно 1:17 (30 руб./т против 510 руб./т), а на обычный бензин марки А-76 - 1:13 (30 руб./т против 380 руб./т). Доля косвенных налогов, или «налога с оборота», с помощью которых и изымалась нефтяная рента, в цене этих продуктов составляла порядка 80%. Основными плательщиками косвенных налогов являлись индивидуальные потребители - владельцы личных автомобилей, поскольку крупным государственным потребителям нефтепродукты отпускались по существенно более низким ценам (оптовым ценам промышленности), с пониженной ставкой налога с оборота или вообще без него.

Во внешнеэкономическом обороте изъятие ренты происходило за счет разницы экспортных и внутренних цен на сырую нефть, точнее говоря, за счет значительного превышения сложившихся на мировом рынке цен над реальными издержками на добычу нефти в СССР. Последние (с учетом транспортных затрат) составляли самое большее 40 дол./т, и, таким образом, экспорт каждой тонны нефти в середине 80-х годов приносил государству потенциальный чистый

доход в 150-200 дол. Реальные же доходы были существенно меньше, поскольку около 3/5 экспорта нефти и нефтепродуктов приходилось на страны СЭВ по ценам ниже мировых (иными словами, СССР «делился» своими рентными доходами с некоторыми дружественными странами).

Межотраслевые каналы.

Цены на энергоресурсы в СССР были существенно занижены по сравнению с мировым уровнем. При этом 80% добываемых нефти и газа потреблялось внутри страны. Из сказанного можно сделать вывод, что за счет искусственно заниженных цен на энергоресурсы государство напрямую дотировало нерентабельные по мировым критериям отрасли хозяйства (многие отрасли обрабатывающей промышленности, сельское хозяйство, строительство) и содержало огромный (сопоставимый по масштабам с американским), но сравнительно «дешевый» милитаризованный сектор экономики. В данном случае процесс изъятия ренты, по существу, совпадал с процессом ее использования. Однако при этом речь идет скорее о потенциальной ренте, чем о фактически исчисляемой в реальном материально-денежном обороте. Мы не располагаем данными на этот счет для 80-х годов, но вполне представительными являются опубликованные результаты расчетов по межотраслевому балансу Российской Федерации за 1991 г. (когда в основном сохранились прежние принципы ценообразования). Эти данные приведены в табл. 4.1.

Как видно из приведенных данных, топливно-сырьевые отрасли давали не только всю чистую прибыль, рассчитанную в мировых ценах, но и компенсировали суммарные убытки других отраслей промышленности, сельского хозяйства, строительства и транспорта. При этом авторы расчетов характеризуют прибыль сырьевых отраслей как ренту с природных ресурсов.

Из общей массы потенциальной ренты фактически реализовывалась лишь ее некоторая (хотя и значительная)

Таблица 4.1

Показатели прибыльности отдельных секторов российской экономики в 1991 г.*

Отрасли хозяйства	Прибыль в ценах конечного потребления, млрд.руб.	Прибыль в мировых ценах, млрд.дол.
Сырьевые и топливные отрасли	29,366	270,294
В том числе нефтегазовая	17,747	144,280
Прочие отрасли промышленности	99,812	-4,391
В том числе:		
машиностроение	47,607	-31,367
химическая промышленность	10,040	-11,303
Сельское хозяйство	27,193	-7,972
Строительство	11,965	-53,086
Транспорт и связь	12,762	-11,352
ИТОГО (включая прочие отрасли)	194,098	193,493

*) Рассчитано по межотраслевому балансу [1].

часть - через экспорт продукции энерго- и материалоемких отраслей промышленности (например, химической продукции, черных и цветных металлов). Источником образования рентного дохода являлась разница между мировыми ценами и внутренними издержками производства, относительно низкими, вследствие заниженных цен на используемые ресурсы (сырье, топливо, энергию).

Изъятие ренты через потребительский рынок.

Изъятие ренты в данном случае происходило с использованием следующего механизма, базирующегося на централизованном ценообразовании и монополии государства в торговле многими видами потребительских товаров (особенно промышленных товаров длительного пользования):

- производство с низкими издержками вследствие заниженных цен на топливо, энергию, сырье и материалы —> продажа населению по ценам, включающим высокие ставки налога с оборота, или

- экспорт энергоресурсов и сырья —> импорт потребительских товаров (зачастую очень дешевый импорт из стран СЭВ и развивающихся стран) —> реализация на внутреннем рынке по ценам, включающим высокие ставки налога с оборота.

В данном случае рентные доходы своеобразным обходным путем поступали в бюджет государства из карманов индивидуальных потребителей (населения страны).

При столь дифференцированном и завуалированном механизме изъятия ренты чрезвычайно трудно оценить суммарную величину рентных доходов. В официальной (открытой для публикации) бюджетно-финансовой статистике данные о поступлении рентных доходов фактически отсутствовали, по сути, они смешивались со всеми остальными доходами бюджета (от промышленности, сельского хозяйства, торговли, экспорта и т.д.). Показатели же так называемых фиксированных (рентных) платежей из прибыли нельзя принимать всерьез из-за их формального характера и смехотворно малых размеров. Например, по итогам 1985 г. в бюджет поступило 5,2 млрд. руб. фиксированных платежей, что составило всего 1,3% суммарных доходов бюджета, равных 390,6 млрд. руб. Поступления от налога с оборота составили 97,7 млрд. руб. (25%) [2, с. 559-560]. Если предположить, что большая часть налога с оборота (допустим, 3/4) есть не что иное, как рентный доход, тогда величина ренты в бюджете составит оценочно чуть более 20%.

Тем не менее, если принять во внимание разницу между внутренними ценами производства (включая условно-нормальную прибыль на вложенный капитал) и мировыми ценами, то суммарную ежегодную величину рентных доходов СССР в середине 80-х годов только, к примеру, от добычи сырой нефти и газа можно грубо оценить примерно в 150 млрд. дол. (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Оценка ежегодной величины нефтегазовой ренты в СССР для условий середины 80-х годов

Показатели	Нефть	Газ	Всего
Примерные мировые цены, дол./т (тыс.м.куб.)	200	130	-
Объем производства, млн.т (млрд.м.куб.)	600	640	-
Стоимость нефти и газа, млрд.дол.	120	83	203
Издержки производства и транспорта +прибыль на капитал (оценочно), дол./т (тыс.м.куб.)	40	40	-
Сумма издержек, млрд.дол.	24	26	50
Рентный доход, млрд.дол.	96	57	153

Полученную оценку величины нефтегазовой ренты, вне всяких сомнений, можно охарактеризовать как минимальную. Если же учесть разницу между внутренними и мировыми ценами на нефтепродукты, то размер нефтяной ренты нужно увеличить самое меньшее в 2 раза. Таким образом, суммарная величина ежегодной нефтегазовой ренты будет оцениваться примерно в 250 млрд. дол. При переводе долларов в рубли даже по явно заниженному официальному курсу тех лет (примерно 0,6 руб./дол. США) эта величина составит около 150 млрд. руб.

Сопоставив полученный результат с официальной величиной доходов государственного бюджета СССР в 1985 г. (за вычетом фиксированных платежей и 3/4 налога с оборота), получим, что только сумма скрытой нефтегазовой ренты (без учета угольной и лесной ренты, рентного дохода электроэнергетики) равна примерно половине всех остальных доходов бюджета. Механизм изъятия ренты в СССР был тесно взаимосвязан с механизмом ее распределения и использования (рис. 4.1 и 4.2). Мы уже отмечали, что в скрытом дотировании народного хозяйства за счет искусственно заниженных цен на энергоресурсы совмещаются фазы изъятия и распределения рентных доходов.

Что касается других направлений распределения и использования ренты, то они включали:

- финансирование оборонного сектора экономики (включая научные исследования военного характера);
- содержание партийно-государственного аппарата;
- прямую и скрытую (за счет продажи сырьевых товаров по ценам ниже мировых) экономическую помощь иностранным государствам;
- финансирование политических партий и движений зарубежных стран.

Конечно же, за счет доходов от эксплуатации природных ресурсов в определенной мере финансировались социальная сфера (включая жилищное строительство), наука, обра-

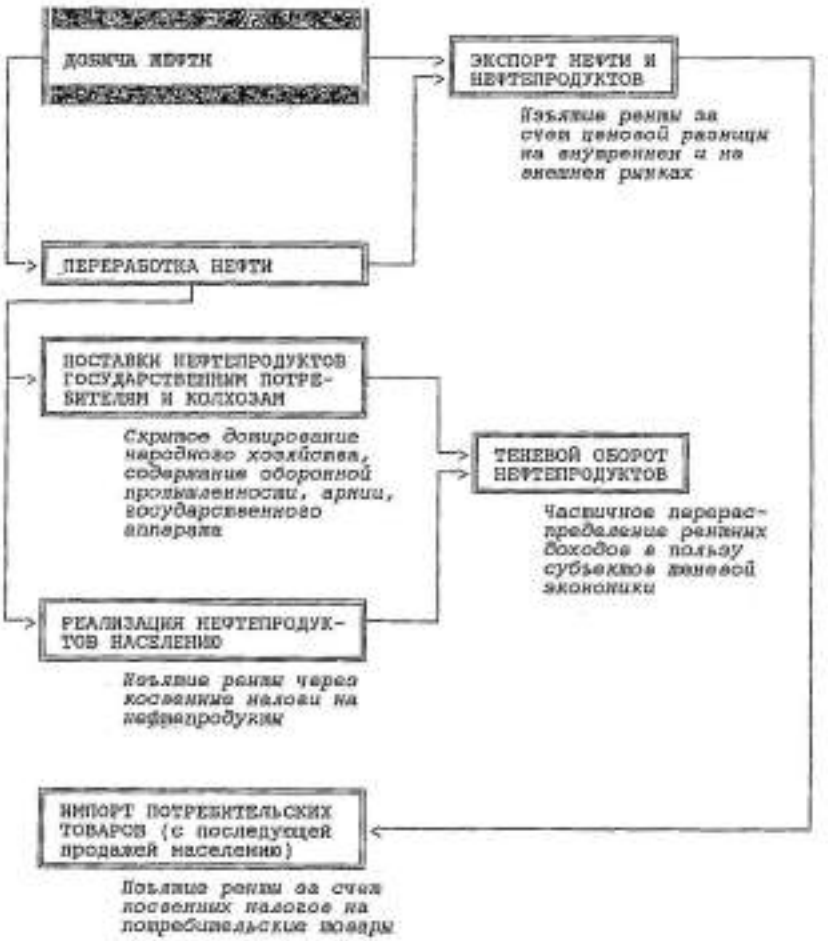

Рис.4.1. *Схема изъятия нефтяной ренты в условиях централизованной экономики СССР*

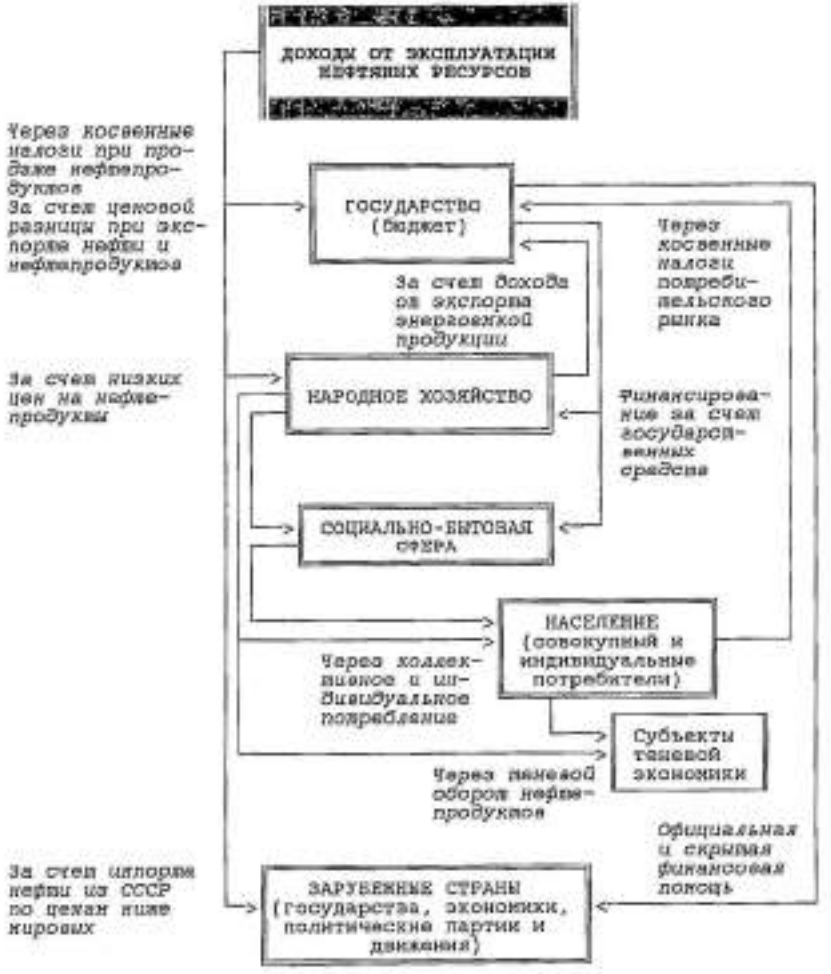

Рис.4.2. Схема распределения и конечного использования нефтяной ренты в бывшем СССР

зование, культура. В общие объемы государственного финансирования экономики входили также инвестиции в развитие инфраструктуры, высокотехнологичных промышленных производств невоенного характера и проч. За счет доходов от экспорта сырья и топливно-энергетических ресурсов приобретались за рубежом технологии и оборудование для многих отраслей промышленности. Но эти направления использования ренты не были приоритетными ни с точки зрения действительных интересов государственно-политической системы, ни по своему удельному весу в общем объеме расходования.

Таким образом, основными фигурантами в процессе распределения и использования рентных доходов выступали таким образом:

- государство как таковое;
- общество как совокупный потребитель;
- население как множество индивидуальных потребителей;
- «дружественные» зарубежные страны, хозяйственные субъекты, политические партии и движения.

Называя население страны в качестве одного из фигурантов распределения рентных доходов, отметим, что различные его слои находились далеко не в одинаковом положении. В данном случае играли свою роль традиционные для советской системы принципы социальной иерархизации общества, переносившиеся на сферу потребления.

В приведенном выше перечне в качестве самостоятельных фигурантов отсутствуют предприятия добывающей промышленности, поскольку, участвуя в процессе распределения доходов от эксплуатации недр, они тем не менее играли весьма пассивную роль. В условиях государственной монополии в экономике отдельно взятые предприятия, по существу, не имели «права голоса» в решении столь принципиального вопроса. Отсутствие серьезных противоречий между предприятиями и государством при распределении доходов

объяснялось еще одной причиной. Государство зачастую весьма слабо контролировало сам процесс эксплуатации источников ресурсов, ставя перед предприятиями в сущности, одну главную задачу - выполнение планов по производству продукции. Вопрос же о том, насколько эффективно ведется эксплуатация, к примеру, нефтяных или газовых месторождений, оставался в тени. Предприятия, не имея своих явных интересов в распределении доходов, выступали проводниками интересов трудовых коллективов. И действительно, работники добывающих предприятий (особенно нефтяной и газовой промышленности) находились в несколько более предпочтительном положении по сравнению с другими категориями населения страны (получая более высокие индивидуальные доходы, имея лучшее снабжение потребительскими товарами по государственным ценам и т.д.).

Завершая краткий анализ механизма изъятия и распределения рентных доходов в дореформенном СССР, еще раз отметим его основные принципиальные черты:

- данный механизм был практически полностью подчинен интересам советской социально-политической системы;
- он имел, по существу, завуалированный характер. Рентные доходы (обусловленные правом собственности на недра) смешивались в едином потоке с доходами от хозяйственной деятельности (прибыли на вложенный капитал) и точно так же в дальнейшем распределялись;
- отсутствовали легитимные процедуры изъятия и распределения доходов, что способствовало превращению государства (в нарушение Конституции) в полновластного собственника недр;
- механизм изъятия и распределения рентных доходов был преимущественно ориентирован на текущие нужды государства и общества и в минимальной степени связан с задачами долговременного устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов.

Скрытые рентные доходы, не отражавшиеся в реальном денежном обороте, в подавляющей своей части использовались государством - как дистанцированной от народа самостоятельной властной структурой - в своих непосредственных интересах. При этом плательщиком ренты являлся в конечном счете конституционный собственник природных ресурсов, то есть народ. Сама плата, приносимая им государству, имела характер прямых вычетов из фондов текущего потребления, а также относительного сокращения социально ориентированных инвестиций и инвестиций в развитие эффективных отраслей хозяйства, потенциально способствующих устойчивому социально-экономическому развитию страны в долговременной перспективе.

В узком же экономическом смысле вся совокупность политических и социально-экономических условий обусловила формирование такого механизма эксплуатации природных ресурсов, который вел к их нерациональному, расточительному использованию и быстрому истощению.

Справедливость наших рассуждений подтверждается и самим фактом наступления фатального кризиса советской системы, приведшего впоследствии к распаду СССР, именно во второй половине 80-х годов. Так, в 1986 г. произошло резкое (примерно двукратное) падение мировых цен на нефть и другие энергоносители. В это же время со всей отчетливостью выявилась тенденция к росту издержек на производство энергоносителей (главным образом - нефти) в СССР. Следовательно, произошло сильное сокращение той рентной базы, которая и обеспечивала жизнеспособность системы в условиях отсутствия равных по масштабам альтернативных источников доходов.

4.2. Содержание и основные этапы реформирования

Коренной порок характерных для советской системы механизмов изъятия, распределения и использования рен-

тных доходов сам по себе определил основные направления и содержание их реформирования.

В фундаментальном экономическом отношении реформа должна была быть направлена на восстановление прав народа как конституционного собственника природных ресурсов и как таковая могла быть осуществлена лишь в контексте демократического преобразования всей системы политических и экономических отношений в стране.

Народ - исторически вечная субстанция, и поэтому его глубинные интересы состоят в эффективном использовании природных ресурсов, исходя не только и не столько из текущих нужд, но и потребностей будущих поколений. Функцией государства - доверительного собственника - является конкретизация этих интересов, а также настройка инструментов правового и экономического регулирования с целью их достижения в реально складывающихся обстоятельствах. Непосредственные же интересы государства -как самостоятельной и самовоспроизводящейся системы управления обществом - ограничены несопоставимо более коротким горизонтом времени и решением преимущественно текущих социально-экономических задач.

Отсюда вытекает необходимость постоянного контроля за деятельностью государства со стороны конституционного собственника ресурсов, создающая предпосылки для обеспечения его фундаментальных интересов. Такой контроль стал бы возможным лишь при условии:

- легитимизации механизмов изъятия и распределения рентных доходов и механизмов предоставления прав на пользование природными ресурсами (в том числе недрами);

- перехода к прозрачным формам изъятия и распределения ренты, в том числе к непосредственно платному предоставлению прав на пользование ресурсами (когда во всяком случае значительная часть рентного дохода прямо выплачивается пользователем доверительному собственнику).

Нацеленная на эффективное использование ресурсов реформа механизмов недропользования по форме предполагает их перевод на рыночные принципы (поскольку из всех известных экономических моделей именно рыночная модель доказала свою «конкурентоспособность»).

В условиях доминирующей государственной собственности практически это означает реализацию следующих первоначальных шагов:

- обязательное разделение экономической ответственности между государством-пользователем и государством-собственником в процессе эксплуатации недр, то есть речь идет как минимум о полной коммерциализации деятельности эксплуатирующих предприятий, их независимости от государственных органов управления в вопросах текущей хозяйственной деятельности и инвестирования;
- формирование реального рынка продукции природоэксплуатирующих производств с отказом от централизованного распределения, либерализацией цен, ликвидацией искусственных барьеров между внутренним и внешним рынками.

Окончательные институциональные изменения в рамках экономической реформы заключаются в полном разделении прав собственности в сфере недропользования путем приватизации эксплуатирующих предприятий, передачи их (в той или иной форме) в частную собственность.

4.2.1. Начальный этап экономической реформы в СССР (1987-1989 гг.)

На начальном этапе реформ государство по существу пыталось встроить отдельные элементы рыночных отношений в систему планового управления народным хозяйством. Не случайно, что речь тогда шла не столько о реформировании всей совокупности экономических отношений, сколько о «коренной перестройке управления социалистической экономикой». Хотя с точки зрения формальной логики последо-

вательность проводившихся экономических преобразований соответствовала описанной выше схеме:

- расширение хозяйственной самостоятельности государственных предприятий, перевод их на полный хозрасчет, самоокупаемость и самофинансирование (Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», 1987 г.);

- начало формирования негосударственных структур в экономике - кооперативов, арендных и совместных предприятий (законы СССР «О кооперации», «Об аренде», постановление СМ СССР от 13 января 1987 г. № 49 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий...» и др.);

- создание товарных рынков (постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 17 июля 1987 г. №816 «О перестройке материально-технического обеспечения и деятельности Госснаба СССР в новых условиях хозяйствования»);

- первые шаги по либерализации внешнеэкономической деятельности, предоставление предприятиям и объединениям права непосредственного выхода на внешний рынок с 1 апреля 1989 г., введение лицензирования экспорта (постановление СМ СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений, организаций»).

При этом в 1987-1989 гг. вопросы собственно отношений недропользования еще не вошли в сферу экономических реформ. Единственное важное событие того периода - это декларирование принципа платности природопользования в Законе «О государственном предприятии».

4.2.2. Усиление рыночной ориентации реформы (1990-1991 гг.)

Экономическая реформа в СССР в целом носила компромиссный характер между намерением перейти к рыноч-

ным отношениям и стремлением сохранить максимум управленческих функций государства, присущих для централизованной плановой экономики. Общий курс предлагаемых реформ был изложен в Постановлении Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР».

С 1 января 1991 г. в СССР была введена новая налоговая система (в соответствии с Законом «О налогах с предприятий, объединений и организаций») вместо существовавших многочисленных и часто менявшихся форм изъятия доходов предприятий в пользу государства.

Большое внимание было уделено вопросам регулирования инвестиционной деятельности, в том числе иностранных инвестиций. Основами законодательства об инвестиционной деятельности в СССР от 10 декабря 1990 г. установлено равенство прав всех инвесторов. Введены государственные гарантии стабильности прав субъектов инвестиционной деятельности и защиты инвестиций независимо от форм собственности. Указом Президента СССР от 26 октября 1990 г. были расширены сферы приложения иностранных инвестиций в СССР и разрешено создание предприятий со 100-процентным иностранным капиталом. В 1991 г. с интервалом в один день (4 и 5 июля) были приняты Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях» и Основы союзного законодательства об иностранных инвестициях.

Однако в нефтяной и газовой промышленности перечисленные процессы развивались медленнее и не столь масштабно, как в большинстве других отраслей народного хозяйства. По закону самостоятельные предприятия этих отраслей вплоть до середины 1991 г. находились под прессингом 100-процентного госзаказа и фиксированных заниженных цен на продукцию (двукратное повышение оптовых цен на нефть и газ с 1 января 1991 г. улучшило положение добывающих предприятий ненамного и ненадолго).

Созданные в то время в нефтегазовом секторе негосударственные хозяйственные структуры были заняты почти исключительно в сфере обслуживающих и вспомогательных производств. Пожалуй, единственным предприятием, занятым в собственно добыче, было арендное нефтегазодобывающее управление «Черногорнефть», выделившееся из состава объединения «Нижневартовскнефтегаз».

Крайне негативно на положении нефтегазовой промышленности сказалось начавшееся сокращение централизованных капитальных вложений, которое ни в коей мере не компенсировалось расширением собственных финансовых возможностей предприятий. С целью выправления сложившейся критической ситуации Указом Президента СССР от 16 мая 1991 г. «О неотложных мерах по обеспечению стабильной работы базовых отраслей народного хозяйства» предприятиям нефтяной промышленности было разрешено продавать по рыночным ценам всю сверхплановую продукцию и 10% нефти, добываемой в счет госзаказа.

Появление рыночных ресурсов повлекло за собой бурное развитие биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами: в 1991 г. новые нефтяные биржи «росли как грибы». Тем не менее через биржи в 1991 г. было продано всего около 1% (немногим более 4 млн.т) добытой нефти, а в целом объем продаж на свободном рынке (включая помимо биржевой торговли весьма «популярные» бартерные сделки) составил около 3% от добычи (вся остальная нефть была реализована в рамках госзаказа) [3]. При этом практически незыблемой оставалась монополия государства на экспорт нефти и других энергоносителей (экспортные лицензии получили в основном отраслевые внешнеторговые объединения).

Что касается реформирования собственно отношений в сфере недропользования, то период 1990-1991 гг. был весьма примечательным.

Так, новыми Основами земельного законодательства

(1990 г.) землевладение и землепользование в СССР, по сути, впервые были объявлены платными.

Законом от 14 марта 1990 г. внесена поправка в ст. 10 Конституции СССР, установившая, что земля и ее недра являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории (а не просто «общенародным достоянием»), и находятся в ведении Советов народных депутатов. В дальнейшем рядом законодательных актов («О собственности в СССР», «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», 1990 г.) были разделены сферы компетенции Союза ССР и его субъектов в вопросах регулирования природопользования и, в частности, в вопросах изъятия и распределения платежей за пользование природными ресурсами (в РСФСР временные ставки платежей за право недропользования были установлены Постановлением СМ РСФСР №478 от 9 июля 1991 г.).

Перечисленные решения имели важное значение с точки зрения политического переустройства СССР, его превращения из унитарного государства в федеративное, но носили в основном декларативный характер. Последний советский парламент так и не успел принять законодательство о недропользовании, которое регламентировало бы процедуры и формы предоставления прав на пользование недрами, изъятия соответствующих платежей, их распределения и конечного использования. Что касается последнего, то в самом общем виде об этом говорится лишь в Законе «Об общих началах местного самоуправления ...» (в его специфическом контексте): природные ресурсы (земля, ее недра и т.д.) составляют экономическую базу местного самоуправления и служат источником доходов и удовлетворению социально-экономических потребностей населения соответствующей территории.

По-настоящему серьезный интерес к этому аспекту экономической реформы проявили местные органы власти некоторых добывающих регионов страны. Например, Тюменским областным Советом по рекомендациям большой группы ученых и специалистов Москвы, Новосибирска, Свердловска, Тюмени еще в 1990 г. был принят целый ряд фундаментальных, с точки зрения интересов области, решений по вопросам недропользования, а именно: предложения к новому Кодексу о недрах РСФСР, предложения об образовании областного Горного фонда, Фонда структурной перестройки хозяйства, Фонда преодоления социального отставания, Экологического фонда. В решениях Тюменского областного Совета была обоснована целесообразность перераспределения рентных доходов в пользу территорий, их аккумулирования и использования при посредстве названных выше финансовых институтов. То есть уже тогда речь шла о построении механизмов устойчивого социально-экономического развития региона на базе рентных доходов от добычи нефти и газа. И хотя перечисленные предложения Тюменского областного Совета по существу так и не были одобрены органами власти РСФСР (может быть, в силу их некоторой преждевременности), тем не менее они представляют собой интересный прецедент в процессе реформирования отношений недропользования в стране.

4.2.3. Продолжение реформ в независимой России (1992-1994 гг.)

В рассматриваемый период времени экономические реформы в России приобрели более конкретный практический характер. Но если говорить о добывающем секторе экономики (в том числе о нефтегазовой промышленности), то реформистские действия были по большей части вынужденными, продиктованными сиюминутными трудностями и проблемами, что свидетельствовало об отсутствии четкой целостной концепции проведения реформ.

Начало 1992 г. ознаменовалось новым повышением цен на нефть (до 365 руб./т) и газ (до 260 руб./тыс.м^3). В течение года фиксированные государственные цены на энергоносители повышались еще дважды. В конечном счете правительство отказалось от жесткого подхода к ценообразованию и перешло к более гибкому регулированию цен на нефть и газ (Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. №318). Был установлен нижний предельный уровень цен на нефть и газ, при превышении которого производители уплачивали специальный налог (по прогрессивной шкале) в Фонд ценового регулирования (ФЦР) Минфина РФ. Одновременно для всех продавцов (и всех форм продаж) был установлен верхний предельный уровень цен (2200 руб./т нефти и 1600 руб./тыс.м^3 газа), превышение которого считалось «нарушением государственной дисциплины цен».

С осени 1992 г. был отменен верхний предел цен при исчислении специального налога в ФЦР и снижена прогрессия налогообложения. Цены на нефть и нефтепродукты были ограничены предельным уровнем рентабельности у производителей (50% - в нефтедобыче, 10-20% - в нефтеперерабатывающей промышленности). Осуществлен переход на договорные цены между нефтедобывающими и перерабатывающими предприятиями (в соответствии с Указом Президента от 17 сентября 1992 г. №1089 «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов» и Постановлением Правительства РФ №724).

В 1993 г. в системе ценообразования на нефть и газ снова произошли значительные изменения. С февраля месяца были введены регулируемые (фиксированные) цены на природный газ, устанавливаемые решениями правительства, а с августа «заработал» механизм их индексации в соответствии с темпом инфляции в народном хозяйстве (Постановление Правительства РФ от 13 июля 1993 г. №678). С апреля по май были «заморожены» цены на основные нефтепродукты. Но после отмены этого решения цены на

нефтетопливо были почти «либерализованы» с одновременным введением акциза на нефть. В ноябре 1993г. после повышения акцизного сбора были отменены отчисления в Фонд ценового регулирования.

С 1992 г. интенсифицировался процесс формирования свободного рынка нефти. Постановлением Правительства РФ от 17 февраля №23 «О неотложных мерах по нормализации положения в нефтяной и газовой промышленности республики» предприятиям было разрешено до 40% добываемых нефти и газа (при условии выполнения поставок на государственные нужды) реализовывать по свободным ценам. Одновременно Указом Президента РФ №151 местным органам власти разрешено создавать региональные товарно-сырьевые фонды с закупкой по регулируемым ценам до 10% добываемой на их территории нефти и реализовывать часть этого объема (до 40%) по свободным ценам с перечислением выручки в местный бюджет. Попутно отметим, что за год в целом на биржах было продано 6,7 млн.т нефти (менее 2% добычи), а к концу 1992 г. средний уровень цен по реализованным биржевым сделкам достиг 14 тыс. руб./т. Однако основной прирост свободных продаж нефти пришелся на сферу внебиржевого оборота, так как, по оценкам экспертов, нефтедобытчики могли распоряжаться не менее чем 20-30% произведенной продукции [4].

С 1993 г. государственный заказ на нефть был, по существу, ограничен требуемыми объемами поставок на экспорт для обслуживания государственного долга и некоторых других целей, а также потребностями приоритетных внутренних потребителей (сельского хозяйства, транспорта, обороны). Больший объем поставок нефти на переработку и нефтепродуктов - потребителям осуществлялся по прямым договорам и на коммерческой основе.

Началась либерализация внешнеэкономической деятельности. Государство, отказавшись от полной монополии на экспорт нефти и газа, перешло к системе его лицензиро-

вания и квотирования с выравниванием внутренних и внешнеторговых цен с помощью экспортного тарифа (в соответствии с Постановлениями Правительства РФ № 90 и 91 от 31 декабря 1991 г.). Квоты на экспорт получили как сами добывающие предприятия, так и регионы, на территории которых осуществляется добыча нефти и газа (по уже упоминавшемуся выше Указу Президента №151). Экспортные поставки нефти для государственных нужд осуществлялись при посредничестве зарегистрированных в МВЭС так называемых спецэкспортеров (согласно Указу от 14 июня 1992 г. №628 «О порядке экспорта стратегически важных сырьевых товаров»).

Порядок экспорта нефти и нефтепродуктов, установленный в 1992 г., оставался практически неизменным вплоть до конца 1994 г., несмотря на выход целой серии правительственных документов по либерализации внешнеэкономической деятельности в целом. Более того, некоторые элементы этого порядка даже ужесточились. Значительно сократилось число спецэкспортеров нефти - с 30-ти в начале 1993 г. до 15-ти к лету 1994 г. МВЭС даже приостановило действие экспортной лицензии крупнейшей российской нефтяной компании «ЛУКойл». Указанные изменения обусловлены более высокой эффективностью внешнеторговой деятельности спецэкспортеров по сравнению с прочими поставщиками нефти и нефтепродуктов. Согласно опубликованным данным, нереализованный потенциальный доход по экспортным операциям последних составил в 1993 г. порядка 5-6 млрд. дол. [5].

Важным элементом современной экспортной политики является «стирание граней» между поставками нефти и газа в страны дальнего и ближнего зарубежья. Уже в 1993 г. цены на энергоресурсы, поставляемые в страны Балтии и СНГ, приблизились к мировому уровню. Некоторые ценовые льготы при поставках продукции в рамках межправительственных соглашений компенсируются «встречным» снижением

транзитных тарифов на экспорт российской нефти и газа, передачей российским предприятиям доли в собственности и другими мерами со стороны республик-потребителей. Характерно, что при выделении экспортных квот на 1994 г. Минэкономики уже не давало рекомендаций по их распределению между дальним и ближним зарубежьем [6].

Помимо перечисленных шагов правительством в 1992 г. были предприняты специальные меры по стабилизации структуры нефтяного сектора. Указанная проблема возникла вследствие того, что в соответствии с принятым в 1991 г. Законом РФ «О предприятии и предпринимательской деятельности» производственные объединения, бывшие основным структурным звеном нефтяной промышленности, лишились и статуса «государственного предприятия» и статуса «юридического лица». Это с неизбежностью породило центробежные тенденции в отрасли: некоторые объединения оказались буквально на грани развала (например, «Нижневартовскнефтегаз» и «Томскнефть»). Дестабилизации организационно-управленческой структуры способствовал и начавшийся еще в «агонизирующем» СССР процесс раздела собственности и прав по управлению отраслью между Союзом и союзными республиками. Например, в Российской Федерации были образованы (в противовес или вместо упраздненных союзных органов управления) собственные Министерство топлива и энергетики, Комитет по геологии, республиканская корпорация «Роснефтегаз». Ситуация была «выправлена» Указом Президента РФ от 1 июня 1992 г. №542 «О статусе производственных и научно-производственных объединений топливно-энергетического комплекса», в соответствии с которым фактически была восстановлена прежняя структура государственной нефтяной промышленности (чему трудно дать однозначную положительную оценку).

Уже к концу 1992 г. в нефтяном секторе стали очевидными значительные институциональные изменения. Возникли

новые и усилили свои позиции «старые» негосударственные нефтяные компании с российским («Магма», НИПЕК, РИТЭК, АНК «Югранефть», «Эвихон» и др.) и иностранным капиталом («Белые ночи», «Полярное Сияние», «КомиАрктикОйл», СИНКО и др.). По опубликованным оценкам, к январю 1993 г. суммарная среднесуточная добыча нефти этими предприятиями достигла 20,83 тыс.т, что в годовом исчислении составляет соответственно 7,6 млн.т [7]. В 1993 г. добыча нефти совместными предприятиями и другими независимыми компаниями составила в сумме 12,4 млн.т [8].

Приток иностранных инвестиций в нефтяную и газовую промышленность все еще невелик. Так, согласно опубликованным данным, в 1992 г. совместные предприятия инвестировали в нефтяную промышленность России примерно 150 млн. дол., а в 1993 г. - 230 млн. дол. [9, 10]. Низкая активность иностранных инвесторов в России связана с высоким политическим и экономическим риском, несовершенством действующего законодательства (Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» был принят еще в 1991г. и нуждается в серьезной корректировке), нестабильностью налогового режима, который то неожиданно ужесточается, то наоборот становится более мягким (последним шагом в направлении некоторого смягчения налогового режима стал Указ Президента РФ от 23 мая 1994г. №1004 «О некоторых вопросах налоговой политики»).

Главные же институциональные изменения, конечно, были связаны с акционированием и приватизацией государственных предприятий нефтяной и газовой промышленности, проводившейся в 1993-1994 гг. в соответствии с общей программой приватизации и Указами Президента РФ №1403 от 17 ноября 1992 г. (нефтяной комплекс) и №1559 от 8 декабря 1992 г. (газовое хозяйство).

К настоящему времени все предприятия этих отраслей преобразованы в акционерные общества с закреплением в государственной собственности контрольных пакетов акций

(до 40%) сроком на 3 года. В нефтяном секторе, согласно разработанной в Минтопэнерго РФ концепции структурной реформы, образовано 7 вертикально-интегрированных компаний («ЛУКойл», ЮКОС, «Сургутнефтегаз», «Сиданко», «Славнефть», «Восточная нефтяная компания» и «Оренбургская нефтяная компания»), которые продолжают расти за счет присоединения акционированных предприятий, выходящих из-под управления «Роснефти». Все предприятия газовой промышленности объединены в составе Российского акционерного общества «Газпром». Контрольные пакеты акций этих компаний принадлежат Госкомимуществу РФ. «Неинтегрированные» нефтяные компании находятся под «опекой» государственного предприятия «Роснефть» (образовано согласно Указу Президента №1403), которое осуществляет коммерческое управление их контрольными пакетами акций, принадлежащих государству. Акции нескольких десятков компаний, в том числе «ЛУКойла» (включая все его дочерние компании) и РАО «Газпром», выставлялись на чековых аукционах. После завершения чековой приватизации начались денежные аукционы по акциям нефтяных компаний - выставлялись акции ЮКОСа, «Коминефти» и других. И наконец, последним актом перечисленных событий стал недавний Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. № 1931, в соответствии с которым правительству поручено решить вопрос о досрочной реализации акций РАО «Газпром», принадлежащих государству.

Возвращаясь к основному предмету нашего анализа, отметим, что уже к середине 1992 г. в экономике России и ее добывающем секторе произошли заметные изменения рыночного свойства. С одной стороны, они создали достаточные «материальные» предпосылки для построения нового правового механизма, регулирующего экономические отношения в добывающих производствах (появился реальный и притом расширяющийся рынок). А с другой - сделали построение такового механизма просто необходимым для

государства, так как последнее во все большей степени отстранялось от непосредственной хозяйственной деятельности в сфере добычи полезных ископаемых и, следовательно, теряло прежние возможности прямого участия в присвоении и распределении доходов.

Иными словами, государство постепенно становилось «просто собственником» недр, а не участником хозяйственного процесса их эксплуатации, и ему потребовались новые инструменты реализации своего права собственности.

Основополагающим правовым актом, регулирующим отношения в сфере недропользования, стал Закон РФ «О недрах», принятый Верховным Советом 21 февраля 1992 г., которым

- разграничены сферы компетенции РФ и субъектов Федерации в вопросах регулирования отношений недропользования;

- определены сроки пользования недрами (5 лет - при проведении геолого-разведочных работ, 20 лет - при разработке месторождений, 25 лет - при совмещении разведки и разработки);

- введено лицензирование предоставления прав на пользование недрами на конкурсной или аукционной основе;

- введена платность недропользования, определены формы изъятия платежей (платежи за право пользования недрами - разовые и регулярные, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сбор за выдачу лицензий, акцизный сбор, платежи за пользование акваторией и участками морского дна) и их распределения между бюджетами разных уровней. Установлена возможность скидки к платежам за истощение недр.

Нормы, закрепленные в Законе «О недрах», в дальнейшем были конкретизированы и детализированы в утвержденном ВС РФ Положении «О порядке лицензирования пользования недрами» и утвержденном Постановлением

Правительства РФ от 28 октября 1992 г. №828 Положении «О порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна».

Положение «О порядке лицензирования...» конкретизировало порядок использования недр; установило конкурсную или аукционную форму предоставления лицензий (однако без указания объективных критериев лицензирования); подтвердило права действующих предприятий в сфере недропользования с оформлением соответствующих лицензий и тем самым позволило государственным структурам сохранить контроль за добычей полезных ископаемых. По опубликованным данным, к апрелю 1994 г. в России было оформлено 1220 лицензий на поиск, разведку и добычу нефти и газа, и только 5% из них было выдано на освоение новых месторождений по итогам конкурсов и аукционов [11].

Положение «О порядке и условиях взимания платежей...» - это технический по сути своей документ, определивший порядок и конкретные размеры платежей по их видам и в зависимости от характера пользования недрами. В полной мере действие Положения распространяется на новые месторождения и территории для поиска и разведки нефти и газа. Для разрабатываемых месторождений ставки роялти определяются решениями правительства в рамках общего регулирования цен на нефть и газ.

В соответствии с Законом «О недрах» Указом Президента РФ №893 от 14 августа 1992 г. был введен акцизный сбор на нефть и газ, добываемые из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками (как форма изъятия дифференциальной горной ренты), с зачислением его в доход федерального бюджета. В течение 1992-1994 гг. конкретные ставки акциза на нефть неоднократно пересматривались (постановлениями Правительства РФ), и их средние размеры изменялись от 18 до 30% от цены нефти.

Указом Президента РФ от 9 апреля 1993 г. №441 «О мерах по упорядочению ценообразования на нефть и продукты ее переработки на 1993 г.» было дано поручение правительству рассмотреть возможность: 1) отмены отчислений в фонд ценового регулирования; 2) установления акцизного сбора на нефть в абсолютных размерах (что на практике было сделано только в мае 1994 г.). Акциз на природный газ взимается по процентной ставке к регулируемой оптовой цене.

В феврале 1993 г. Верховный Совет России утвердил Положение «О государственном внебюджетном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации». Положением предусматриваются отчисления всеми недропользователями, вне зависимости от форм собственности, 10% суммы товарной выручки от реализации добытых объемов нефти и газа в указанный фонд. Ранее размер отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы регулировался решениями правительства.

Перечисленные выше виды рентных платежей взимаются с нефте- и газодобывающих предприятий, то есть изымаются непосредственно у источника дохода.

Но в настоящее время в России сохранилось и косвенное налогообложение продаж нефтепродуктов, представляющее собой изъятие рентных доходов за счет потребителей конечной продукции нефтяного сектора. Налог на реализацию горюче-смазочных материалов (нефтепродуктов) введен еще в соответствии с Законом РФ «О дорожных фондах Российской Федерации» от 18 октября 1991 г.; поступающие таким образом в бюджет платежи должны целевым образом использоваться на поддержание и развитие автодорожной сети в России. Кроме того, весной 1994 г. решением правительства был введен акциз на бензин.

И наконец, традиционным для России каналом изъятия рентных доходов остается экспорт нефти, газа и продуктов их переработки ввиду сохранения значительных различий

между мировыми и внутренними ценами. При этом государство часть доходов получает от собственной внешнеторговой деятельности, а часть - за счет обложения таможенными пошлинами продаж, осуществляемых независимыми экспортерами. Решения по установлению (и изменению) экспортных квот и вывозных таможенных пошлин принимаются федеральным правительством.

Прямой государственный экспорт в 1993-1994 гг. по сравнению с предыдущим периодом заметно сократился. В 1993 г. экспорт нефти для государственных нужд составил 25,65 млн.т (из них 1,4 млн.т было распределено на конкурсной основе), что составляет 32,2% от общего объема экспорта, или 7,5% от добычи нефти предприятиями, подконтрольными государству. При этом было получено валютных поступлений на сумму 2,4 млрд. дол. [5]. Государственная экспортная квота на 1994 г. была сформирована в размере 25 млн.т и полностью распределена на конкурсной основе. Квоты предприятий (в их общую величину входят и региональные квоты) составили 51,55 млн.т (16,3% от расчетного объема производства), то есть практически были на уровне предыдущего года [6].

По природному газу действующий с начала 1994 г. порядок экспорта устанавливает равный раздел квот между правительством и «Газпромом» (по 47,55% от общего объема экспорта); оставшиеся 3,8% относятся на региональные квоты и 1,1% - на квоты предприятий нефтяной промышленности (согласно Указу Президента РФ от 6 декабря 1993 г. №2116).

Введенные с 1 января 1992 г. экспортные пошлины на нефть и газ в целом имеют тенденцию к снижению, что, с одной стороны, объясняется постепенным сближением внутренних и мировых цен на энергоносители, а с другой - необходимостью стимулирования производства и инвестиций в нефтегазовом секторе. Многочисленными правительственными решениями были установлены в целом обширные льготы по тарифному обложению экспорта нефти и газа,

которые распространяются как на государственные предприятия и компании, так и на предприятия с участием иностранного капитала.

Последним к настоящему времени шагом в регулировании экспорта нефти и нефтепродуктов стала его либерализация, предусматривающая отмену механизмов квотирования и лицензирования (в соответствии с Постановлением Правительства РФ №1446 от 31 декабря 1994 г. «О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации с 1 января 1995 г.» и указами Президента РФ от 6 марта 1995 г. №244 «О признании утратившими силу и об отмене решений Президента Российской Федерации в части предоставления таможенных льгот» и №245 «Об основных принципах осуществления внешнеторговой деятельности в Российской Федерации»). Либерализация нефтяного экспорта проводится параллельно со снижением вывозных таможенных пошлин (до 23 ЭКЮ за тонну сырой нефти) и отмены разного рода льгот по тарифному обложению экспорта, в том числе и на государственные нужды.

4.3. Основные черты и противоречия современных механизмов

В результате реформирования отношений недропользования, происходящего в русле общеэкономических преобразований рыночной направленности, в России к настоящему времени сложилась новая система механизмов изъятия и распределения рентных доходов. С точки зрения «устранения дефектов» старой системы важнейшим достижением является перевод отношений недропользования на достаточно прочную законодательную базу, в основе которой лежит Закон РФ «О недрах». Этим законом

- придан легитимный характер передачи прав на пользование недрами от государства-собственника хозяйствую-

щим субъектам с применением процедур конкурсного лицензирования;

- установлен в значительной степени прозрачный механизм изъятия рентных платежей непосредственно у источника дохода в форме бонусов, роялти, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акцизов (в последних аккумулируется дифференциальная горная рента);

- определен соответствующий федеративному государственному устройству порядок распределения рентных доходов между бюджетами разных уровней (федеральным, субъектов Федерации, городов и административных районов).

В таблице 4.3 приведены данные о поступлении рентных платежей в бюджет РФ за 1993 г., их распределении между федеральным бюджетом и бюджетами территорий. В целом доля рентных платежей в доходах бюджета невелика: 7,7% - в федеральном бюджете и 3,4% - в бюджете территорий. Однако в регионах с сырьевой ориентацией хозяйства складывается иная ситуация. Например, в доходной части бюджета Ямало-Ненецкого автономного округа в 1993 г. удельный вес только платежей за право на пользование недрами (бонусов и роялти) составил 15,4%; ожидается, что в текущем году эта доля возрастет до 17%.

На легитимной в принципе основе осуществляется изъятие в пользу государства доходов, имеющих рентную природу, в форме налогов и пошлин (законы «Об акцизах», «О дорожных фондах в Российской Федерации», «О таможенном тарифе») - см. табл. 4.3. и рис. 4.3:

Произошла заметная переструктуризация ролей и удельного веса различных фигурантов в сфере распределения и использования ренты (рис. 4.4):

- уменьшилась доля государства и его политических институтов как самостоятельных субъектов присвоения ренты;

- активными участниками распределения ренты стали сами добывающие предприятия и компании, стремящиеся в условиях рынка к максимизации своих доходов безотноси-

Таблица 4.3

Поступление основных рентных платежей в бюджет Российской Федерации (в млрд. руб)

Наименования налогов и платежей	1993г.*		1994г. **
	Консолидированный бюджет	Поступило на 1.01.94	Поступ. за янв. апр. **
Платежи за пользование природными ресурсами и недрами - всего	2891,6	1907,3	975,1
В том числе:			
в федеральный бюджет	2063,0	881,3	608,9
в бюджеты территорий	828,6	1026,0	366,2
Из них:			
платежи за право пользования недрами	900,8	633,4	298,5
отчисления на воспроизводство МСБ (минерально-сырьевой базы)	435,0	360,0	102,2
акцизный сбор на природные ресурсы	1277,1	495,2	460,3
Лесной доход	21,8	29	...
Отчисления на воспроизводство и охрану лесов	49,4	47,9	...
Плата за воду	8,4	10,6	...
Плата за землю:	199,1	308,5	54,0
в федеральный бюджет	-	39,5	2,7
в бюджеты территорий	199,1	269,0	51,3
Всего доходов:	50871,3	48837,1	...
в федеральный бюджет	26726,8	24361,3	...
в бюджеты территорий	24259,6	24475,8	...
Доля рентных платежей в доходах, %	5,7	3,9	...
федерального бюджета	7,7	3,6	...
бюджетов территорий	3,4	4,2	...

*) По данным Госналогслужбы РФ с уточнением по данным Центробанка в отношении доходов, зачисляемых в федеральный бюджет минуя Госналогслужбу [12]

**) по данным Госналогслужбы РФ [13].

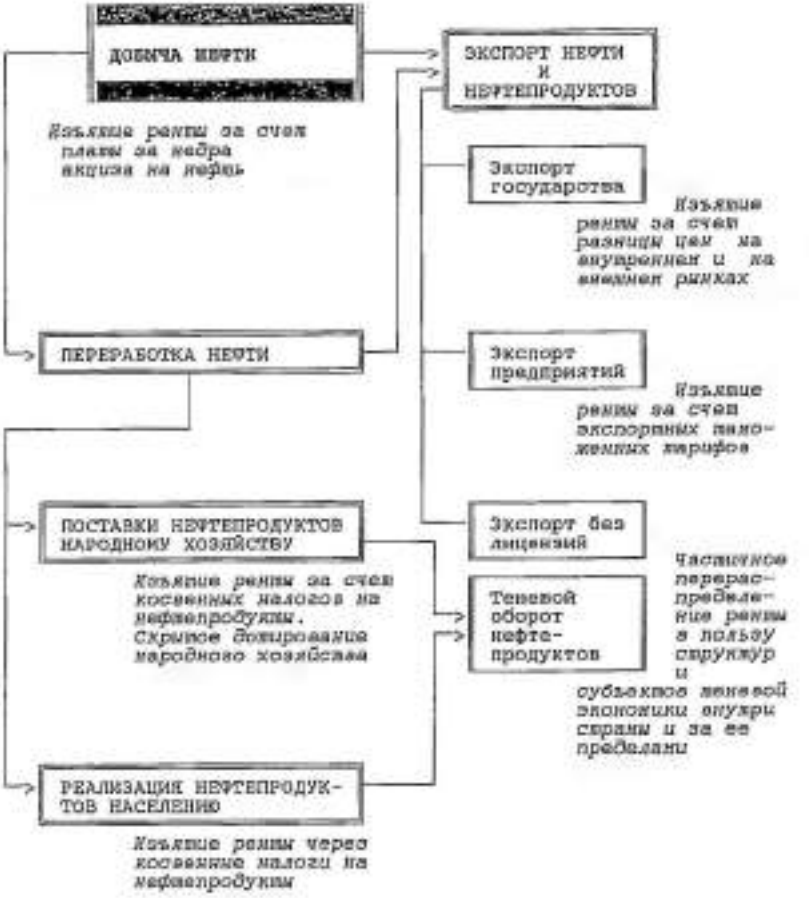

Рис.4.3. *Схема изъятия нефтяной ренты в условиях современной экономики России*

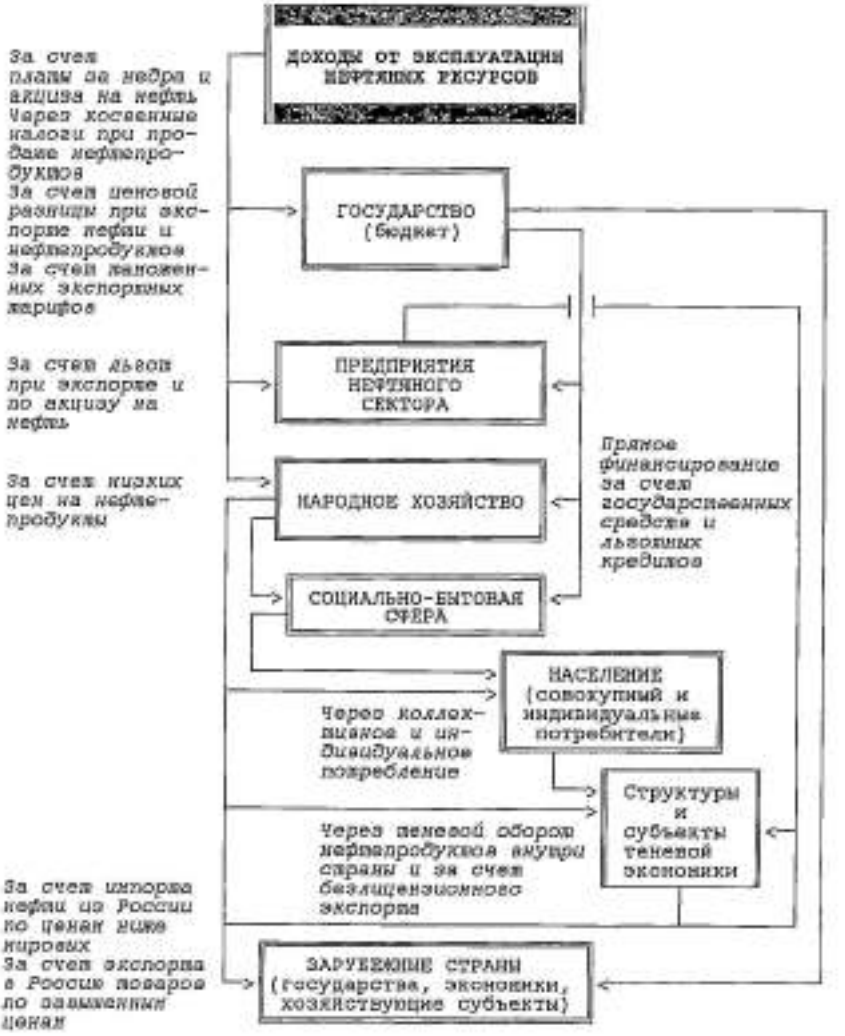

Рис.4.4. *Схема распределения и конечного использования нефтяной ренты в современной России*

тельно к тому, какова экономическая природа последних («прибыль на вложенный капитал» или «рента»);

- если не брать в расчет страны СНГ, то из состава фигурантов практически полностью выпали иностранные государства и их политические институты;

- вместе с тем возрос вес хозяйствующих субъектов зарубежных стран в силу их участия в нефтяной и газовой промышленности России, а также по причине экспорта нефти отечественными производителями по ценам ниже мировых.

Все названные изменения являются с точки зрения перехода к рыночным отношениям вполне естественными.

Однако в структуре распределения ренты значительной остается доля отраслей - потребителей сырья и энергоресурсов. Скрытое дотирование этих отраслей имеет место вследствие заниженных, как и прежде, цен на энергоресурсы, хотя действие механизма ценовых диспропорций стало несколько иным. В результате либерализации цен в народном хозяйстве цены на готовую продукцию и услуги выросли в целом более значительно, чем цены на сырье и энергоресурсы, которые довольно жестко регулировались вплоть до середины 1993 г. Сейчас цены, к примеру, на сырую нефть практически полностью определяются рыночными условиями, однако они существенно дальше отстоят от мирового уровня по сравнению с ценами на готовую продукцию и услуги. Мы не случайно так подробно останавливаемся на этой проблеме, поскольку она является одной из наиболее болезненных для российской экономики. Фактически даже уровень свободных (рыночных) цен на нефть оказывается «придавленным» издержками в других отраслях народного хозяйства в силу их высокой энерго- и материалоемкости (в 2 с лишним раза превышающих показатели, характерные для экономически развитых стран).

Удельный вес отраслей-потребителей в структуре распределения нефтегазовой ренты оценивается нами для

условий 1994 г. (в ценах октября 1994 г. и при валютном курсе 2900 руб./дол.) примерно в 60% (таб. 4.4).

То есть оценочная величина скрытого распределения в настоящее время составляет более 60% от суммы потенциальной нефтегазовой ренты.

Продолжают играть активную роль многие элементы старой системы механизмов изъятия и распределения рентных доходов.

Таблица 4.4

Количественная оценка изъятия нефтегазовой ренты в России по различным каналам в 1994 г.

Показатели	Нефть	Газ	Всего
Добыча, млн.т *	313	607	920
Экспорт, млн.т **	89	109	197
Удельная рента, дол./т **	20,8	40,6	
Суммарная потенциальная рента, млрд.дол. *	6,5	24,6	31,1
Реализованная рента, млрд.дол. **)	5,4	6,7	12,1
- платежи за недра	0,7	0,5	1,2
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,3	1,1	1,3
- акциз на нефть и газ	1,4	0,9	2,4
- косвенные налоги	1,1	-	1,1
- доходы от экспорта	1,9	4,2	6,1
Расчетная доля реализованной ренты в общей сумме потенциальной ренты, %	83,1	27,2	38,9
Доля скрытой ренты (дотаций отраслям - потребителям нефти и газа), %	16,9	72,8	61,1

*) Прогнозная оценка [14]

**) По нефти - оценка объема экспорта, по газу - суммарная экспортная квота на 1994 г.

1. Значительная часть доходов изымается государством в завуалированной форме посредством косвенного налогообложения в сфере потребления конечной продукции (налог на реализацию нефтепродуктов, акциз на бензин). По нашей оценке, при нынешних ставках этих налогов суммарная величина доходов государства от их применения по крайней мере равна общему размеру рентных платежей, взимаемых собственно в сфере добычи нефти.

Большинство видов рентных платежей привязаны к валовому доходу (выручке от реализации продукции) добывающих предприятий, а не к чистому доходу, в котором сосредотачивается (теоретически) горная рента. В нефтегазовом секторе единственный вид платежей, не связанный с валовым доходом, - это акцизный сбор на нефть. Однако действующий порядок его взимания, строго говоря, имеет мало общего с изъятием сверхприбыли (дифференциальной горной ренты) у предприятий, работающих в лучших горно-геологических условиях.

2. При установлении конкретных размеров и порядка взимания рентных платежей зачастую доминирует административно-ведомственный подход. Ставки, к примеру, акцизов на нефть определяет Минфин РФ, исходя не из объективных различий между индивидуальными издержками производителей и складывающейся на рынке ценой нефти, а из потребностей формирования доходной части бюджета. Как следствие, средняя ставка акциза может повышаться (по расчету экспертов журнала «Коммерсантъ» в последний раз акциз увеличился с 11150 до 14750 руб./т [15] при неизменном уровне рыночной цены на сырую нефть и растущих издержках в добыче.

3. Имеет место очевидная рассогласованность между интересами федеративного государства и интересами субъектов Федерации. Основная масса доходов рентного характера (включая поступления от косвенных налогов, прямого государственного экспорта и экспортных пошлин) концен-

трируется в федеральном бюджете. По нашей оценке, в бюджеты территорий поступает в лучшем случае 1/4 часть рентных доходов.

Отсутствует сколько-нибудь целостная концепция освоения ресурсов полезных ископаемых на федеральном уровне. Регионы, получив довольно широкие права по организации конкурсов и аукционов на право использования недр, используют этот инструмент, не столько исходя из долговременных стратегических интересов, сколько руководствуясь соображениями сиюминутной выгоды, стремясь за счет получения бонусов поправить свое финансовое положение.

4. Распределение рентных доходов построено полностью по административно-государственному принципу, то есть между бюджетами разного уровня. В реальной практике распределения доходов игнорируется то обстоятельство, что добыча большей части нефти, газа и других полезных ископаемых в России ведется на территориях традиционного проживания так называемых малочисленных народов. Придание данным территориям статуса национальных автономий не решает проблемы, поскольку в основе жизнедеятельности малочисленных народов и этнических групп лежит семейно-родовой уклад, а не принципы государственного устройства.

5. Продолжает оставаться завуалированным и процесс конечного использования ренты. В расходных статьях бюджетов РФ и ее субъектов практически не выделяются целевые направления использования рентных доходов - финансовые ведомства относятся к ним точно так же, как и к любым другим доходам бюджетов. Отсутствует правовая база целевого использования рентных доходов за исключением, пожалуй, отчислений добывающих предприятий на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

6. Действующее в настоящее время законодательство по недропользованию в целом далеко от совершенства: оно предусматривает (и регулирует) далеко не все возможные и

потенциально эффективные формы деятельности в сфере недропользования; не учитывает в полной мере специфику вовлечения в экономический оборот отдельных и притом стратегически важных для России видов полезных ископаемых (прежде всего нефти и газа); не «обрисовывает» какие-либо рамки конечного использования рентных доходов. Некоторые правовые акты (президентские указы «О федеральных природных ресурсах», «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами») практически не работают, поскольку задерживается корректировка законодательства по смежным вопросам собственности, налогообложения и др.

Значительные перекосы в действии механизмов изъятия и распределения рентных доходов вносит и кризис неплатежей. Суммарная просроченная кредиторская задолженность в промышленности России на 1 июня 1994 г., по данным Госкомстата РФ, достигла величины в 33,2 трлн. руб., в том числе задолженность в бюджет - 6,9 трлн. руб. Главными «вынужденными кредиторами» являются предприятия топливной промышленности: потребители задолжали им почти 10,5 трлн. руб. (более 34% общей суммы неплатежей по промышленности). Неплатежи между предприятиями сдерживают поступление доходов в бюджет. Например, доля просроченной задолженности по платежам государству (а это в значительной своей части - рентные платежи) в нефтяной промышленности составила 63% [16]. Но сокращение рентных доходов государства происходит не только вследствие прямых неплатежей. Нефте- и газодобывающие предприятия, кредитуя потребителей своей продукции, сами остаются без финансовых ресурсов, необходимых для инвестирования. И правительство вынуждено компенсировать им это предоставлением экспортных льгот (освобождая от уплаты экспортных пошлин), что также представляет собой вычет из потенциальных рентных доходов государства.

Как явствует из опубликованных недавно материалов подготовленного группой экспертов доклада «О причинах неплатежеспособности предприятий и мерах по ее устранению», большая доля ответственности за непрерывный кризис неплатежей лежит на нескольких десятках предприятий. Так, на долю 15-ти крупнейших должников приходится примерно 1/10 часть всей суммы неплатежей; в их числе оказались два крупных предприятия нефтеперерабатывающей промышленности - объединение «Горькнефтеоргсинтез» и АО «Ярославнефтеоргсинтез». Анализируя ситуацию с неплатежами, авторы доклада доказывают, что государственные предприятия-должники являются, по сути, неким транзитным звеном, способствующим перетоку денег из добывающей промышленности в сферу торгового капитала, в том числе иностранного [17, 18]. Таким образом, высвечивается еще один канал весьма масштабного перераспределения рентных доходов, существующий в настоящее время в российской экономике.

В целом же сейчас в России сложилась внутренне противоречивая совокупность механизмов платного недропользования, содержащая одновременно старые элементы административно-бюрократического контроля и новые - рыночного регулирования. Это главным образом объясняется тремя причинами:

- отсутствием концептуальной целостности преобразований в сфере недропользования;

- незавершенностью проводимой реформы, понимаемой как процесс движения от механизмов, характерных для централизованного планового хозяйства и социалистического унитарного государства, к механизмам, присущим открытой рыночной экономике и демократическому федеративному государству;

- действием объективных экономических факторов - спецификой и состоянием экономики, «доставшейся в наследство» России от бывшего СССР.

Литература

1. Львов Д., Пугачев В. Цены на нефть можно отпустить, если отменить налоги // Российская газ. 1992. 28 февр.

2. Народное хозяйство СССР в 1985 г. Статистический ежегодник.- М.: Финансы и статистка, 1986.

3. Коммерсантъ. 1992. №5. 4. Рудерман Я. Нефть в России пока не стала биржевым товаром // Бизнес МН. 1993. №4.

5. Бизнес МН. 1994. №14.

6. Бизнес МН. 1994. №15.

7. Бизнес МН. 1993. №25.

8. Экономика и жизнь. 1994. №4.

9. Бизнес МН. 1993. №30.

10. Коммерсантъ. 1994. №3.

11. Бизнес МН. 1994. №20.

12. Финансы. 1994. №4.

13. Бизнес МН. 1994. №20.

14. Львов Д.С. Реальный курс экономических преобразований // Экономика и мат. методы. 1994. №1.

15. Коммерсантъ. 1994. №18.

16. Экономика и жизнь. 1994. №36.

17. Коммерсантъ. 1994. №34.

18. Российская газ. 1994. 24 сент.

5. НЕ ТОЛЬКО ИМЕТЬ ПРАВА, НО И УМЕТЬ ИМИ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ - О ФОРМИРОВАНИИ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ СЫРЬЕВЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Экономические права и возможности развития любой территории естественным образом реализуются через финансово-бюджетную систему. Последняя распадается на две крупные взаимосвязанные составляющие: (1) систему государственных финансов и (2) совокупность негосударственных финансов (рис. 5.1). Каждая из этих составляющих имеет довольно сложную структуру. Но в самом агрегированном виде систему государственных финансов можно представить как объединение собственно бюджетной системы и группы внебюджетных государственных финансовых институтов. В свою очередь, совокупность негосударственных финансов включает такие основные элементы, как финансы хозяйствующих субъектов и денежные потоки, возникающие в связи с индивидуальным потреблением и накоплением граждан. Особо отметим, что совокупность негосударственных финансов территорий, имеющих специфическую этническую структуру населения (таких, как Аляска в США, Альберта и Юкон в Канаде, многие российские регионы), может включать особые финансово-хозяйственные институты, предназначенные для реализации экономических интересов и прав так называемых малочисленных коренных народов.

Все элементы финансово-бюджетной системы тесно взаимосвязаны друг с другом и с «внешним миром» горизонтальными и/или вертикальными связями. В целом же в условиях рыночной экономики функционирование государственной финансово-бюджетной системы опирается на совокупность негосударственных финансов, ибо государство «черпает» основную массу своих доходов (в виде налогов и иных платежей) из народного хозяйства. Государственная финансово-бюджетная система является не только «насосом», вытягивающим

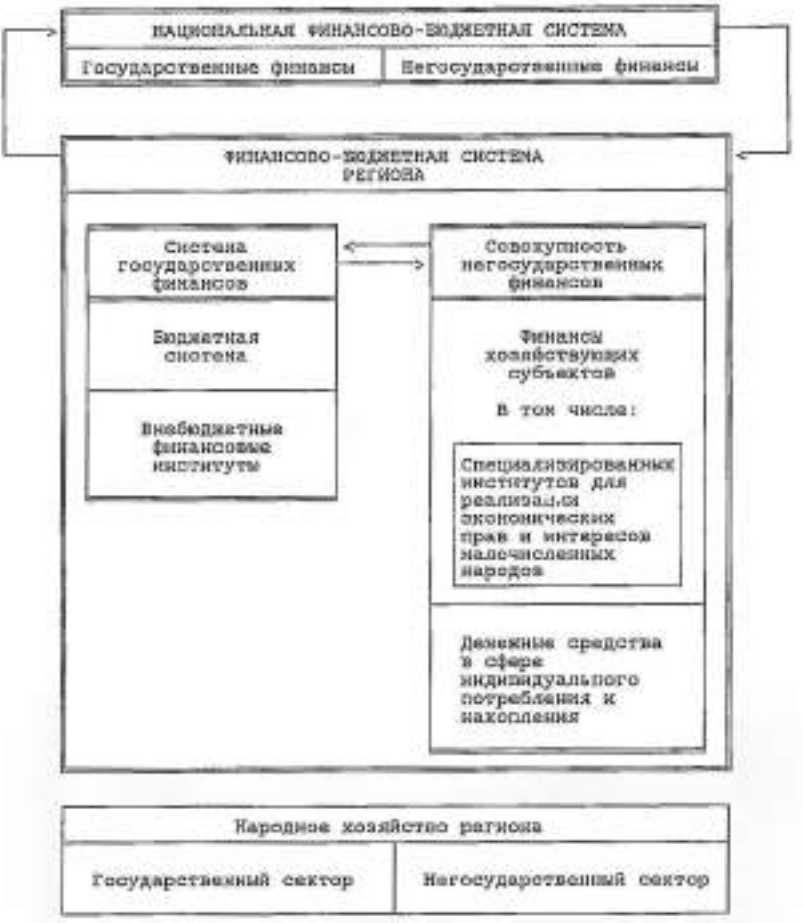

Рис.5.1. Агрегированное представление финансово-бюджетной системы региона в ее взаимосвязи с национальной финансово-бюджетной системой

доходы из производственно-экономической сферы, но и инструментом их перераспределения между отдельными хозяйственными институтами и группами населения.

Применительно к проблемам развития российских нефтегазовых территорий наибольший интерес представляет анализ следующих вопросов:

- формирования собственно бюджетной системы в условиях федеративного государства и ее возможностей с точки зрения реализации экономических прав территорий;
- взаимосвязи между институциональной реформой в нефтегазовом секторе и функционированием бюджетной системы территорий;
- формирования государственных внебюджетных и негосударственных финансовых институтов, связанных с распределением и использованием в интересах территорий (и отдельных групп населения) доходов от добычи нефти и газа, в дополнение к бюджетным институтам;
- управления финансовыми потоками нефтегазовых территорий.

При этом мы считаем полезным не только рассмотреть финансово-бюджетные проблемы российских нефтегазовых территорий, но и обратиться к зарубежному опыту решения аналогичных проблем в аналогичных условиях.

5.1. Изменения в бюджетной системе России и финансы регионов

Изменения в бюджетной системе России и ее территорий, происходящие в настоящее время, преимущественно связаны, во-первых, с практической реализацией принципа федерализма в государственном устройстве страны и, во-вторых, с переходом от директивно-плановой экономической системы к рыночно ориентированной. Причем эти изменения носят как общий, так и специфический - для нефтегазовых территорий - характер.

В своем анализе бюджетных проблем нефтегазовых территорий мы будем по большей части апеллировать к примерам из «жизни» Тюменской области. Они весьма показательны, поскольку этот регион является крупнейшим производителем нефти и газа в стране и его экономика находится в сильной зависимости от добывающего сектора. С другой стороны, в случае Тюменской области сфокусировались и многие новые проблемы, связанные с взаимодействием между «центром» и субъектами Федерации.

5.1.1. Проблема взаимодействия бюджетов разных уровней

Распределение бюджетных расходов.

Трудности в бюджетных взаимоотношениях «центра» и регионов существуют во всех странах, независимо от того, являются они унитарными или федеративными. Анализ бюджетного устройства различных государств, выполненный Всемирным банком, показал, что состояние бюджетных взаимоотношений в значительной степени обусловлено спецификой конкретной страны, нежели ее конституционным устройством: чем больше государство, чем разнообразнее его экономические, национальные и другие условия, тем сложнее проблема баланса бюджетных отношений «центра» и территорий [1].

В то же время конституционное устройство РФ предопределяет необходимость рассмотрения бюджетных взаимоотношений Федерации с краями и областями, Федерации - с автономными округами и областей (краев) - с автономными округами (с 1991 г. формируются самостоятельные бюджеты автономных округов). Следует иметь в виду, что согласно Закону РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации,

автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», областные (окружные) власти утверждают и исполняют областной (окружной) бюджет, власти городов и районов (уровень муниципалитета) самостоятельно формируют и утверждают свои бюджеты по доходам и расходам.

В рамках таких территорий, например, как Тюменская область, существует сложная развернутая бюджетная система, объединяющая в составе консолидированного бюджета области бюджеты двух округов (а в каждом из них - окружной бюджет и бюджеты городов и районов округа), областной бюджет (для юга области), бюджеты городов и районов юга области (рис. 5.2).

Рис.5.2. Структура бюджетной системы Тюменской области

После распада СССР федеральными властями России декларирован принцип децентрализации российской бюджетной системы и перенесения центра тяжести на региональный уровень. Однако анализ показателей федерального бюджета за последние годы этого не подтверждает. В 1994 г. федеральный бюджет составлял 46% доходной части консолидированного бюджета страны и 64% - расходной; в 1995 г. (по проекту бюджета) - соответственно 48 и 59% [2]. Таким образом, повышается доля финансовых ресурсов, распределяемых через федеральный бюджет, и, следовательно, происходит относительное уменьшение финансовых возможностей на региональном уровне.

В то же время сам по себе этот факт еще не говорит о негативных тенденциях в развитии бюджетной системы. Гораздо более важным представляется установить законодательное и финансовое соответствие между обязанностями каждого уровня власти и финансовыми возможностями.

Принципы распределения расходов между уровнями власти в России во многом сохранились от прежней бюджетной системы унитарного государства и состоят в следующем:

- услуги, оказываемые в пределах района или города, предоставляются местными властями;
- если услугами пользуются жители нескольких административных единиц, их должны предоставлять областные (окружные) власти,
- федеральное правительство обязано удовлетворять услуги, распространяемые на всю страну.

Указанные принципы представляются разумными и обоснованными, но сложность появляется в связи с тем, что в России на сегодняшний день отсутствует четкое законодательное закрепление ответственности по финансированию различных расходов за уровнями власти. Отсюда высокая степень расплывчатости и неопределенности в этом вопросе. В бюджетно-налоговых вопросах России еще далеко до

федеративного государства с конституционным распределением прав и функций между центральным и региональными правительствами.

Нацеленность федерального уровня на макроэкономическую стабильность России требовала в последние годы обеспеченности любыми путями достаточных доходов федеральному бюджету. В значительной степени эта «достаточность» достигалась сокращением федеральных расходов до минимума за счет передачи функций по социальной защите населения и финансированию ряда отраслей хозяйства нижестоящим уровням власти. Такая «сбалансированность» федерального бюджета привела к тому, что бюджетный дефицит появился и на уровне регионов, хотя раньше, как правило, территориальные бюджеты сводились со значительным профицитом. Например, дефицит консолидированного бюджета Тюменской области за период с января по ноябрь 1994 г. составил (по балансу собственных доходов и расходов) 292 млрд. руб. (почти 7% к величине расходов), Ханты-Мансийского автономного округа - 79 млрд. руб. (3,7%), Ямало-Ненецкого - 35 млрд. руб. (3%) [3]. Очевидно, что органы власти территорий не готовы принять дополнительные расходы, но, с другой стороны, не могут этого не сделать из-за опасности нарастания социальной напряженности на территории.

В то же время следует признать, что социальная политика «центра», направленная на перемещение основных функций жизнеобеспечения населения на уровень регионов, по своей сути закономерна, повышает ее адресность и эффективность. Но при этом необходимыми элементами являются приведение в соответствие источников финансирования социальных программ и нормативной базы, а также создание и развитие институциональных форм в рамках бюджетной системы. В странах с федеративным устройством в зависимости от местных условий бюджетные взаимоотношения строятся с использованием различных методов:

распределения доходов между регионами по формулам, введения особого бюджетного режима или использования индивидуального подхода к регионам.

В первом случае характерно постоянство технологии, использование критериев выравнивания обеспеченности социально-бытовыми услугами и т.п.

В случае необходимости введения бюджетной автономии (особого бюджетного режима) передача функций, как правило, осуществляется в рамках договорного процесса между Федерацией и регионом. Переговоры могут идти по вопросам формирования единого рынка труда, разделения полномочий в сфере регулирования доходов, финансирова-

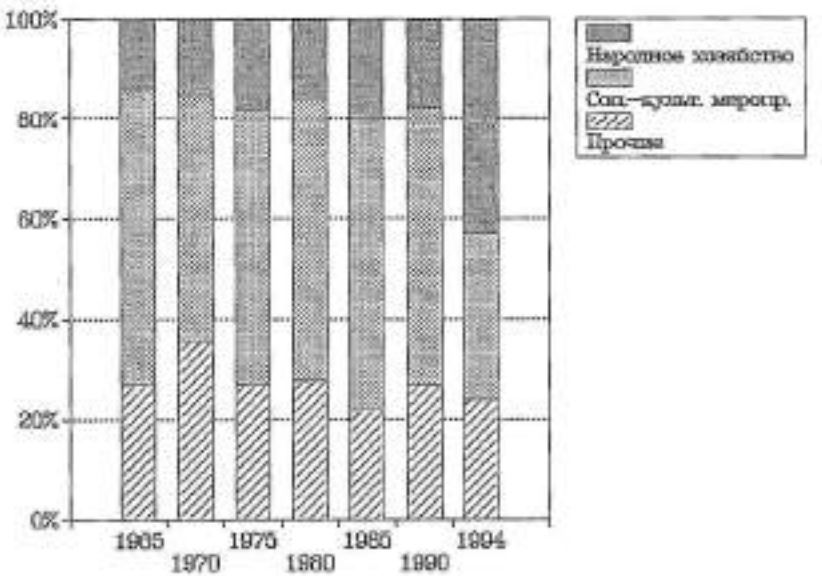

Рис.5.3. Изменение структуры расходов бюджета Тюменской области (по данным Тюменского облстатуправления)

Таблица 5.1

Расходы областного бюджета Тюменской области на 1994 г., млрд. руб. [4]

Направления расходов	Расходы, всего	В том числе	
		Бюджет текущий	Бюджет развития
Народное хозяйство	190,2	109,1	81,1
В том числе:			
капитальные вложения	49,3	-	49,3
финансирование сельского хозяйства	87,1	85,7	1,4
дотации другим отраслям	40,8	13,6	27,2
природоохранные мероприятия	0,8	-	0,8
Социально-культурные мероприятия	100,3	80,7	19,6
В том числе:			
просвещение	22,1	15,1	7,0
здравоохранение	46,2	37,2	9,0
Содержание органов власти	18,0	18,0	-
Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции	1,5	-	1,5
Прочие направления расходов	123,1	29,4	93,7
ИТОГО РАСХОДОВ			
абсолютное значение	433,1	237,2	195,9
в %	100,0	54,7	45,3
Кроме того:			
Субвенции, передаваемые бюджетам городов и районов	214,5	214,5	-
в % к расходам	32,6	46,5	-
ВСЕГО РАСХОДОВ	**657,6**	**461,7**	**195,9**

ния социальной сферы, формирования федеральных резервов на чрезвычайные программы и т.д. Результаты в обязательном порядке должны иметь финансовое и законодательное оформление.

Укрупненный ретроспективный анализ расходной части территориальных бюджетов на примере Тюменской области показывает, что на протяжении длительного времени основной статьей расходов территориального бюджета являлись расходы на социально-культурные мероприятия (рис. 5.3). Ситуация изменилась в последние годы - существенно увеличилась доля расходов на народное хозяйство. Об этом же свидетельствуют данные табл. 5.1.

Важной характеристикой расходной части бюджета является разделение затрат на текущие расходы (текущее содержание и ремонт жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и др.) и на бюджет развития (ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды, иные расходы на расширенное воспроизводство). Из табл. 5.1. видно, что в общей сумме расходов областного бюджета расходы бюджета развития составляют 45,3%, а расходы текущего бюджета - 54,7%.

Столь значительный удельный вес расходов бюджета развития на первый взгляд создает впечатление о формировании в рамках областного бюджета финансового инструмента для осуществления экономической политики, нацеленной на достижение долговременных целей и приоритетов. Однако это чисто внешнее впечатление - средства бюджета развития почти полностью расходуются на ремонт

и поддержание производственных и социально-культурных объектов, которые ранее финансировались из федерального бюджета.

В свою очередь более трети расходов областного бюджета приходится на субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня, что свидетельствует о низкой самостоятельности местных бюджетов.

Распределение налогов между федеральным и территориальными бюджетами.

По принципам установления межбюджетных отношений Россия ориентирована на германскую систему бюджетного федерализма: поступления от одних и тех же налогов делятся между бюджетами различных уровней в заданных пропорциях от единой ставки или через право субъектов увеличивать федеральную ставку до определенного предела.

По перечню налогов наша система не отличается от мировых стандартов - ее основу также составляют налоги на доход, имущество и потребление. Ведущее место занимает налог на прибыль, велика роль налогов с продаж / НДС (табл. 5.2). Федеральное правительство фактически целиком контролирует систему налогообложения через право введения налогов (на прибыль, НДС, акцизов) и установление максимальных ставок налогов всех уровней. Поэтому, хотя по форме система трехуровневая (федеральный, региональные и местные уровни), по сути она остается унитарной.

Структуру доходов территориальных бюджетов и ее динамику в период с 1965 по 1994 г. рассмотрим также на примере Тюменской области (рис. 5.4). Основными налоговыми доходными источниками такой территории, как Тюменская область, на протяжении рассматриваемых десятилетий (практически до 1991 г.) являлись налог с оборота и налоги с населения. До 1990 г. менее одного процента в доходах консолидированного бюджета Тюменской области составляли все виды платежей за природные ресурсы и

Таблица 5.2

Структура распределения доходов и расходов между уровнями в консолидированном бюджете России, % [5]

Статьи доходов и расходов	Федеральный бюджет		Бюджеты территорий	
	На 1.07. 1993	На 1.07. 1994	На 1.07. 1993	На 1.07. 1994
ДОХОДЫ * - всего	48	49	52	51
В том числе				
прямые налоги:				
налог на прибыль	36	35	64	65
подоходный налог с физических лиц	-	1	100	99
косвенные налоги:				
НДС **	65	66	35	34
акцизы	56	57	44	43
доходы от внешнеэкономической деятельности	97	98	3	2
РАСХОДЫ * - всего	52	50	48	50
в том числе на:				
народное хозяйство	32	30	68	70
социально-культурные мероприятия	19	20	81	80
содержание органов гос. власти, управления и правопорядка	77	78	23	22
оборону	100	100	-	-

*) Без учета взаимных расчетов, бюджетных ссуд и субвенций.

**) С учетом образования фонда финансовой поддержки регионов.

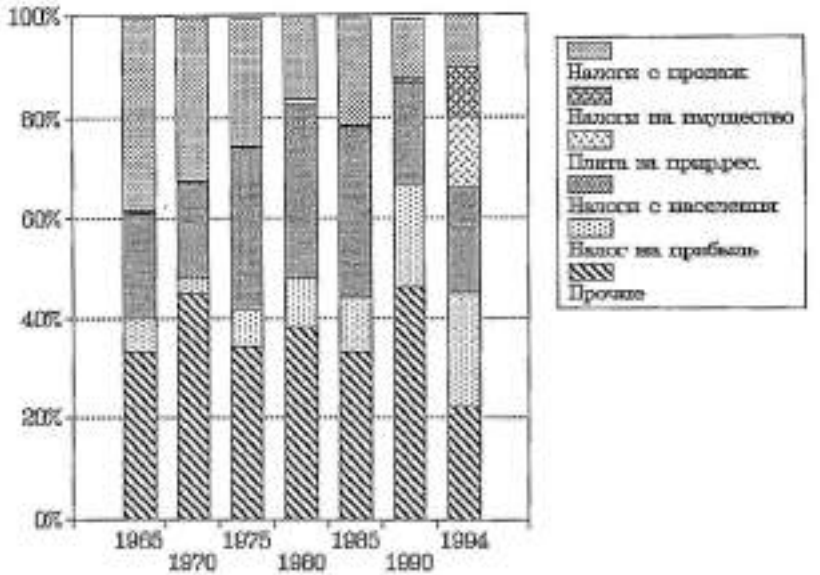

Рис.5.4. Изменение структуры доходов бюджета Тюменской области (по данным Тюменского облстатуправления)

налоги на имущество. Незначительной была и доля отчислений от прибыли (налога на прибыль).

Начиная с 1991 г., предпринимаются серьезные попытки изменения бюджетной системы: к концу года был разработан Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», в котором сделан первый шаг в сторону более четкого распределения налогов и платежей. До принятия этого закона в России функционировала система долевого распределения налогов. Согласно закону регулирующими налогами стали налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц. При этом указанные налоги, по существу, закреплялись за бюджетами субъектов Федерации, чтобы с их помощью можно

было регулировать нижестоящие бюджеты. Начиная со второй половины 1992 г., согласно «Закону о недрах», в бюджеты территорий (для Тюменской области - в областной, окружные и районные) стала поступать плата за недра. Например, в окружном бюджете ХМАО к началу 1993 г. платежи за недра превышали половину всех месячных доходов. Таким образом, в настоящее время основную часть поступлений органы власти сырьевых территорий имели от налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и ресурсных налогов и платежей.

В настоящее время для каждого территориального уровня зафиксированы основные виды доходов. Расширен состав доходов, закрепленных за территориальными бюджетами; резко изменено соотношение между закрепленными и регулирующими доходами. Если прежде регулирующие доходы преобладали, то Закон «Об основах бюджетных прав ...» предусматривает балансирование доходов с минимально необходимыми расходами нижестоящих бюджетов и обеспечение существенного преобладания закрепленных доходов (в 1994 г.- не менее 70% доходов, в 1993 г.- 60%) без учета дотаций и субвенций. На практике это положение не выполняется. Например, доля регулирующих доходов в консолидированном (то есть включающем окружной бюджет и бюджеты городов и районов округа) бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа на 1994 г. составляет 56% (в окружном бюджете - 100% закрепленных доходов, в бюджетах городов и районов доля регулирующих превышает 70%).

В 1994 г. усилилось влияние регионального уровня власти на формирование ставки такого регулирующего федерального налога, как налог на прибыль предприятий и организаций (согласно Закону «О федеральном бюджете на 1994 г.»): в федеральный бюджет он теперь поступает по твердой ставке - 13%, а субъекты Федерации получили право устанавливать ставку отчисления в свои бюджеты (в рамках заданных границ). Кроме того, территории переносят тяжесть налогообложения с прибыли на имущество.

Анализ механизма формирования и функционирования бюджетной системы за годы активных преобразований (1992-1993 гг.) позволяет сделать вывод о том, что территориальные бюджеты продолжают существенно зависеть от вышестоящего уровня, и в первую очередь от размера выделенных им отчислений от регулирующих доходов.

Кроме того, в настоящее время осуществляется передача средств из федерального бюджета в территориальные в порядке взаимных расчетов (10% в сумме расходов федерального бюджета), в виде субвенций (2%), краткосрочных ссуд и трансфертов (примерно по 1%) [6]. Именно за счет ссуд и иных поступлений из федерального бюджета общей суммой в 406 млрд. руб. в 1994 г. был сведен бездефицитный бюджет Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов (по всей сумме доходов и расходов) [3].

В заключение необходимо констатировать, что принятые принципы закрепления налогов за регионами фактически определяют отношения с субъектами Федерации, то есть затрагивают только 89 бюджетов. Самое массовое звено (около 30 тыс.) - местные бюджеты - осталось практически без изменений. Формирование их доходной базы осуществляется «сверху», в ходе реформы доля законодательно закрепленных за местными бюджетами доходных источников во многих случаях даже снизилась. То есть сохраняется механизм централизованного регулирования вышестоящими органами доходов местных бюджетов, а вместе с ним - зависимость развития местной экономики и социальной сферы от возможностей и желания вышестоящих органов власти решать эти проблемы.

Значение местных налогов и сборов при формировании финансовой базы регионов.

В настоящее время сложилась достаточно непростая ситуация с налоговым творчеством местных органов власти. Указом Президента от 22 декабря 1993 г. № 2268 сняты

ограничения, накладываемые ст.20 и ст.21 «Закона об основах налоговой системы Российской Федерации» в отношении числа вводимых местных налогов. Это породило опасность неконтролируемого усиления налогового пресса в результате законотворчества региональных и местных органов власти. Кроме того, большинство местных налогов имеют низкую эффективность. Значительное число налогов, их различная налогооблагаемая база достаточно неудобны и сложны для плательщиков. При этом затраты местных бюджетов на сбор этих налогов часто не окупаются их поступлениями. Поэтому большинством проектов Закона РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации», начиная с 1995 г., предусматривается сокращение общего числа федеральных, региональных и местных налогов и сборов с закреплением на федеральном уровне основных моментов, относящихся к режимам налогообложения по региональным и местным налогам [7].

В основу формирования местных бюджетов в округах Тюменской области на 1995 г. положен действующий порядок отчислений от регулирующих доходов в бюджеты городов и районов с учетом ряда предложений по совершенствованию налоговой системы России, разработанных в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1004 «О некоторых вопросах налоговой политики». На 1995 г. также планируется пересмотр нормативов распределения платы за недра между бюджетами городов и районов в рамках Ханты-Мансийского автономного округа. Это означает, что на региональном уровне осуществляется регулирование пропорций налоговых поступлений в местные бюджеты.

Закрепление доходов за уровнями власти в Тюменской области на сегодняшний день представлено в табл. 5.3.

Как уже отмечалось ранее, процесс децентрализации бюджетной системы соответствует мировой практике. При этом развитие местной автономии рассматривается как важный инструмент сохранения единства государства.

Таблица 5.3

Закрепление основных доходов за уровнями власти Тюменской области в 1994 г.

Виды доходов	Область	Округ	Города, районы
Налог на добавленную стоимость	+	+	+
Налог на прибыль банков	+	-	+
Акцизы на спиртные напитки	+	-	+
Налог на прибыль предприятий и организаций	+	+	+
Специальный ("президентский") налог	+	-	-
Платежи за недра	+	+	+
Налог на имущество	+	+	+
Подоходный налог с физических лиц	-	-	+
Лесной доход	-	-	+
Плата за воду	-	-	+
Налог на землю	-	-	+
Лицензионный сбор	-	-	+
Доходы от приватизации	+	+	+

Все разнообразие муниципальных налогов в странах рыночной экономики можно разбить на 4 группы:

1) налоги, устанавливаемые местными властями и взимаемые на данной территории. Как правило, это налог на имущество и собственность, поземельные и промысловые налоги, налоги на сделки, акцизы;

2) надбавки к федеральным налогам в пользу местных бюджетов;

3) налоги, взимаемые в виде платы за услуги, предос-

тавляемые на данной территории (налог на проживание в гостинице, на пользование электроэнергией, газом, водопроводом, канализацией, услугами связи, автостоянками и т.д.);

4) налоги, определяющие политику местных органов управления. В первую очередь это экологические налоги, не преследующие фискальные цели, а ориентирующие предпринимателей на выбор природоохранных способов ведения хозяйства.

Следует отметить, что последняя группа налогов в России пока не получила развития. Хотя в ходе экономических реформ проблемы природоохранной деятельности в стране еще более обострились. Как было показано выше, нефтегазодобывающие территории находятся далеко не в лучшем положении с экологической точки зрения. Между тем в ряде зарубежных стран экологические налоги и сборы, минуя централизованный бюджет, непосредственно направляются на природоохранные цели регионов.

5.1.2. Проблемы исполнения бюджетов

Формирование новой финансово-бюджетной системы в России происходит в условиях как изменения всей экономической системы в целом, так и продолжающегося глубокого экономического кризиса. Последний характеризуется не только высокими темпами спада производства, но и весьма острым кризисом неплатежей в экономике в целом. В таких условиях сложно определить доходную часть бюджетов всех уровней, спрогнозировать поступления от различных налогов и сборов.

Основным последствием кризиса для состояния финансовой системы территорий является чрезвычайно низкая степень исполнения доходной части бюджетов. Например, за первое полугодие 1994 г. бюджет Ханты-Мансийского округа и окружной бюджет исполнены по доходам на 19,7% и 11,6% к годовому уровню соответственно (!). Как следст-

вие, резко снижаются возможности финансирования различных направлений через бюджет территории. Так, расходы по народному хозяйству Ханты-Мансийского округа через окружной бюджет профинансированы лишь на 10,9 % [8].

К каким мерам «защиты» своего бюджета вынуждены прибегать и прибегают территориальные органы власти?

Таких мер несколько:

- перенесение обязательств бюджета на предприятия-должники;
- использование возможностей привлечения средств с валютных счетов предприятий-должников;
- получение платежей в натуральной форме.

Однако ни одна из этих мер, как показывает пример Тюменской области, не является достаточно эффективной. В условиях кризиса неплатежей негативные последствия моноотраслевого характера экономики области проявляются особенно ярко. Предприятия и компании - производители нефти и природного газа находятся в конце цепочки неплатежей. В большинстве случаев они вынуждены поставлять добываемые ими ресурсы неплатежеспособным предприятиям просто потому, что нет других альтернатив в силу тесной технологической и транспортной взаимосвязи. Более того, начиная со второй половины 1993 г., внутренний рынок нефти характеризуется низким платежеспособным спросом, поэтому превращение натуральных платежей в «живые» бюджетные деньги реально возможно лишь по довольно низким ценам (ниже рыночных).

* * *

Анализ современных проблем функционирования бюджетных систем нефтегазовых территорий и проблем межбюджетного взаимодействия в России позволяет сделать несколько важных выводов.

1. Формирование и функционирование территориальных бюджетных систем в России происходит на основе

весьма унифицированных подходов, не учитывающих в полной мере специфику регионов с преимущественно сырьевой ориентацией экономики. Федеральное бюджетное и налоговое законодательство не задает очевидных ориентиров для таких территорий. Вместе с тем оно не ограничивает и возможности местного нормотворчества. Следовательно, территории располагают определенными возможностями для формирования бюджетных систем с учетом своей специфики.

Однако эти возможности ограничиваются преимущественно кругом местных налогов и варьированием ставок федеральных налогов, распределяемых между бюджетами разного уровня (в пределах нормативов, установленных «центром»). Другим ограничением для проведения грамотной бюджетной политики на региональном уровне является дефицит специалистов. Это хорошо видно на примере автономных округов Тюменской области, совсем недавно получивших статус субъектов Федерации со всеми вытекающими отсюда правами, а прежде не располагавшими реальными возможностями для самоуправления.

2. Существующий механизм распределения расходов и доходов между бюджетами разного уровня пока не обеспечивает финансовую, а следовательно, и экономическую самостоятельность территорий.

Высока степень концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете, что снижает значение региональных и местных бюджетов в решении социально-экономических и экологических проблем территорий.

Велика роль регулирующих доходов в поступлениях региональных бюджетов (особенно местных). Причем распределение этих доходов происходит на основе механизма централизованно устанавливаемых нормативов.

Практикуется передача расходов вниз по бюджетной системе без соответствующего подкрепления доходами. Федеральные органы власти принимают решения для ни-

жестоящих управленческих структур, не подкрепленные достаточными финансовыми ресурсами.

3. Несмотря на то, что крупными источниками доходов для бюджетов нефтегазовых территорий стали рентные платежи, последние не позволяют регионам решить все бюджетные проблемы. В ретроспективном анализе механизмов платного недропользования в России (см. раздел 4) мы показали, что едва ли не основная часть налогов рентного характера изымается не у источника дохода, а в сфере конечного потребления. То есть имеет место мощный переток нефтегазовой ренты от добывающих регионов к потребляющим, а значительная часть ее централизуется в федеральном бюджете.

В целом же сложилась такая ситуация, когда наличие даже очень крупных и притом интенсивно эксплуатирующихся ресурсов нефти и газа еще не гарантирует территориям не только экономической самостоятельности в долгосрочной перспективе, но и сравнительно безбедного существования сегодня. Об этом, например, говорит дефицитность бюджетов и Ханты-Мансийского, и Ямало-Ненецкого округов, и всей Тюменской области.

5.2. Институциональная реформа в нефтегазовом секторе и проблема региональных финансов

Происходящие в настоящее время институциональные изменения в нефтегазовом секторе России самым непосредственным образом затрагивают бюджетно-финансовые интересы добывающих регионов. Причем это влияние имеет противоречивый и по большей части негативный характер. Острота рассматриваемой проблемы обусловлена тем, что и формирование бюджетно-финансовой системы (см. раздел 5.1), и преобразование институциональной структуры нефтегазового сектора (см. ниже) в России происходят преимущественно исходя из интересов центра при явном недоучете интересов территорий.

5.2.1. Важнейшие черты институциональной реформы в нефтегазовом секторе

Происходящие в настоящее время в нефтегазовом комплексе России институциональные преобразования весьма многообразны. Они выражаются в изменении организационно-экономической структуры, отношений собственности, места и роли различного типа хозяйственных субъектов (государственных, частных, смешанных предприятий), условий и форм привлечения капитала (в том числе иностранного), управленческих и регулирующих функций государства и т.д.

Но если понимать указанный процесс в узком смысле, то прежде всего следует выделить:

- изменение организационно-хозяйственной структуры нефтегазового сектора, связанное с созданием вертикально-интегрированных нефтяных компаний (НК), объединяющих все фазы нефтяного цикла «от скважины до бензоколонки»;

- изменение отношений собственности в форме акционирования и последующей приватизации предприятий нефтегазового комплекса.

Оба процесса не только протекают параллельно, но и взаимопересекаются: новые хозяйственные структуры формируются на базе преобразуемых в акционерные общества государственных предприятий и сами являются акционерными компаниями, подконтрольными государству.

Основными хозяйствующими субъектами нефтяного сектора в настоящее время являются:

- вертикально - интегрированные нефтяные компании - холдинги, сформированные в процессе акционирования на базе государственных производственных объединений нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности и организаций нефтепродуктообеспечения;

- специализированные предприятия отраслей нефтяного комплекса, преобразованные в акционерные общества (АО) и подведомственные государственному предприятию

«Роснефть», которому переданы в коммерческое управление контрольные пакеты акций этих компаний;

- государственные геологоразведочные предприятия, находящиеся в подчинении Роскомнедр, и небольшие предприятия АО «Ростоппром», занятые исключительно в сфере добычи нефти;

- негосударственные акционерные компании, частные фирмы и совместные предприятия - в подавляющем большинстве оперируют в нефтедобыче, в оптовой и розничной торговле нефтепродуктами. Не имея собственных мощностей нефтепереработки, они или арендуют их, или поставляют сырье на нефтеперерабатывающие заводы для переработки на давальческой основе;

- государственные акционерные компании «Транснефть» (магистральные нефтепроводы) и «Транснефтепродукт» (продуктопроводы).

Доминирующие позиции на рынке занимают нефтяные компании, суммарная доля которых в производстве в последнее время возрастала буквально от месяца к месяцу вследствие появления новых НК и по мере расширения старых компаний, в состав которых вливаются ранее самостоятельные предприятия нефтедобычи и нефтепереработки (табл.5.4).

К июню 1994 г. в России было образовано 7 нефтяных компаний («семь сестер»!), объединивших в общей сложности 14 дочерних нефтедобывающих, 10 нефтеперерабатывающих (включая Мозырьский НПЗ в Белоруссии) и 30 нефтесбытовых компаний. В состав НК вошли, как правило, крупнейшие предприятия, о чем можно судить на основании данных, приведенных в табл. 5.5. К настоящему времени уже «разобраны» почти все крупнейшие нефтедобывающие предприятия Западной Сибири, «свободными» остались только объединения «Нижневартовскнефтегаз» и «Тюменнефтегаз». Органами власти некоторых субъектов Федерации приняты решения о создании «своих» нефтяных

Таблица 5.4

Производственные показатели различных субъектов российского нефтяного сектора [9-12]

Типы предприятий	1992		1993		1994 (1-е п/г)	
	млн.т	%	млн.т	%	млн.т	%
Добыча нефти	387,4	100,0	344,6	100,0	154,0	100,0
В том числе:						
нефтяные компании	57,1	14,7	119,1	34,6	84,7	55,0
предприятия ГП "Роснефть"	323,7	84,6	210,2	61,0	60,6	39,3
предприятия Роскомнедр	1,3	0,3	2,6	0,8	1,5	1,0
предприятия "Ростоплпрома"	0,6	0,2	0,6	0,2	0,3	0,2
малые предприятия и СП	4,7	1,2	12,1	3,5	7,0	4,5
Переработка нефти	252,6	100,0	214,9	100,0	89,3	100,0
В том числе: нефтяные компании	20,4	8,1	54,8	25,5	37,8	42,3
предприятия ГП "Роснефть"	226,9	89,8	156,2	72,7	50,2	56,2
нефтехимкомбинаты	5,3	2,1	3,9	1,8	1,3	1,5
Мощности нефтепереработки	305,0	100,0	305,0	100,0	320,5	100,0
В том числе: нефтяные компании *	22,0	7,2	69,5	22,8	132,2*	41,2*
предприятия ГП "Роснефть"	277,5	91,0	230,2	75,5	183,0	57,1
нефтехимкомбинаты	5,5	1,8	5,3	1,7	5,3	1,7

*) С учетом мощностей Мозырьского НПЗ, входящего в НК "Славнефть".

Таблица 5.5

Характеристики различных субъектов нефтяного рынка по состоянию на июнь 1994 г. [12]

Типы предприятий	Кол-во предпр.	Производство, тыс.т/сутки	
		Всего	1-м предр.
Добыча нефти			
1. Нефтяные компании	7	471,2	67,31
В том числе дочерние АО	14	471,2	33,66
2. Предприятия ГП "Роснефть"	21	344,7	16,41
3. Предприятия Роскомнедр	20	7,9	0,39
4. Предприятия "Ростоппрома"	9	1,4	0,15
5. Малые предприятия и СП	42	43,8	1,04
В том числе наиболее крупные:			
- "ЮганскФракмастер"	1	5,2	5,22
- АО "РИТЕК"	1	3,8	3,79
Переработка нефти			
1. Нефтяные компании*	7	196,4 *	28,06
В том числе дочерние АО*	9	196,4 *	21,82
2. Предприятия ГП "Роснефть"	14	266,8	19,05

*) Без учета объемов переработки на Мозырьском НПЗ.

компаний, объединяющих предприятия нефтяного комплекса и даже нефтехимические комбинаты, находящиеся в пределах соответствующих территорий: «КомиТЭК-холдинг», Татнефтехимхолдинг», «Башкирская нефтехимическая компания». Администрация Тюменская области также предпринимает активные попытки учредить свою «Тюменскую нефтяную компанию» - на базе «Нижневартовскнефтегаза» и «Тюменнефтегаза».

Формирование НК в России следует считать вполне закономерным явлением, соответствующим общемировым тенденциям развития нефтяного бизнеса.

Более чем вековой опыт деятельности вертикально-интегрированных компаний в мировом нефтяном бизнесе неоспоримо доказывает, что вертикальная интеграция является важнейшим фактором достижения стратегических конкурентных преимуществ посредством:

- оптимизации издержек внутри компаний за счет большей планомерности и крупных масштабов производства;
- уменьшения зависимости от конъюнктурных факторов на рынках отдельных видов продукции;
- экстерриториального (международного) характера деятельности;
- проведения целенаправленной ценовой и финансовой политики, позволяющей минимизировать налогообложение доходов;
- создания лучших возможностей для саморасширения с меньшими финансовыми издержками (концентрация капиталов и маневрирование ими, управление финансовым риском с меньшей вероятностью ошибок).

Вертикальная интеграция в нефтяном бизнесе всегда соседствовала с монополизмом (хотя бы в форме олигопольного контроля над рынком). При этом наиболее значимыми являются два аспекта:

- в силу взаимосвязанности и взаимозависимости между всеми фазами нефтяного цикла установление крупнейшими интегрированными компаниями контроля над любым одним «фазовым» сегментом рынка позволяет в значительной степени контролировать совокупный нефтяной рынок;
- при изменении внешних и внутренних условий функционирования в отдельных сегментах рынка НК способны сохранять контроль над совокупным рынком путем перемещения «точек контроля» от одних сегментов рынка к другим.

Разработанной в Минтопэнерго РФ «Концепцией реформы управления в нефтяной промышленности» предусматривается создание в общей сложности порядка 10 нефтяных компаний, каждая из которых могла бы контролировать до 10-15% рынка [13]. Предлагается преобразовать ГП «Роснефть» в «Российскую нефтяную компанию», включив в нее те хозяйственные структуры, которые не войдут в состав других НК. «Планируется» также поглощение нефтяными компаниями геологоразведочных организаций, отдельных научно-исследовательских организаций и предприятий сферы нефтегазового строительства.

В 1994 г. ход институциональных изменений в российском нефтяном секторе стал приобретать качественно новые формы. Это связано с наметившейся тенденцией преобразования НК-холдингов в концерны. Лидером в этом процессе, что уже стало традиционным, является НК «ЛУКойл» - первая и крупнейшая из российских нефтяных компаний.

В отличие от других российских НК «ЛУКойл» был образован еще в 1991 г. как государственный концерн. Впоследствии согласно президентскому указу №1403 от 17 ноября 1992 г. он на «общих основаниях» стал холдинг-компанией. Но уже в ближайшем будущем, по-видимому, произойдет превращение «ЛУКойла» из компании, содержащей несколько центров прибыли, в единый центр прибыли путем поглощения головной компанией своих дочерних АО. В соответствии с выбранной концепцией развития «ЛУКойл» организует свои филиалы в форме полных товариществ в составе: головная компания - финансовая компания - предприятия нефтедобычи и нефтепереработки. Сейчас действуют два региональных филиала компании - в Волгограде и Перми, причем второй из них осуществляет руководство деятельностью основных добывающих подразделений [12].

Следует полагать, что «ЛУКойл» не останется одиноким в своем начинании. Как заявил на одной из пресс-конференций президент НК «Сиданко», в компании «... изучается

положительный и отрицательный опыт становления «ЛУКойла». Проблема номер один при формировании большинства НК - это взаимоотношения с дочерними предприятиями. На сегодняшний момент это самостоятельные предприятия с полными правами и полномочиями. Интеграция будет происходить за счет того, что свободные финансовые средства компании будут направляться в наиболее эффективные проекты» [12]. Иными словами, «Сиданко» также демонстрирует намерение централизовать управление и финансовые ресурсы.

Все процессы, связанные с созданием и последующей деятельностью российских НК, самым непосредственным образом затрагивают текущие и долгосрочные финансовые интересы территорий, где эти компании оперируют.

5.2.2. Противоречия между финансовыми интересами территорий и нефтяных компаний

В рамках существующего механизма регулирования нефтяного сектора вопросы взаимоотношений между территориями и НК фактически отодвинуты на задний план. Однако логика и последовательность происходящих институциональных преобразований подводят к тому, что именно эта сторона регулирования начинает играть все более важную роль. Даже характерная для федеративного государства проблема разграничения функций регулирования между «центром» и субъектами Федерации утрачивает свой первоначальный смысл и в значительной степени приобретает новое значение - построения механизмов регулирования взаимоотношений между территориями и НК.

Финансовые отношения субъектов Федерации (территорий) с хозяйственными структурами прежде всего возникают в связи с распределением издержек и доходов, имеющих место в нефтяном секторе. Указанные отношения по поводу распределения издержек и доходов могут носить как

непосредственный, так и косвенный характер.

Непосредственное участие территорий в издержках может быть через:

- прямое финансирование производственных издержек в форме дотаций и субсидий предприятиям;

- участие местных органов власти в капитале НК путем приобретения пакетов акций.

Косвенное участие в издержках выражается в предоставлении НК местными органами власти различного рода льгот по налогообложению и иным выплатам в бюджеты территорий, имеющих целью стимулирование инвестиционной деятельности НК в пределах соответствующих территорий.

Непосредственное участие в распределении доходов включает:

- получение доходов (дивидендов) в соответствии с долей участия в капитале НК;

- получение доходов от внешнеэкономической деятельности в связи с реализацией региональных экспортных квот.

Косвенное участие в доходах (вторичное распределение) складывается из различного рода выплат в пользу местных бюджетов: платежей за право пользования недрами, а также прямых и косвенных налогов на доходы и имущество НК.

Прямые финансовые взаимоотношения между территориями и НК практически не влияют (или слабо влияют) на уровень издержек и цен в нефтяном секторе. Наоборот, косвенное участие государства (центра и субъектов Федерации) в доходах и издержках предприятий оказывают сильное влияние на общий уровень издержек и цен. Платежи за право пользования недрами непосредственно включаются в издержки производства. Косвенные налоги (акцизы, налог на добавленную стоимость, налог на реализацию горюче-смазочных материалов) хотя и не отражаются на издержках производства, но непосредственно влияют на уровень цен на продукцию

нефтяного сектора. При этом издержки и цены могут как возрастать - в случае ужесточения налогообложения, так и снижаться - в случае сокращения налогов и иных выплат.

Взаимоотношения между органами власти субъектов Федерации и НК могут строиться на формально нефинансовой основе (административное регулирование), но тем не менее оказывать влияние на финансовые интересы (и положение) обеих сторон. Примером могут служить административные ограничения со стороны местных органов власти на уровень цен на продукцию или на возможность для НК осуществлять те или иные виды деятельности в пределах соответствующих территорий. Такого рода ограничения напрямую затрагивают финансовые интересы НК, но в конечном счете влияют и на финансовое положение территорий - субъектов Федерации.

Особенность рассматриваемых отношений на современном этапе состоит в том, что хозяйственные структуры нефтяного сектора становятся не только вертикально-интегрированными, но и экстерриториальными. То есть НК осуществляют свою деятельность одновременно во всех подотраслях нефтяного хозяйства и во многих регионах страны и за ее пределами.

Финансовые отношения между территориями и НК строятся в условиях ярко выраженной отраслевой специализации отдельных регионов. При этом можно выделить следующие типы территорий:

1) преимущественно добывающие, не имеющие мощностей (или имеющие незначительные мощности) по переработке нефти; собственные потребности в нефтепродуктах данных территорий существенно меньше объемов добычи сырой нефти - территории, входящие в состав Тюменской области, Томская область, Татарстан, Коми;

2) добывающие территории, не имеющие собственной нефтепереработки, с относительно небольшим сырьевым потенциалом, но расположенные, как правило, «по соседст-

ву» с крупными перерабатывающими центрами - Дагестан, Удмуртия, Ставропольский край, Астраханская область;

3) добывающие территории с развитой переработкой нефти. Объемы добычи сырой нефти и ее переработки более или менее сбалансированы. За пределы данных территорий вывозятся как сырая нефть, так и нефтепродукты - Башкирия, Пермская и Оренбургская области;

4) перерабатывающие территории с высокой концентрацией мощностей и недостаточными ресурсами собственного сырья и ориентированные на переработку главным образом западно-сибирской нефти. Основной продукцией, вывозимой за пределы этих территорий, являются нефтепродукты - Чеченская Республика, Краснодарский край, Самарская, Саратовская, Волгоградская области;

5) перерабатывающие территории с незначительной концентраций мощностей и ограниченными собственными источниками сырья. Дефицитны как по сырой нефти, так и по нефтепродуктам - Хабаровский край;

6) перерабатывающие территории с высокой концентрацией мощностей, не располагающие собственными сырьевыми ресурсами и удаленные от реальных источников сырья, - Нижегородская, Московская, Ярославская, Ленинградская области;

7) перерабатывающие территории с высокой концентрацией мощностей, не имеющие собственных ресурсов сырья, но граничащие с крупными сырьевыми источниками (либо с перспективами на развитие собственной сырьевой базы), - Красноярский край, Омская и Иркутская области;

8) потребляющие территории, не имеющие ни собственной добычи, ни собственной переработки нефти, но граничащие с крупными центрами переработки нефти, - многие административные территории европейской части страны, Урала и южной части Западной Сибири;

9) потребляющие территории, удаленные от поставщиков нефтепродуктов, - Карелия, Мурманская область, боль-

шинство административных территорий Забайкалья и Дальнего Востока;

10) потребляющие территории с хорошими перспективами развития нефтедобычи (главным образом в шельфовых зонах), ориентированные на привлечение для этих целей иностранного капитала, - Калининградская и Архангельская области, Сахалин.

Наличие территорий со столь различающимися условиями и, соответственно, различающимися экономическими интересами делает невозможным применение унифицированных механизмов построения и регулирования взаимоотношений между территориями и нефтяными компаниями. Игнорирование данного обстоятельства ведет к деструктивным последствиям с точки зрения интересов либо территорий, либо НК, либо и тех и других.

Каковы же основные черты современного механизма государственного регулирования развития нефтяного сектора? Этот механизм построен исходя преимущественно из федеральных интересов, но не столько из долгосрочных общенациональных экономических интересов (о чем должно заботиться федеральное правительство), сколько из текущих интересов пополнения федерального бюджета и стремления сохранить основные рычаги управления нефтяным сектором за федеральными органами власти.

Другой его важнейшей чертой является эклектичное соединение методов регулирования, характерных для западноевропейских стран-импортеров нефти (в области внутреннего рынка), с методами, направленными на защиту интересов России как нефтеэкспортирующей страны (в области внешнеэкономической деятельности). По образцу и подобию стран - импортеров нефти в России построена система налогообложения, при которой доля прямых и косвенных налогов в цене конечной продукции нефтяного сектора достигает 80%; соотношение цен на сырую нефть и розничных цен на нефтепродукты в России также близки к

западноевропейским. Для стран - производителей нефти, как правило, характерны иные соотношения. Даже в США, являющихся одним из крупнейших в мире импортеров нефти, доля налогов в цене нефтепродуктов составляет около 30%, а дифференциация цен сырой нефти и нефтепродуктов существенно меньше, чем в странах Западной Европы. В подходах к регулированию внешнеэкономической деятельности очевидно стремление к максимальному изъятию в пользу государства ценовой разницы между внутренней и внешнеторговой ценой сырой нефти и нефтепродуктов.

С учетом разнообразия условий добывающих, перерабатывающих и потребляющих территорий естественно возникает вопрос: в какой мере действующий механизм регулирования и распределения финансовых потоков выгоден разного типа территориям?

Очевидно, что определенные преимущества имеют территории с развитой нефтеперерабатывающей промышленностью, а также потребляющие территории, примыкающие к крупным центрам нефтепереработки (то есть получающие нефтепродукты с относительно невысокими транспортными издержками). В проигрышном положении оказываются крупные добывающие территории (прежде всего Тюменская область) и потребляющие территории, удаленные от поставщиков нефтепродуктов.

Это обусловлено высокой долей косвенных налогов в ценах на нефтепродукты и пропорциями распределения налоговых поступлений между бюджетами разного уровня. Если учесть только налог на реализацию нефтепродуктов, то, по нашим расчетам, потенциальный бюджетный доход перерабатывающей территории от производства 1 т автобензина в 4-5 раз превышает рентный доход добывающей территории от добычи 1 т сырой нефти. Бюджетный доход потребляющей территории от продажи 1 т бензина (налоги исчисляются только в расчете на величину торговой наценки) сопоставим по своей величине с доходом от добычи 1 т

нефти. В целом же переработка 1 т нефти приносит территории доход только в виде налога на реализацию нефтепродуктов, в 3-4 раза превышающий рентный доход (в виде платежей за право пользования недрами) от добычи 1 т сырой нефти.

По мнению руководителей Минтопэнерго РФ, даже не доведенная до своего логического конца реформа управления в нефтегазовом комплексе позволила стабилизировать добычу нефти, значительно замедлить (по сравнению с 1991-1992 гг.) и сделать прогнозируемыми темпы падения добычи. Создание НК в какой-то степени тормозит разрастание кризиса неплатежей в нефтегазовом комплексе. Эти результаты организационно-структурных изменений объективно соответствуют сегодняшним интересам добывающих территорий.

Но нельзя не видеть и другого - проводимая реформа может привести к серьезному ущемлению интересов регионов.

При разгосударствлении и приватизации нефтегазодобывающих объединений в основу положен принцип сохранения «единого производственно-технологического комплекса» и формирования российских «вертикально-интегрированных компаний», в целях создания «конкурентной среды в отрасли». Но названные два ключевых понятия - «единый производственно-технологический комплекс» и «вертикально-интегрированная нефтяная компания»- далеко не равнозначны по своему реальному содержанию.

Единый производственно-технологический комплекс в нефтяной отрасли традиционно был представлен отдельными производственными объединениями (ПО), организованными по территориальному принципу. В состав нефтяных ПО помимо добывающих организаций входят практически все смежные и вспомогательные подразделения (в общей сложности - до 100 и более предприятий и структурных единиц). Безусловно, нефтяные ПО являются монополистами - не

столько с позиций их доли в общем объеме добычи нефти, сколько по характеру совокупной хозяйственной деятельности в пределах подконтрольных им территорий. И вот, изменив лишь «внешний вид» (став акционерными обществами), но сохранив свою внутреннюю сущность, эти структурные элементы вошли в состав интегрированных компаний.

Поэтому в реальной действительности «ключи» от нефтяных территорий принадлежат не федеральному правительству, не органам власти, выдающим лицензии на разведку и разработку месторождений, а принадлежат нефтяным компаниям (или их дочерним структурам), контролирующим всю отраслевую инфраструктуру в конкретных добывающих регионах и посредством этого регулирующим возможность доступа в нефтедобычу для конкурирующих производителей. К настоящему времени все та же Тюменская область уже в значительной степени «поделена» между российскими НК. Открытыми для конкуренции остались в основном только слабо освоенные, хотя и перспективные, территории, где развитие поиска и последующей эксплуатации нефтяных месторождений связано с крупными затратами и высоким финансовым риском. Последние, в свою очередь, также являются довольно серьезным барьером для независимых производителей, особенно для небольших фирм и компаний (как российских, так и иностранных).

Иными словами, к текущему моменту времени сложились достаточные и легко реализуемые предпосылки для ограничения конкуренции в нефтедобыче со стороны НК, что объективно противоречит интересам территорий. Причем речь идет не только об ограничении возможностей конкуренции для независимых производителей (компаний и фирм, не входящих в состав российских НК и ГП «Роснефть»), но и между самими интегрированными компаниями. Соответственно значительно сужаются возможности территорий регулировать процессы освоения нефтяных ресурсов (ис-

пользуя механизмы лицензирования), а равно - и потенциальные возможности получения доходов в виде платежей за право пользования недрами.

В ходе проводимой в нефтегазовом комплексе структурной реформы отчетливо прослеживается стремление нефтяных компаний, поддерживаемое и со стороны Минтопэнерго РФ, к получению серьезных налоговых и финансовых льгот, главными из которых являются: освобождение внутреннего оборота НК от уплаты налога на добавленную стоимость и возможность использования внутренних расчетных цен (то есть трансфертных цен) на промежуточную продукцию и услуги. Указанные льготы настолько масштабны и привлекательны для НК, что для их получения, скорее всего, будут предприняты усилия по созданию соответствующей «фундаментальной» правовой базы в виде законов о корпорациях и финансово-промышленных группах, поправок к действующему налоговому законодательству.

Это может нанести сразу «тройной удар» по экономическим интересам добывающих регионов в силу резкого сокращения поступлений в территориальные бюджеты от налогов на добавленную стоимость и на прибыль, а также от регулярных платежей за право на пользование недрами. Интересы добывающих регионов оказываются особенно уязвимыми по причине того, что НК, как правило, стремятся к переносу основных центров прибыли из сферы добычи (обремененной не только налогами, но и рентными платежами) в сферу переработки нефти и реализации нефтепродуктов. Однако и действующее налоговое законодательство не содержит достаточно эффективных норм, которые могли бы защитить интересы добывающих территорий. Так, при обмене продукцией и услугами между филиалами предприятий по ценам не выше себестоимости в качестве налогооблагаемой базы для исчисления налогов на добавленную стоимость и на прибыль применяются либо рыночные цены, либо цены, определяемые на

основе фактической себестоимости и прибыли с учетом предельной нормы рентабельности, установленной для предприятий-монополистов.

Однако само понятие рыночной цены на нефть и газ в России в настоящее время весьма относительно. Цены на нефть устанавливаются на договорной основе между добывающими и нефтеперерабатывающими предприятиями и, казалось бы, должны полностью зависеть от соотношения суммарного спроса и предложения. Практика, однако, показывает, что все обстоит далеко не так просто. Компания «ЛУКойл» в марте 1994 г. года объявила о замораживании цен на нефть, и это инициировало приостановление роста цен в масштабах всего нефтяного рынка: даже номинальные цены на сырую нефть в России оставались практически неизменными на протяжении нескольких месяцев (вплоть до октября). Данный пример показывает, насколько сильна регулирующая роль одной (пусть и самой крупной) компании на российском нефтяном рынке.

С другой стороны, цены на сырую нефть формируются не сами по себе, а в сильной зависимости от цен на конечную продукцию нефтяного комплекса. Ограниченность внутреннего платежеспособного спроса сдерживает рост цен на нефтепродукты. В свою очередь, высокие издержки в нефтеперерабатывающей промышленности, обусловленные технической отсталостью отрасли, и высокие налоги в ценах реализации нефтепродуктов «придавливают» уровень цен на сырую нефть.

Цены на природный газ, добываемый «естественным монополистом» - РАО «Газпром», жестко регулируются государством и фактически устанавливаются в централизованном порядке правительством РФ. При этом нет никаких гарантий от ценовых перекосов - установления относительно низких регулируемых оптовых цен предприятий, компенсируемых повышенными транспортно-сбытовыми надбавками в оптовой цене промышленности.

Что же касается платежей за недра, то они согласно Закону «О недрах» и действующему Положению о порядке взимания устанавливаются в виде доли от стоимости реализованной продукции в фактических ценах (за исключением экспортируемой части добытого сырья). Следовательно, применение нефтяными компаниями трансфертных цен на сырую нефть или их замораживание, продиктованное даже самыми благими намерениями, автоматически ведут к сокращению рентных доходов в бюджетах добывающих регионов.

Несмотря на то, что трансфертное ценообразование формально не разрешено (хотя и не запрещено!), нефтяные компании уже на практике начинают применять внутренние расчетные цены. Например, процесс перестройки финансово-организационной структуры НК «ЛУКойл» сопровождается внедрением схем внутренних взаиморасчетов, централизующих товарные и денежные потоки при посредстве специально созданной финансовой компании. В функцию последней входит поставка всей конечной продукции внешним потребителям и проведение расчетов с ними. Получаемая при этом выручка распределяется между дочерними компаниями «ЛУКойла». Указанная схема вводится с целью «улучшения маркетинговой деятельности компании» и в качестве «защиты от неплатежей», но объективно именно такие схемы традиционно использовались интегрированными компаниями для налаживания внутренних расчетов в трансфертных ценах и централизации финансовых ресурсов.

Даже на начальном этапе становления НК проявляют «антирегиональную» направленность своей деятельности - в 1994 г. широкое распространение получили схемы, основанные на так называемом давальческом сырье - сохранении за добывающим предприятием права собственности на переданную (не проданную!) на переработку нефть и полученных из нее нефтепродуктов. Расчеты же с территориальным бюджетом ведутся на основе оптовых цен предприятий

на сырую нефть, а вся разница между ценами реализации нефтепродуктов и ценами на нефть оседает на счетах многочисленных «сателлитных» фирм и структур в других регионах.

Отмеченная выше консолидация нефтяных компаний, изменение статуса входящих в НК предприятий - их превращение из юридически самостоятельных акционерных обществ в подразделения и филиалы - также затрагивает интересы территорий. В рамках консолидированных компаний (концернов) изменится и «статус» внутренних товарно-денежных потоков и режим их налогообложения (например, по уплате налога на добавленную стоимость). Сокращение сроков внутрикорпоративных расчетов и взаимных неплатежей между предприятиями (как это видно на примере «ЛУКойла»), безусловно, выгодно государству вследствие более быстрого поступления налоговых платежей. Однако структура межтерриториального распределения налогов претерпевает существенные изменения: значительная их часть «уходит» к месту дислокации головной компании.

Консолидация НК привнесет изменения и в процесс их дальнейшей приватизации, приведет к перераспределению возможных денежных поступлений между «центром» и территориями.

Пока завершился лишь этап частичной приватизации нефтяных компаний (контрольные пакеты акций остаются в распоряжении государства), проведенный в рамках «чековой программы», которая не привела ни к притоку капитала, ни к появлению эффективных собственников. Прошедший этап приватизации не давал местным органам власти никакой возможности получить пакеты акций формирующихся НК. К примеру, власти Тюмени от акционирования нефтегазовых предприятий не получили ничего, кроме проблем. Акционерные общества постарались сбросить на плечи администраций все, что им не нужно (например, жилищно-коммунальное хозяйство).

В свое время, когда Верховным Советом и правительством принимались решения о разграничении собственности на федеральную и региональную, Ханты-Мансийский автономный округ (по Конституции РФ 1993 г. - полноправный субъект Федерации) получил 0,6% от стоимости основных фондов, которые имелись на его территории, тогда как средняя цифра по другим регионам - от 25 до 40%. Руководители правительства обещали исправить положение в ходе акционирования нефтегазовых предприятий. Но, увы, в очередной раз их обещания так и остались обещаниями.

Немаловажно и то, что действовавший порядок чековой приватизации (согласно Указу №1403 и распоряжениям ГКИ о проведении чековых аукционов) фактически не позволил стать акционерами НК и жителям Тюменской области. Среди работников нефтяной промышленности и смежных отраслей, населения территорий, где расположены предприятия, представителей коренных народов распространялись только акции дочерних АО, входящих в состав НК (наиболее активен здесь был, пожалуй, ЧИФ «Титул», который стал вторым после государства владельцем крупных пакетов акций АО «Сургутнефтегаз» и АО «Юганскнефтегаз»). Акции же самих НК выставлялись только на межрегиональных чековых аукционах. К чему это привело, видно на примере все того же «ЛУКойла»: более 92% реализованных акций было продано в Москве и лишь 0,4% - в Тюменской области (из них чуть более половины - в Ханты-Мансийском округе) [12].

Говоря о «приватизационных проблемах», которые стоят перед нефтегазовыми территориями, мы не случайно в первую очередь имеем в виду Тюменскую область. Другие крупные добывающие регионы (Башкирия, Татарстан, Республика Коми), используя свой более высокий статус, получили от федеральных властей значительные льготы и проводят приватизацию предприятий нефтяного сектора, по большей части ориентируясь на свои интересы. К тому же

создаваемые здесь НК включают только предприятия, находящиеся в пределах данных территорий. В Тюменской области действуют, осуществляя добычу сырой нефти, компании экстерриториального типа («ЛУКойл», «ЮКОС», «Сиданко», «Сургутнефтегаз», «Славнефть»), чьи перерабатывающие и сбытовые предприятия расположены в других регионах страны и даже за ее границами. Причем наибольшая доля в стоимости имущества этих НК в настоящее время принадлежит именно структурам, занятым в нефтедобыче.

5.2.3. Как защитить интересы добывающих территорий?

При существующем механизме распределения финансовых потоков нефтяного сектора возможности добывающих территорий по получению доходов главным образом определяются абсолютными размерами налогооблагаемой базы: объемами производства, прибылью и стоимостью имущества НК. Величины данных показателей предприятий нефтяного сектора той же Тюменской области, как правило, на порядок превышают показатели предприятий других (в том числе перерабатывающих) территорий. Однако формирование НК, изменение принципов взаимодействия между входящими в их состав предприятиями объективно ведут к интенсификации перераспределения финансовых потоков и ослаблению действия фактора размеров налогооблагаемой базы и даже ее абсолютному сокращению.

Что нужно сделать в складывающейся ситуации, чтобы защитить экономические интересы добывающих территорий?

Некоторые нефтегазовые регионы пытаются решить проблему путем создания своих НК (см. выше). И эти усилия могут, наверное, дать ожидаемые результаты, но при условии, если регионы, как, например, Башкирия, обладают развитой нефтеперерабатывающей промышленностью. Однако не все нефтегазовые регионы отвечают данному усло-

вию. В Татарии, Республике Коми и особенно в Тюменской области объемы добычи сырой нефти несопоставимо больше объемов ее переработки. Даже развивая перерабатывающие производства, эти регионы все равно останутся крупными поставщиками сырой нефти. К тому же в Тюменской области уже сейчас действует несколько НК, являющихся достаточно сильными потенциальными конкурентами для той компании, которую планирует создать администрация области.

Непосредственный вывод состоит в следующем: необходимо сохранение регулирующих функций со стороны государства не только в нефтяном секторе в целом, но и на региональном уровне. Причем именно регулирующих функций, а не проявления властных полномочий в экономической сфере (как это имело место в ряде областей Центральной России при распределении не принадлежащих органам власти нефтепродуктов). Для достижения разумного баланса между интересами НК и добывающих территорий нельзя «замыкаться» только на создании в каждом регионе «своих» компаний (хотя эту меру не следует считать совершенно бесполезной). Необходимо предпринять целый ряд взаимосвязанных шагов по корректировке происходящих в нефтяном комплексе институциональных изменений с использованием опыта других нефтедобывающих стран.

1. Провести демонополизацию нефтяной промышленности, но не путем разукрупнения сформированных НК, а выведя из состава нефтяных АО специализированные и обслуживающие подразделения и структурные единицы, не занятые непосредственно в добыче нефти. Конечно, это легче было сделать на стадии создания самих акционерных нефтяных компаний, но и сейчас время еще не упущено. Можно, например, акционировать структурные единицы и подразделения и провести принудительную продажу акций сторонним инвесторам с передачей выручки нефтяным АО (либо компенсировать их потери передачей в собственность иных активов).

Нельзя допустить повсеместного поглощения нефтяными компаниями геологоразведочных организаций и уж тем более организаций нефтегазового строительства, которое предусматривается концепцией реформы управления в отрасли.

2. Перевести предоставление подрядов на выполнение работ вновь образуемым компаниям сервисного профиля на тендерную основу - при обязательном участии в тендерных комиссиях не только представителей заказчика, но и территориальных органов государственного регулирования и управления нефтегазовым сектором.

Конечная цель этих мер - создание конкурентного рынка услуг и подрядных работ в нефтяных районах, без чего невозможно развитие конкуренции в самой нефтедобыче и открытие свободного доступа любым фирмам и компаниям (НК, нефтяным АО, малым и совместным предприятиям) в любой нефтяной район. Немаловажно и то, что посредством тендерных процедур можно будет регулировать и степень вовлеченности национальных и местных фирм и субподрядчиков, а также регулировать местный рынок труда (а не запрещая напрямую - как это было сделано, например, Думой Ямало-Ненецкого автономного округа - прием мигрантов на работу).

3. Ввести в действие нормы, ограничивающие количество лицензий на право поиска, разведки месторождений и добычу нефти в пределах одного нефтяного района (параллельно разработать принципы районирования) для тех компаний, которые уже имеют лицензии и не приступили к выполнению работ.

Формируя конкурентную среду в нефтяном комплексе, нельзя замыкаться на каких-то отдельных его сферах. В настоящее время Минтопэнерго РФ стремится не допустить раздела национального рынка нефтепродуктов между НК. Но если исходить из интересов добывающих регионов, то конкуренция на рынке продукции обязательно должна быть

дополнена серьезной конкуренцией за право доступа к месторождениям и перспективным поисковым объектам.

4. Усилить нормы действующего налогового законодательства в отношении доходов от реализации продукции во внутрикорпоративном обороте с тем, чтобы исключить возможность существенного отклонения внутрикорпоративных цен от уровня рыночных цен на соответствующую продукцию.

5. Учесть при разработке закона о корпорациях специфику российской экономики и ее нефтяного сектора. Во-первых, Россия является нефтеэкспортирующей страной; во-вторых, внутри нефтяного комплекса имеет место четкая специализация некоторых территорий на добыче сырой нефти. Чтобы не ущемлять интересы добывающих регионов (прежде всего Тюменской области) необходимо законодательно запретить:

- применение трансфертных цен во внутрикорпоративном обороте НК (указанная норма присутствует в законодательстве многих стран экспортеров нефти);

- полную централизацию финансовых ресурсов НК до уплаты налогов.

6. Изменить экономическую базу для определения величины платежей за право на добычу для предприятий и компаний нефтяной промышленности: оценивать стоимость облагаемой продукции не в фактических отпускных ценах добывающих предприятий, а в ценах мирового рынка с учетом естественных отклонений, обусловленных затратами на транспортировку и качеством добываемой нефти, возможно, при некотором снижении ставок роялти по продукции, реализуемой на внутреннем рынке. Данную меру можно рассматривать в качестве страховки от продажи добывающими предприятиями нефти по заниженным ценам при поставках как на внутренний, так и на внешний рынок.

7. Синхронно с изменением принципов изъятия платежей за право на добычу нефти провести переструктуризацию всего механизма налогообложения в сфере продаж нефти и

нефтепродуктов (акцизов на нефть и косвенных налогов на реализацию нефтепродуктов) значительно снизив ставки взимаемых налогов. Вообще говоря, представляется необходимым заменить акциз на нефть прогрессивным налогообложением сверхприбылей нефтяных компаний, работающих в лучших горно-геологических условиях. Однако такой специальный налог (или «суперналог») сможет эффективно «работать» лишь при условии запрета на применение трансфертных цен либо расчета налогооблагаемых доходов исходя из мировых рыночных цен, а также при введении пообъектного налогообложения (расчета налогов по объектам разработки, а не по организационно-структурным единицам нефтяных компаний).

8. Передать в трастовое управление органам власти субъектов Федерации часть принадлежащих государству акций нефтяных компаний. Это можно рассматривать как меру, гарантирующую территориям возможности участия:

- в управлении нефтяными компаниями (пусть даже без права решающего голоса);
- в доходах от приватизации предприятий нефтяного комплекса.

С точки зрения ближайших экономических интересов добывающих территорий наибольшее значение имеет возможность участия в доходах от приватизации НК. При действующем же порядке приватизации эта возможность, вероятно, будет утеряна в результате консолидации компаний - когда объектом приватизации станут исключительно НК, а не их дочерние акционерные общества, существующие в настоящее время и зарегистрированные на соответствующих территориях.

При проведении приватизации НК могут быть предусмотрены процедуры пропорционального зачисления средств в федеральный бюджет и бюджеты территорий в соответствии с распределением государственного пакета акций между «центром» и субъектами Федерации.

5.3. Долговременные региональные целевые фонды - зарубежный опыт и российские возможности

В разделе 5.1 мы показали, что возможности бюджетной системы российских нефтегазовых территорий не позволяют последним в полной мере реализовать свои экономические интересы. Однако подобная ситуация не является специфически российской. Аналогичные проблемы существуют практически во всех нефтедобывающих странах, и решаются они путем создания специализированных внебюджетных фондов для аккумулирования и накопления доходов от добычи нефти и газа. Разница же между российской действительностью и зарубежной практикой состоит в следующем. Перед российскими нефтегазовыми территориями крайне остро стоит проблема формирования текущих (сегодняшних) бюджетов. Зарубежные нефтегазовые территории, как правило, располагают доходами, достаточными для решения текущих финансовых проблем. Для них сегодня не менее важной задачей является преобразование невоспроизводимых ресурсов нефти и газа в воспроизводимые финансовые ресурсы, которые обеспечат возможности социально-экономического развития в будущем.

5.3.1. Общие черты и особенности «нефтяных фондов» в разных странах

В мировой практике территориями с преимущественным преобладанием минерально-сырьевого сектора за последние 20 лет накоплен значительный опыт формирования финансовых предпосылок для устойчивого развития хозяйства в будущем. Получило распространение создание так называемых «нефтяных фондов».

При создании региональных фондов в районах сырьевой ориентации реализуется следующий основной принцип - преобразование минерально-сырьевых невоспроиз-

Кувейт [16].

Данное арабское государство имеет весьма продуманную систему использования нефтяных доходов. Все доходы от продажи нефти направляются на цели:

- диверсификации промышленной структуры;
- развития социальной сферы;
- создания резервного фонда для будущих поколений;
- капиталовложений и финансовой помощи арабским и развивающимся странам третьего мира.

В свою очередь, все поступления от нефти и нефтяных активов делятся между Генеральным государственным резервом и Резервным фондом для будущих поколений. Последний был основан в 1976 г. с условием, что деньги не будут использоваться в течение 25 лет со дня основания Фонда. Ежегодно 10% доходов от нефти должно было переводиться в данный Фонд. В конце первого десятилетия (к 1985 г.) общие активы данного Фонда превысили 35 млрд. долларов.

Саудовская Аравия [17].

В 1973 г. был образован Фонд индустриального развития (Saudi Industrial Development Fund - SIDF) с целью предоставления среднесрочных ссуд и консультационных услуг частному сектору для развития промышленности в пределах страны. Фонд был образован как финансовое агентство, подотчетное министру финансов и национальной экономики. Первоначальный уставный капитал Фонда был определен в размере 500 млн. саудовских реалов. Основная идея Фонда - индустриализация как основное условие для долгосрочного улучшения жизни всех людей страны во всех ее частях. Это та основа, на которой экономическое и социальное благополучие будущих поколений может быть обеспечено даже при полном истощении нефтяных ресурсов. По своим целям и задачам Фонд в большей степени является государственной инвестиционной компанией.

Переход от экономики, базирующейся на добыче сырой нефти, к диверсифицированной, развитой и конкурентоспособной на мировом рынке - сложная проблема, для решения которой необходимо участие как государства, так и частного сектора.

Стратегия промышленного развития Саудовской Аравии нацелена на преодоление зависимости от нефти, которая делает экономику восприимчивой к внешним экономическим колебаниям, особенно в связи с колебанием спроса на монопродукт. Причем диверсификация не включает все типы промышленной деятельности, а предполагает концентрацию усилий на выпуске таких продуктов, для производства которых в стране имеются сравнительные преимущества для успешной конкуренции на внешних рынках. Эти соображения в первую очередь касаются отраслей, связанных с углеводородным сырьем, поскольку его переработка является весьма энерго-, ресурсо- и капиталоемким делом.

Индустриализация была начата с привлечения значительных капиталовложений в инфраструктурные объекты, затем центр тяжести был перенесен на основные и с ними связанные отрасли промышленности. Здесь было учтено то, что потребность в развитии дорог, портов, различных коммуникаций, электроэнергетики и водоснабжения, а также базовых отраслей промышленности вытекает не столько из соображений прибыльности, сколько определяется потребностями, сформулированными в национальном плане и лучше всего обеспечиваемыми общественным сектором.

Для процветания всей промышленности необходимы достаточно дешевые и доступные сырье и энергия. Это предполагает, в частности, крупномасштабное производство нефтехимических продуктов и основных видов конструкционных материалов, поэтому правительство Саудовской Аравии определило развитие нефтехимии как одну из приоритетных задач. После создания данных предприятий осуществляется их передача частному сектору. Программа

водимых ресурсов в возобновляемые финансовые. Финансовые ресурсы от реализации добытых невоспроизводимых минерально-сырьевых ресурсов поступают в специальные долговременные региональные целевые фонды (ДРЦФ), которые контролируются законодательными органами власти территорий и основной капитал которых «защищен» от расходования исполнительными органами власти.

Как правило, региональные целевые фонды выполняют несколько функций:

- накапливают доходы от использования ресурсов, которые в противном случае могли бы быть растрачены;
- продляют экономический эффект от использования доходов от ресурсов на несколько поколений вперед;
- дают дополнительный источник доходов для региона;
- стимулируют диверсификацию экономики региона;
- децентрализуют экономику за счет появления местных источников капитала (удержание дохода, полученного от разработки и последующей продажи невосполнимых природных ресурсов; стимулирование развития новых отраслей и сфер занятости в регионах монопродуктовой сырьевой ориентации).

В каждой конкретной стране создание ДРЦФ имеет свою специфику и отличается весьма значительным разнообразием. Это связано с целым рядом факторов и условий:

- степенью экономической самостоятельности территории в распоряжении своим природно-ресурсным потенциалом и наличием возможности получать весомую часть доходов от добычи невозобновляемых природных ресурсов;
- развитием рыночных отношений и участием государства в процессе рассмотрения и принятия экономических решений;
- адекватностью принципов ценообразования рыночным механизмам (что в конечном счете определяет долю ренты в цене реализуемой продукции);
- наличием ясных, однозначных и непротиворечивых принципов и правил налогообложения предприятий нефте-

газового сектора, которые корреспондировали бы с общими принципами и правилами налоговой политики и вместе с тем давали возможность применять специфические для нефтегазового сектора экономики налоги;

- отработанностью процедур и форм изъятия рентного дохода и наличием квалифицированных кадров и служб для выполнения этих целей;

- наличием на региональном уровне собственной экономической стратегии и видения приоритетов инвестиционной и структурной политики;

- наличием процедур и механизмов общественного контроля, управления и распоряжения со стороны населения, проживающего на территории, политики использования региональных фондов.

Для подтверждения важности учета отмеченных выше факторов и условий рассмотрим пример ряда стран.

Норвегия [14, 15].

Весной 1990 г. парламент принял закон, предусматривающий учреждение Нефтяного фонда (Law of the Petroleum Fund) с целью аккумулирования всех доходов от нефти и природного газа для создания финансового резерва к началу XXI в. - то есть к тому времени, когда основная доля нефтяных ресурсов будет истощена.

В соответствии с этим законом, начиная с 1991 г., все нефтяные доходы должны быть первоначально помещены на отдельный счет Банка Норвегии (Bank of Norway). На основе среднесрочных приоритетов допустимая сумма ежегодных перечислений из Фонда будет направляться в бюджет с одобрения парламента.

При создании Нефтяного фонда важно было гарантировать правильное использование нефтяного богатства, преодолеть готовность законодателей расходовать данный фонд для латания дыр в бюджете. По этому поводу проводилась большая дискуссия в печати и в парламенте.

льготного кредитования промышленности направлена не только на финансовую поддержку нефтяного сектора, но и на обеспечение проектов частного сектора соответствующим управленческим, техническим и маркетинговым сервисом с целью повышения шансов на успех.

Канада (провинция Альберта) [18].

Фонд наследия провинции Альберта был создан в 1976 г. и к 1990 г. уже имел активы общей стоимостью 12 млрд. дол. Прибыль от невозобновляемых ресурсов более не пополняет данный фонд и ежегодный доход от портфельных инвестиций прямо переводится в текущий бюджет провинции.

На первом этапе формирования Фонда наследия стратегия диверсификации была главным экономическим приоритетом правительства провинции, поэтому до сих пор этот Фонд - главный источник для инвестирования невозобновляемых ресурсов в проекты и программы, диверсифицирующие экономическую базу провинции Альберта. В конце 80-х годов к числу ключевых элементов экономической стратегии добавилось поддержание низких налогов на территории провинции.

В настоящее время активно рассматриваются различные варианты дальнейшего использования Фонда наследия. Правительство провинции рассматривает такие вопросы, как:

- необходимость образования отдельного диверсификационного фонда финансирования новых программ и инициатив для поддержания экономического развития;

- целесообразность продолжения практики помещения части доходов от невозобновляемых ресурсов в Фонд наследия (даже если это будет означать более высокие налоги сегодня);

- возможность сохранения части ежегодных доходов Фонда наследия (или же перевод данных доходов в текущий бюджет провинции).

США (штат Аляска) [19].

Постоянный фонд (Permanent Fund) штата Аляска был создан в 1976 г. после проведенного референдума, закрепившего Фонд в Конституции штата. По положению, не менее 25% ренты, получаемой от добычи нефти, должно было вкладываться в этот фонд. Основной капитал Постоянного фонда к концу 80-х годов достиг величины в 12 млрд. дол.

С самого начала были определены трастовые цели Фонда:

- сберечь часть нефтяных доходов штата;
- защитить доходы от инфляции;
- получить дополнительный доход.

Управление Фондом осуществляется представителями правительства штата Аляска. Вместе с тем существует определенный механизм, предохраняющий этот Фонд от злоупотреблений со стороны исполнительной власти:

- основной капитал Фонда защищен Конституцией и не может быть растрачен без одобрения большинством жителей штата;
- главный принцип вложений капитала - низкий уровень риска;
- управление осуществляется Советом попечителей из шести человек - двух представителей правительства штата и четырех членов, не находящихся на государственной службе.

В 1987 г. из всех инвестиций Постоянного фонда 83% было помещено в облигации, 12% - в акции, 5% - в недвижимость. Данный Фонд, являясь траст-фондом в чистом виде, напрямую не связан со стимулированием экономики и финансированием проектов, направленных на достижение устойчивого развития. Тем не менее он обеспечивает косвенную помощь экономике через выплаты дивидендов от своих доходов каждому жителю Аляски и позволяет поддерживать низкий уровень налогообложения юридических и физических лиц.

* * *

Опыт названных выше пяти стран позволяет выделить общие черты, характеризующие процесс формирования и использования доходов от добычи нефти и газа. К ним, несомненно, должны быть отнесены следующие:

- развитие нефтегазовой промышленности с самого его начала на принципах, присущих рыночной экономике;

- создание региональных фондов в странах с наличием экономики преимущественно рыночного типа;

- использование «нефтяных фондов» для усиления рыночных начал и принципов в экономике регионов - по своей сути «нефтяные фонды» являются промежуточным этапом при переходе от административного участия государства к экономическому (то есть от основанного на прямом и непосредственном участии государства в распределении финансовых ресурсов на цели будущего экономического развития к выделению только общей суммы средств на эти цели);

- тесная интеграция всех экономических процессов в рассмотренных странах с процессами в мировой экономике (отсюда учет и использование мировых цен на нефть);

- направленность фондов на решение проблем диверсификации экономики и стремление преодолеть моноотраслевую структуру хозяйства;

- наличие непротиворечивых и весьма ясных правил и принципов налогообложения предприятий нефтегазового сектора;

- наличие необходимых кадров специалистов (в случае дефицита, последние, как правило, достаточно быстро привлекались из-за пределов регионов).

Имеются также и различия. В их числе следует отметить:

- различную степень вовлеченности государства в экономическую жизнь (наибольшая - в странах Арабского Востока, средняя - в Норвегии и наименьшая - на североамериканском континенте);

- различия в уровне экономической самостоятельности территорий внутри различных государств. В одних

случаях этот вопрос не стоит вовсе (например, в Кувейте и Норвегии). В других имеет место высокая концентрация всех властных полномочий в руках центрального правительства (Саудовская Аравия). И наконец, в третьем случае построение государства на федеративных принципах с очень высокой степенью административной и экономической самостоятельности штатов (в США) или провинций (Канада);

- различные демократические традиции, что непосредственно влияет на механизмы и процедуры контроля за формированием и использованием региональных фондов (наибольшая защита ДРЦФ от «несанкционированного» доступа представителей исполнительной власти существует на Аляске - в виде процедур, закрепленных на уровне Конституции штата).

Общая проблема, с которой сталкиваются все региональные фонды, заключается в определении эффективных направлений инвестирования капитала. Все регионы, примеры которых приведены выше, являются регионами сырьевой ориентации с преобладанием отраслей и производств, связанных с добычей и первичной переработкой минерально-сырьевых ресурсов. Отсюда и специфический набор смежных отраслей и производств, квалификация рабочей силы, особенности инфраструктуры и т.д.

Как правило, инвестиции в своем регионе рискованны, но дают социальный эффект в виде занятости; инвестиции же за пределами региона дают высокую отдачу при более низких уровнях риска, но не стимулируют местную экономику.

Не менее важным результатом появления ДРЦФ является создание предпосылок децентрализации экономики регионов сырьевой ориентации, так как фонды открывают возможность продвижения от правительства - как главной действующей силы развития подобных регионов - к инициативе отдельных лиц.

5.3.2. Организационно-экономическая структура управления процессом создания и использования региональных фондов

Организационно-экономическая структура региональных фондов, как правило, включает траст-фонд и корпорацию для реализации инвестиционных проектов. В большинстве регионов мира данные структурные элементы разъединены и действуют самостоятельно.

ТРАСТ-ФОНДЫ предназначены для удержания основного капитала, полученного от добычи и реализации невосполнимых природных ресурсов, и осуществляют финансовые инвестиции - вложения в акции, облигации и недвижимость с целью получения устойчивого дохода. В результате такой деятельности траст-фонда первоначальный объем основного капитала увеличивается, и тем самым создаются финансово-экономические предпосылки реализации социально-экономических задач развития хозяйства сырьевого региона.

КОРПОРАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ осуществляют стимулирование местной экономики с целью решения социально-экономических задач.

Причем если траст-фонд, как правило, осуществляет финансовые инвестиции за пределами региона - собственника основного капитала (ввиду значительного риска и отсутствия выгодных сфер приложения финансового капитала), то корпорации регионального развития осуществляют структурные инвестиции только в пределах региона - собственника основного капитала. Основное назначение структурных инвестиций состоит в обеспечении занятости в регионе и повышении уровня жизни. Критерием в этом случае служит не столько чисто финансовая выгода, сколько соответствие социальным и экологическим целям.

В тех случаях, когда не разделены функции траст-фондов и корпораций регионального развития, период фун-

кционирования ДРЦФ значительно уменьшается, поскольку практически невозможно «под одной крышей» совместить такие конфликтные цели, как получение прибыли и повышение уровня жизни. Так, например, в случае 11-ти региональных корпораций коренного населения Аляски, где не было проведено разделения функций, доход в среднем за период 1974-1987 гг. составил -1%, а доход на акцию - -4%.

Разумеется, ДРЦФ являются далеко не единственным организационно-экономическим инструментом решения региональных экономических задач. Их отличительная особенность - это направленность на долгосрочную перспективу и создание условий «безбедного» существования территории в будущем. Например, на Аляске дополнительные средства, полученные от продажи нефти в 1976 - 1987 гг., были направлены на следующие цели [19]:

- расширение финансирования существующих программ;
- оплату предоставления более дорогостоящих услуг;
- расширение круга расходов (сюда вошли и перечисления в Постоянный фонд);
- увеличение зарплаты служащим штата и муниципалитетов.

Средства пошли не только на государственные программы, но и на школы, муниципалитеты, общественные корпорации, неприбыльные организации и, не в последнюю очередь, отдельным лицам. Больше всего средств в 1981-1988 гг. получили:

- агентства штата;
- школы - 5 млрд. дол., или около 14%;
- Постоянный фонд - 12% общих расходов в дополнение к 2,8 млрд. дол., которые напрямую пошли в данный фонд (как того требует Конституция штата);
- муниципалитеты для реализации инвестиционных проектов;
- общественные корпорации для пополнения активов;
- отдельные лица;
- отдельные лица в виде дивидендов Постоянного фонда;

- университет штата - 1,4 млрд.дол., или около 4%;

- Фонд ссуд (ссуды студентам, фермерам, рыбакам и др.) - 1,2 млрд.дол.

Часть средств от добычи нефти была использована на обслуживание долга, однократные расходы, разнообразные гранты и программы.

Перевод региональных экономических целей на язык финансов и сопоставление их требуемой величины с возможными поступлениями средств в будущем может служить оценкой величины ДРЦФ. По мере снижения добычи невоспроизводимых ресурсов снижается и объем поступлений средств в текущий бюджет территории - поступления из ДРЦФ как раз призваны уменьшить величину возникающего дефицита. Стратегии покрытия текущего бюджетного дефицита могут быть самыми разнообразными:

а) при сохранении прежнего уровня расходов:

- с сохранением основного капитала ДРЦФ и использованием всех возможных средств и путей привлечения других дополнительных доходов и сокращения неприоритетных расходов;

- с уменьшением основного капитала ДРЦФ;

б) при уменьшении достигнутого уровня расходов.

В последнем случае число различных комбинаций мер и набор стратегий, определяемых использованием ДРЦФ (таких как его сокращение и прекращение выплаты дивидендов отдельным лицам), может быть весьма значительным и во многом будет зависеть не только от чисто экономических, но и от политических, национальных и прочих аспектов. Подобная методика хорошо апробирована в практике обоснования перспектив развития, например, штата Аляска [19].

Рассмотренные выше особенности формирования и функционирования «нефтяных фондов» в различных странах представляют значительный интерес не только с исследовательской точки зрения, но и с точки зрения практического использования.

5.3.3. «Нефтяные фонды» в условиях России

Важнейшей особенностью рассмотрения проблемы формирования «нефтяных фондов» в России является то, что решение данной проблемы необходимо осуществлять в условиях перехода от экономики жесткого планового типа к экономике, основанной на принципах рыночного ведения хозяйства. При этом следует принимать во внимание, что процесс перехода сопровождается стремительным ростом суверенитета (как в политической, так и в экономической областях) отдельных территорий.

Несомненно, что проблема формирования «нефтяных фондов» российских регионов может быть удовлетворительно решена только в случае создания политических предпосылок, то есть при построении государства на федеративных, а не унитарных принципах.

Важнейшим условием функционирования «нефтяных фондов» является определенный уровень развития рыночных отношений - бессмысленно аккумулировать финансовые ресурсы там, где их роль незначительна. Необходима не только значительная роль финансов вообще, но и наличие развитой системы финансовых институтов, а также рынка ценных бумаг (без которого немыслимы портфельные инвестиции).

В настоящее время все вышеперечисленные условия в России только формируются.

Помимо названных макроэкономических проблем имеются трудности, связанные с особенностями формирования рыночных отношений в минерально-сырьевом секторе экономики. Совокупность этих отношений включает три основных элемента:

- платное предоставление запасов минерально-сырьевых ресурсов в пользование;
- систему ценообразования на углеводороды (прежде всего на нефть и природный газ);

В качестве институтов, представляющих интересы коренных народов, могут выступать и выступают:

- местные власти территорий проживания коренных народов;

- родоплеменные «органы управления» самих коренных народов;

- общественно-политические организации (такие, как «Спасение Югры» или «Ямал - потомкам!»).

По нашему мнению, ни одна из перечисленных выше структур (организаций) не имеет права представлять экономические интересы коренных народов: род или племя - потому, что это по сути своей неэкономические институты, к тому же не имеющие и определенного правового статуса; местные власти - в силу необходимости выражать интересы не только коренного населения, но и всех людей, проживающих на территории; общественно-политические организации - опять же по причине своего неэкономического характера.

Для того чтобы ответить на поставленные выше вопросы, не бесполезно рассмотреть зарубежный опыт, и в частности - как в начале 70-х годов проводилось закрепление земель за коренными народами на Аляске [22]. В 1971 г. правительство США приняло закон о выплатах по земельным искам коренных жителей Аляски. Необходимость в нем возникла в связи со строительством Трансаляскинского нефтепровода. В обмен на передачу исторических прав на землю коренные жители Аляски получали право на владение специально обозначенными землями и денежные компенсации в размере 962,5 млн. дол., выплаченные в период с 1972 по 1981 г.

В соответствии с законом были директивно созданы 12 региональных корпораций, которым передавались права на управление недрами и получаемыми денежными компенсациями, а также на операции в сфере бизнеса. Для коренных жителей, не живущих в штате, получивших денежные компенсации и не получивших землю, была создана 13-я корпо-

рация. Каждый житель штата Аляска, имеющий по крайней мере 1/4 крови коренного жителя Аляски, признаваемый местной общиной и рожденный до 18 декабря 1971 г., получил 100 акций в региональной корпорации. Для управления и распоряжения денежными средствами и земельными ресурсами коренных народов были созданы также 200 поселковых корпораций. Чрезвычайно важным было наличие запрета на право продажи земель корпорациями и представителями коренных народов на срок свыше 20-ти лет. Только в 1991 г. в части корпораций это требование было снято - однако желающих продавать земли практически не нашлось, и корпорации, и их акционеры «прошли» школу современных экономических отношений и поняли экономическую ценность земельных угодий, переданных им в собственность.

В Совет директоров корпораций могли быть избраны только держатели акций. Однако в результате этого корпорации были вынуждены опираться на малое количество образованных и опытных акционеров.

Вскоре стало ясно, что инвестиции региональных корпораций имеют незначительный эффект. Необходимо было решить серьезную проблему: вкладывать денежные средства на своей территории или в другие регионы? Указанная дилемма возникла из-за двойственности и противоречивости задач, стоящих перед самими корпорациями. С одной стороны, это получение прибыли (при ограниченных возможностях инвестирования в пределах штата), а с другой - необходимость создания социальных служб и повышения уровня жизни. Последняя цель не позволяла осуществлять инвестирование за пределами штата, где отдача была выше, а риск - меньше. В результате следует отметить,что инвестиции в предпринимательство не принесли процветания региональным корпорациям. Они не достигли целей содействия развитию, так как социальные цели имели наибольший вес по сравнению с максимизацией прибыли.

Рис.5.5. Формирование и использование средств Фонда наследия Ханты-Мансийского автономного округа

- явную и ясную систему налогообложения предприятий нефтяной и газовой отраслей промышленности.

Российские регионы осознают необходимость создания финансовых предпосылок на долгосрочную перспективу. Основные подходы к решению проблем регионального экономического развития и использования для этих целей ДРЦФ обсуждались на сессии Тюменского областного Совета уже в 1990 г., а затем были детально рассмотрены на сессии Экономического совета области в 1992 г. и нашли отражение в варианте экономической стратегии развития хозяйства региона в переходный к рынку период [20].

Пожалуй, наибольшее продвижение в этом вопросе можно отметить в Ханты-Мансийском автономном округе. Но и там к настоящему моменту времени дело дошло только до утверждения окружной Думой в первом чтении проекта Закона «О региональном государственном Фонде наследия Ханты-Мансийского автономного округа» [21]. Фонд создается в значительной степени по подобию Постоянного фонда Аляски. На рис. 5.5. показаны предполагаемые источники формирования доходов Фонда, а также основные возможные направления использования его ресурсов. Анализ статей рассматриваемого законопроекта убеждает, что создается траст-фонд в чистом виде.

5.4. Корпорации коренных народов

Во время глобальных экономических реформ, когда идут процессы приватизации, изменения земельных отношений, особенно остро стоит проблема защиты интересов населения. Особую актуальность она приобретает, если речь идет о малочисленных народностях и о территориях их проживания и жизнедеятельности.

Значительную сложность представляет решение двух вопросов: как учитывать экономические интересы коренного населения регионов сырьевой ориентации и кто может быть субъектом экономических отношений между недропользователями (или ресурсопользователями) и коренными народами?

Содержащаяся в Законе «О недрах» ремарка (в ст. 42) о том, что «при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, используется для социально-экономического развития этих народов и групп», ни к чему не обязывает и носит самый общий характер.

Следует обратить внимание на синхронность проводимых мероприятий - закрепления родоплеменных угодий и формирования экономических структур для обеспечения их эффективного использования.

В целом же процесс передачи земель различным группам пользователей проходил в течение почти четверти века - с 1958 по 1980 г.

Этот процесс регулировался принятием трех законов:

- «Об изменении статуса Аляски» (Alaska Statehood Act), в соответствии с которым ей был придан статус штата, а правительство нового штата получило 104 млн. акров земели;

- «О наделении землями коренных народов» (Alaska Native Claims Settlement Act), по которому коренные народы были наделены 44 млн. акров земли;

- «О защите национальных интересов при использовании земель» (Alaska National Interest Lands Conservation Act), который добавил 104 млн. акров к национальным паркам, зонам дикой природы и т.д.

Почти 20 лет шли дискуссии о том, кто и какие земли получит. Суть проблемы сводилась к следующему: является ли наиболее целесообразным сохранение этих земель в качестве объекта дикой природы за их красоту и возможность ведения на них дикой жизни или же они представляют ценность, прежде всего из-за их минеральных и прочих «экономических» ресурсов.

Корпорации коренных народов получили земли со значительным потенциалом лесных угодий, запасами угля и другими природными ресурсами. Они также получили земли вокруг поселений коренных народов, включая отнесенные в 1980 г. к национальной системе законсервированных земель. Правительство штата в итоге получило ряд земель, богатых полезными ископаемыми, причем наиболее ценными оказались земли, на которых расположено одно из крупнейших в мире нефтяных месторождений в мире - Прадхо-Бей.

Корпорации выбрали свои земли по ряду причин. Собственность коренных народов включает как земли традиционного проживания, так и земли с природными ресурсами. Использовать их корпорация может самыми различными способами.

Рассмотрим деятельность корпораций коренных народов на примере одной из них - корпорации Cook Inlet Region, Inc. (CIRI). Владельцами ее являются примерно 6700 представителей племени атабаска, а также эскимосы и алеуты, проживающие в районе залива Кука. Большинство акционеров - женщины. Основные виды деятельности корпорации - это освоение природных ресурсов, операции с недвижимостью, бизнес в сфере теле- и радиовещания.

CIRI владеет и управляет 924 тыс. акров земельных угодий и 1,6 млн. акров земель, содержащих полезные ископаемые, а также доходами (роялти и процентными начислениями) с нескольких разрабатываемых и перспективных нефтяных и газовых месторождений. В ее распоряжении находятся значительные лесные ресурсы, запасы угля и других минеральных ресурсов на Аляске. Корпорация имеет различную долю участия в более чем двух дюжинах объектов недвижимости на всей территории США. Кроме того, через полностью подконтрольную дочернюю коммуникационную компанию CIRI сотрудничает со многими ведущими телерадиокомпаниями в ряде других штатов Америки.

Основной элемент стратегии развития корпорации - продолжение освоения природных ресурсов, избирательные инвестиции в недвижимость, сервисные услуги в нефтяном секторе и телерадиовещание.

В 1992 г. каждый акционер корпорации со ста акциями получил в виде дивидендов 1793 дол. Более 1324 тыс. дол. было выплачено (в соответствии с разделом 7 Акта удовлетворения земельных требований коренных народов) деревенским корпорациям CIRI и ведущим акционерам. Допол-

нительно неприбыльные структуры CIRI продолжали предоставлять широкий круг грантов на образование и различные гуманитарные цели и усилили свое внимание к поддержке семей коренных народов.

Анализ зарубежного опыта показывает, что корпорация коренного развития сочетает в себе права и полномочия коммерческой структуры и регионального органа экономической политики.

В качестве регионального органа экономической политики корпорация представляет коренное население во всех переговорах и контактах с промышленными компаниями при обсуждении и решении вопросов сдачи в аренду родоплеменных угодий, закрепленных за коренным населением. При этом в задачи корпорации входит не только обсуждение условий сдачи в аренду недр и природных ресурсов, но и управление доходами и поступлениями от дальнейшего использования природных ресурсов. Как упоминалось выше, в рамках такой корпорации с трудом удается совместить чисто коммерческие и социально-экономические цели коренных народов, и потому подобные корпорации в очень редких случаях приносят высокие доходы. Последнее вовсе не означает, что данная форма выражения экономических интересов коренных народов неэффективна - есть все основания полагать, что ситуация была бы значительно хуже при ее отсутствии.

Таким образом, основные особенности корпораций коренных народностей состоят в следующем:

- их наличие определено и закреплено в местных законодательных актах (таких, например, как Конституция штата Аляска);

- корпорации не являются монопольными региональными структурами - их количество весьма значительно в пределах одного штата или провинции;

- в корпорациях право решающего голоса имеют представители коренных народов, и без их согласия не может

решаться ни один из вопросов, связанных с предоставлением родоплеменных угодий в аренду или пользование посторонним хозяйствующим субъектам;

- вместе с тем при решении вопросов текущей производственно-коммерческой деятельности данные корпорации имеют весьма высокую степень самостоятельности (при реализации согласованных и утвержденных мероприятий).

Очень важно, что подобные корпорации позволяют аккумулировать знания и опыт специалистов в области управления современной экономикой и использовать их для решения экономических проблем коренных народов. Последнее обстоятельство представляется особенно актуальным в настоящее время в условиях Севера России при том остром дефиците кадров, который наблюдается в сфере управления современной экономикой и финансами.

Закончить рассмотрение данного вопроса можно некоторыми практическими рекомендациями.

1. Опыт зарубежных стран убеждает в необходимости формирования экономических субъектов, представляющих интересы коренных народов.

2. Родоплеменные структуры для таких функций не приспособлены и выполнять их не в состоянии.

3. Подобные экономические структуры должны быть законодательно закреплены в разрабатываемых ныне законах о северных округах (в частности, о Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком).

4. Корпорации должны быть «вписаны» в процесс формирования политики платного ресурсопользования (недр, земельных угодий), и именно с ними должны согласовываться все экономические вопросы (а не с организациями общественно-политической направленности, такими, как «Ямал - потомкам!»).

5. Принципы взаимодействия подобных корпораций с органами представительной и исполнительной власти на местах, а также принципы функционирования корпораций

коренных народов необходимо разработать в самом ближайшем будущем.

5.5. Проблемы и институты управления финансовыми потоками нефтегазодобывающих территорий

Для регионов в настоящее время актуальны не только проблемы текущего «количественного накопления» финансово-бюджетной системы, взаимоотношений с предприятиями-налогоплательщиками, формирования финансовых резервов на будущее. Не меньшее значение имеет и проблема управления финансовыми потоками.

Решение ее представляет определенную сложность как минимум по двум причинам.

Во-первых, из-за большого числа и разнообразия тех «ручейков» и «рек», которые образуют общий финансовый поток территории. К ним относятся не только налоги и платежи, непосредственно поступающие в бюджетную систему, но и вся совокупность внебюджетных финансовых потоков.

Во-вторых, по той простой причине, что ушедшая в прошлое плановая экономическая система не оставила после себя «в наследство» сколько-нибудь пригодной для новых, рыночных условий институциональной структуры управления региональными финансами.

В последние годы значимым инструментом финансовой политики на федеральном и региональном уровнях стали внебюджетные средства. Уже к 1992 г. в России (и ее регионах) было сформировано несколько внебюджетных фондов - экологический, фонды поддержки АПК и строительного комплекса, фонд развития ТЭКа и энергосбережения и другие. Даже самые «государственные» внебюджетные фонды, такие, как Фонд социального страхования, Пенсионный фонд, Фонд занятости, не являются строго централизованными - на местах в региональных фондах остается значительная

часть аккумулированных ими средств. В настоящее время в отдельных регионах уже функционирует более десятка внебюджетных фондов, и они имеют большую долю в общем объеме поступления финансовых ресурсов. Это хорошо видно на примере Ямало-Ненецкого автономного округа (табл. 5.6), где средства внебюджетных фондов в структуре финансовых поступлений даже превышают по своей величине суммы платежей за право пользования недрами (и это - в крупнейшем газодобывающем районе России!).

К сожалению, до сих пор нет четких и обоснованных положений по использованию данных финансовых ресурсов (по величине сопоставимых с бюджетными средствами) и контроля за этим процессом. В доказательство приведем следующий факт. Федеральный Закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 1994 год» был принят Государственной думой 23 декабря 1994 г. (!), а одобрен Советом Федерации только в январе 1995 г. И речь в законе идет о планировании (!) бюджета Фонда на 1994 г. [23].

Проведенная выборочная проверка деятельности Федеральной службы занятости, распоряжающейся средствами внебюджетного Фонда занятости, установила массу нарушений - хаотичность сбора средств, размещение свободных средств на счетах коммерческих банков с последующей бесконтрольной выдачей льготных кредитов и т.п. [24]. К сожалению, нет оснований полагать, что порядки в этом фонде являются исключением. Вызывает сомнение, что положение улучшится в результате консолидации средств внебюджетных фондов в федеральный и территориальные бюджеты, даже при условии целевого их использования.

Проблемы управления финансами территории в значительной степени связаны с развитием и созданием соответствующих институтов.

В настоящее время в России много органов по контролю за использованием бюджетных средств: налоговые инспекции, налоговая полиция, казначейство, финансовые отделы

Таблица 5.6

Структура финансовых ресурсов Ямало-Ненецкого автономного округа в 1992-1994 гг., % *

Источники финансовых ресурсов	1992 (факт)	1993 (оценка)	1994 (оценка)
Прибыль	36,0	31,2	45,8
НДС	13,2	12,0	3,0
Подоходный налог	2,9	5,9	8,1
Средства внебюджетных фондов	12,1	22,8	32,6
В том числе:			
Фонд социального страхования	1,6	3,2	4,4
Пенсионный фонд	9,8	15,9	21,9
Фонд страховой медицины		2,1	2,9
Фонд занятости	0,2	1,2	1,6
Дорожный фонд	0,4	0,4	0,2
Фонд воспроизводства МСБ	-	-	1,5
Амортизационные отчисления	19,9	4,1	1,0
Платежи за пользование недрами	3,1	6,0	6,2
Прочие доходы	16,3	14,9	6,5
ИТОГО доходов:	100,0	100,0	100,0

*) Таблица составлена по данным администрации округа на июнь 1994г.

(управления, департаменты), контрольно-ревизионные управления. Но это в большинстве своем органы, предназначенные для осуществления контрольных, а не управленческих функций. Поэтому вполне очевидно, что процесс привлечения всей совокупности возможных источников финансирования регионального экономического развития не может и не должен ограничиваться перечисленными учреждениями.

Уже в настоящее время возникают и увеличиваются потребности в услугах финансовых учреждений, способных осуществлять:

- организацию и выпуск облигационных займов органов власти территорий;

- обслуживание долгосрочных финансовых инвестиций региональных бюджетов развития - размещение средств для финансирования региональных программ, трастовое управление свободными средствами;

- проведение операций, связанных с расчетами по исполнению доходной и расходной частей бюджета (особенно при «натурализации» платежей).

Удовлетворение перечисленных потребностей возможно при наличии сети разнообразных (решающих различные задачи) финансовых институтов.

До 1988 г. основными финансовыми институтами в регионах были учреждения Госбанка и Стройбанка СССР. Учреждения Госбанка вели кредитование всего народного хозяйства территорий (кроме централизованных капитальных вложений), занимались расчетным обслуживанием и регулированием денежного обращения. Финансирование и кредитование мероприятий, требующих капитальных вложений, осуществляли учреждения Стройбанка. Сеть сберегательных касс работала с населением.

Такая банковская система служила придатком государственного аппарата и была обязана выполнять принятые «наверху» управленческие решения, например, осуществлять директивно установленные виды кредитования под твердый процент. Таких видов кредитования было около 30-ти: на сезонный завоз материалов, на временные нужды, на технологическое оборудование - отечественное и импортное и т.д.

Первая попытка реорганизации банковской системы преследовала недостижимую цель: встроить ее в механизм товарно-денежных отношений при одновременном сохранении административно-командной экономики. В 1988 г. в

экстренном порядке была проведена «специализация» банковской системы (созданы отделения Агропромбанка и Промстройбанка). Значительно «похудевшему» управлению Госбанка было вменено в обязанность выполнение принципиально новых функций координирующего органа по управлению денежно-кредитной системой и организации расчетов. В его составе была образована сеть пунктов уполномоченных, ставших впоследствии основой для формирования в России уникальной системы территориальных расчетно-кассовых центров. Отделениям спецбанков устанавливался размер кредитных ресурсов на территорию, которые они имели право расходовать по своему усмотрению, что, по замыслу реформаторов, давало возможность банкам превратиться из контролеров в деловых партнеров предприятий. Вместе с тем сохранялись жесткие границы процентных ставок по кредитам, централизованный порядок их распределения. До спецбанков доводились планы по привлечению свободных средств предприятий, устанавливалась календарная очередность платежей и т.п.

Реальная основа для развития самостоятельности и инициативы финансовых структур была заложена год спустя - с переходом банков на хозяйственный расчет, который фактически предполагал работу по системе экономических нормативов, самостоятельный выбор банком своего клиента вне зависимости от его отраслевой принадлежности.

Для осуществления операций с финансовыми ресурсами территорий в настоящее время создаются специальные институты - банки (коммерческие, инвестиционные, земельные, ипотечные, муниципальные и др.), инвестиционные компании и фонды, страховые учреждения и другие институты. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе к настоящему времени созданы:

- финансово-инвестиционная корпорация «Югра»;
- Западно-Сибирский банк развития;
- чековый инвестиционный фонд «Титул» (чековый ин-

вестиционный фонд социальной защиты и развития малочисленных народов Севера);

- фонд коренных народов «Северный Дом»;

- Ханты-Мансийский банк возрождения и развития народов Севера и т.д.

В частности, Ханты-Мансийский банк возрождения и развития народов Севера предполагает осуществлять финансирование местной промышленности (прежде всего традиционных видов хозяйственной деятельности коренных народов Севера), участвовать в реализации кредитной линии на развитие телекоммуникационных линий связи, финансировать жилищное строительство.

В настоящее время деятельность инвестиционных институтов приобретает чрезвычайно важное значение в связи с развитием рынка ценных бумаг - в особенности после появления на рынке летом 1994 г. акций приватизированных предприятий. Упомянутый выше фонд «Титул», например, является вторым в России (после государства) держателем акций ведущих нефтедобывающих компаний - АО «Юганскнефтегаз» и АО «Сургутнефтегаз». Банком «Югорский» подготовлен проект первого крупного облигационного займа администрации ХМАО - на сумму свыше 100 млрд. руб. - для финансирования жилищного строительства на территории округа.

Нельзя не отметить, что реальные возможности местных финансовых институтов очень ограничены - упомянутый выше Ханты-Мансийский банк возрождения и развития народов Севера имеет (по состоянию на сентябрь 1994 г.) уставный капитал 5 млрд.руб. (в российской валюте) и 1,2 млн. дол. (в иностранной) [25].

Данное обстоятельство, а также трудности первоначального этапа становления и развития рынка ценных бумаг, наряду с отсутствием в большинстве банков опыта проведения финансирования региональных проектов, значительно уменьшают возможности использования в настоящее время

подобных институтов для решения проблем регионального экономического развития.

В целом же сегодняшнее состояние системы управления региональными финансами можно охарактеризовать следующим образом. Пока предпринимаются лишь отдельные попытки по созданию фрагментов данной системы. Отсутствует необходимая целостность. Многие из существующих элементов системы лишь номинально (судя по своему названию и заявленным целям деятельности), но не реально могут выполнять стоящие перед ними задачи. В вопросах управления региональными финансами существенно отстает от требований хозяйственной жизни и законодательно-правовая база.

Литература

1. Россия и проблемы бюджетного налогового федерализма./ Под ред. К.Валлих.- М., 1993.
2. Финансы. 1994. № 12.
3. Статистический обзор социально-экономического развития Тюменской области за январь-декабрь 1994 года.- Тюмень, 1995.
4. Тюменские известия. 1994. 7 сент.
5. Финансы. 1994. № 9., с.60-61.
6. Социально-экономическое положение Российской Федерации и ее регионов (экономический обзор). 1994. № 7.
7. Экономика и жизнь. 1994. № 51.
8. Новости Югры (Ханты-Мансийск). 1994. 27 сент.
9. Нефтяная промышленность Российской Федерации. 1992.- М.: ВНИИОЭНГ, 1993.
10. Топливно-энергетический комплекс России в 1993 г. // Бизнес МН. 1994. №4.
11. Нефтеперерабатывающая промышленность России за 1990-1992 гг.: Сб.- М.: ЦНИИТЭНефтехим, 1993.
12. Российский нефтяной бюллетень. 1994. № 37.

13. Российский нефтяной бюллетень. 1994. № 41/42.
14. OECD 1990/1991 Economic Surveys. Norway / OECD, Publications Service.- Paris, 1991.
15. Norway hopes to extend boom times - by forgetting about oil (Reuter, May 10) // OPEC Bulletin. June 1990. Vol.XXI, №6.
16. Kuwait: KPC // OPEC Bulletin. May 1985. Vol.XVI, No.4.
17. Saudi industrial development // OPEC Bulletin. October 1985. Vol.XVI, №8.
18. Towards 2000 together. A discussion paper on Alberta's Economic options and choices/Government of Alberta, 1988.
19. Oliver Scott Goldsmith. The Alaska Fiscal Gap // ISER Fiscal Policy Paper. August 1989. № 1.
20. Крюков В.А., Пляскина Н.И., Севастьянова А.Е. Разработка экономической стратегии развития хозяйства Тюменской области в переходный к рынку период.- Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1992.
21. Новости Югры (Ханты-Мансийск). 1994. 29 ноября.
22. Distribution of Alaska Petroleum Wealth // Institute of Social and Economic Research (ISER), University of Alaska: ISER Research Summary, R.S. December 1984. № 25.
23. Российская газ. 1995. 24 янв.
24. Российская газ. 1995. 11-12 янв.
25. Новости Югры (Ханты-Мансийск). 1994. 6 сент.

6. УЧАСТВОВАТЬ, РЕГУЛИРОВАТЬ ИЛИ УПРАВЛЯТЬ?

6.1. Получив права, регионы «пошли разными путями»

В условиях централизованной системы планирования и управления регионы принимали весьма активное участие в решении вопросов развития работ по поиску и разведке ресурсов нефти и газа, освоению новых месторождений и разработке действующих. В основе этого участия в рамках советской экономики лежал постулат «общенародной собственности» на землю и природные ресурсы. Поэтому решения, принятые на союзном уровне и утвержденные партийными и правительственными органами управления, подлежали неукоснительному исполнению.

С другой стороны, открытие ресурсов нефти и газа и скорейший ввод их в промышленное освоение значительно повышали «авторитет» и «значимость» конкретной территории в масштабах страны, повышали «рейтинг» партийного и хозяйственного руководства территории и открывали его представителям более широкие возможности продвижения по лестнице бюрократического управления.

С точки зрения собственно региональных интересов, развитие нефтегазового сектора позволяло направить часть выделяемых ресурсов (финансовых, материальных, трудовых и др.) на развитие районной инфраструктуры (прежде всего системы транспорта и коммуникаций), на жилищное строительство, образование и культуру. Поэтому чем более активно развивался нефтегазовый сектор, тем более предпочтительными становились шансы территории на получение части ресурсов для решения своих внутренних проблем.

Однако такая возможность существовала лишь гипотетически. Для советской экономики был присущ примат отраслевого планирования и управления. Поэтому в подавляющем большинстве планы и программы территориального развития представляли собой не более как территориаль-

ные разделы отраслевых планов - иначе говоря, группировку по территориям предложений отраслей и ведомств.

Не случайно поэтому, что все упомянутые выше проблемы взаимоотношений регионов и нефтегазового сектора, а также регионов и «центра» по поводу нефтегазового сектора стали одними из основных в наиболее активный и критический период перестройки - в 1989-1991 гг.

Вопросы владения и распоряжения землей, недрами, доходами от их эксплуатации, сохранения окружающей среды и среды обитания коренных народов Севера, прав собственности на акционируемые и приватизируемые нефтегазодобывающие предприятия - вот тот далеко не полный перечень проблем, которые были подняты и до на настоящего времени находятся в основе дискуссий между территориями и «центром» по поводу нефтегазового сектора. Немаловажную роль играло и стремление вновь созданной «властной элиты» на региональном уровне (особенно в случае регионов, только получивших статус субъектов Федерации, таких, как автономные округа) установить «равноправный диалог» с высшей управленческой элитой нефтегазодобывающих объединений.

6.1.1. Закон «О недрах» один - субъекты приложения разные

Один из узловых моментов взаимоотношений между территориями, «центром» и хозяйствующими субъектами связан с регулированием процессов недропользования.

Итогом дискуссий по поводу участия территорий в предоставлении недр в пользование и в контроле за данным процессом явилась разработка, а затем и принятие Закона «О недрах» (см. раздел 3). Несмотря на то, что данный закон носил на себе «родимые пятна» унитарного государства, тем не менее в нем был определен принцип платного предоставления недр в пользование и определен порядок согласова-

ния решений с субъектами Федерации. Суть последнего положения, как мы уже отмечали выше, заключается в том, что условия предоставления лицензии на пользование недрами обязательно должны согласовываться на местном уровне, а окончательное решение должно приниматься по принципу «двух ключей» - как федеральным органом власти, так и органом власти субъекта Федерации.

Однако здесь обнаружились расхождения в понимании роли и места различных субъектов в рамках Федерации - республики (Татарстан, Коми, Якутия и др.) приняли свое собственное законодательство, которое отменяет необходимость применения данного принципа.

Вновь образованные субъекты Федерации - прежде всего Ханты-Мансийский автономный округ - пошли по пути более ясного и конкретного определения принципов взаимоотношений с федеральным уровнем государственного управления. В ноябре 1993 г. было подготовлено и подписано «Соглашение о сотрудничестве по вопросам развития топливно-энергетического комплекса между органами государственной власти и управления ХМАО, Министерством топлива и энергетики РФ, Комитетом РФ по геологии и использованию недр», а также «Протокол согласования принципов по обоснованию и выделению лицензионных участков для представления прав недропользования на территории ХМАО в 1994-1995 гг.»

В Соглашении, в частности, отмечается, что «стороны признают, что главным документом, согласовывающим баланс интересов РФ, ХМАО и предприятий-недропользователей, является лицензия на право пользования недрами и прилагаемое к лицензии соглашение об условиях недропользования.

... Вмешательство других сторон в установление и изменение условий лицензионного соглашения (кроме судебной власти) не допускается.

... Стороны признали необходимым создание регио-

нального научно-аналитического центра рационального недропользования...».

Как нам представляется, в настоящее время наметилась тенденция (вполне правомерная и предсказуемая) подготовки и подписания подобных соглашений между субъектами Федерации и федеральными органами управления. В частности, аналогичные вопросы были затронуты в соглашениях «центра» с Татарстаном и Башкортостаном.

Участие субъектов Федерации в решении вопросов предоставления недр в пользование, в распределении части экономической ренты - это реалии изменившейся системы внутригосударственных взаимоотношений, которые не могут не учитывать все недропользователи - реально оперирующие и приступающие к деятельности.

Однако, как и все, что происходит в политической и экономической жизни, процесс перехода к новым принципам предоставления недр в пользование не является однозначным, бесконфликтным и до конца ясным в некоторых принципиальных моментах. Неоднозначно, например, определение «баланса сил» «центра» и регионов. Первый стремится усилить свое влияние, «модернизировать замок для двух ключей для открывания только ключом, принадлежащим ему».

Подтверждением этому служат, например, Указы Президента РФ «О вводе новых месторождений» (март 1993 г.) и «О статусе федеральных природных ресурсов» (декабрь 1993 г.). Основное содержание этих документов заключается в предоставлении лицензий на право разработки месторождений нефти и газа без конкурсов и аукционов и без согласования с регионами «ввиду необходимости соблюдения общегосударственных интересов». Также на чисто формальном уровне были предоставлены лицензии нефтегазодобывающим предприятиям, уже разрабатывающим нефтяные и газовые месторождения, - без обсуждения с территориями дополнительных условий лицензионных соглашений.

Весьма красноречивым примером является и введение акцизного налогообложения в нефтяной промышленности и зачисление данных платежей (по экономическому содержанию это часть экономической ренты, которая также должна распределяться между федеральным уровнем и субъектами Федерации) в полном объеме в федеральный бюджет.

В настоящее время в борьбу за дальнейшее расширение своих прав в вопросах недропользования включились не только отдельные территории, но и их объединения. Так, в августе 1994 г. был созван Координационный совет межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» по недропользованию. Участники совещания - руководители краев, областей и республик, входящих в ассоциацию, - пришли к выводу, что Закон «О недрах» «отводит субъектам Федерации роль беспомощного наблюдателя за бесконтрольной выдачей федеральными властями лицензий на использование природных богатств Сибири» [1].

Тем не менее, несмотря на наличие противоречий и сложностей, переход к платному недропользованию осуществлен и субъекты Федерации являются непременными участниками этой процедуры. Нам представляется, что будущее развитие этой системы в России будет связано с переходом к системе двусторонних отношений и договоров (как это уже имеет место в ряде случаев) и совершенствованием форм и типов лицензионных соглашений (в настоящее время в этой области весьма велик произвол со стороны субъектов Федерации).

6.1.2. Разные подходы к разделу собственности в нефтегазовом секторе

Неодинаковые подходы со стороны субъектов Федерации, обладающих различным государственно-правовым статусом, обнаружились и в вопросах разграничения собственности в нефтегазовом секторе.

Республики в составе Федерации.

Напомним, что к числу основных «нефтегазовых республик» России относятся: Татарстан, Башкортостан, Коми и Саха (Якутия). На территории первых трех длительное время ведется добыча нефти и созданы крупные мощности по ее переработке. В Якутии функционирует компактный газодобывающий комплекс, ориентированный на удовлетворение местных потребностей. Но считается, что республика имеет хорошие перспективы для наращивания добычи газа и развития нефтяной промышленности.

Поведение республик, имеющих нефтегазовый сектор, отличается от тех, которые в перспективе могут приступить к освоению собственных ресурсов нефти и газа.

Основные особенности связаны со стремлением республик сохранить контрольный пакет акций акционируемых и приватизируемых предприятий нефтегазового сектора в своей собственности.

Так, например, весь уставный фонд крупнейшего в Европе нефтедобывающего предприятия «Татнефть» (добыча нефти в 1993 г. составила свыше 25,3 млн.т [2]) при его акционировании и приватизации был распределен в республике. По схеме приватизации ПО «Татнефть», утвержденной Госкомимуществом Татарстана, весь уставный фонд было решено распределить в пределах объявившей суверенитет республики. Схема приватизации не предусматривала участия государственного предприятия «Роснефть» в распределении акций «Татнефти».

Однако Татарстан вынужден был вступить в переговоры о передаче пакета акций ГП «Роснефть» в доверительное управление, поскольку разрыв связей с федеральным уровнем, который контролирует всю сеть российских нефтепроводов, может пагубно отразиться на состоянии нефтедобычи в республике. Другой аргумент - татарстанская нефть идет на экспорт с добавками тюменской нефти, без которых каждая экспортируемая тонна стоит на западном рынке примерно на 10 дол. дешевле.

Немаловажно и то, что татарстанская нефть ввиду истощенности ее запасов и высокой себестоимости (степень обводненности составляет 85%) просто не может конкурировать на внутреннем рынке с сибирской. Единственным предприятием бывшего СССР, специализировавшимся на переработке высокосернистой нефти, был Кременчугский НПЗ на Украине (не случайно поэтому на межправительственных переговорах в Киеве в сентябре 1994 г. было подписано соглашение о создании транснациональной нефтяной корпорации «Укртатнефть»).

В Республике Коми Совет Министров также счел целесообразным передать половину контрольного пакета АО «Коминефть» Госкомимуществу РФ, чтобы в дальнейшем отрасль могла рассчитывать на поддержку федеральных органов власти, хотя имел возможность, согласно президентскому Указу о передаче нефтегазового комплекса в республиканскую собственность, оставить весь контрольный пакет в своих руках [3].

Руководство Башкирии еще в 1990 г. объявило нефтедобывающий комплекс, дающий около половины поступлений в республиканский бюджет, исключительно собственностью республики, а в 1992 г. приостановило на своей территории действие Указа президента России об акционировании и приватизации предприятий нефтяного сектора. Процесс подготовки приватизации в республике принял трудный, затяжной характер, и лишь в январе 1995 г. была зарегистрирована компания «Башнефть», около 63% акций которой находится в государственной республиканской собственности (оставшаяся часть акций распространяется среди работников и администрации предприятий). Аналогичным образом в Башкирии проходит акционирование нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса. В последующем планируется все предприятия нефтяного сектора (и в добыче, и в переработке) слить в единую национальную нефтяную компанию республики [4].

На примере нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих республик в составе Российской Федерации можно, как нам представляется, сделать вывод о том, что их стремление к экономическому суверенитету приобретает более прагматический подход. Причин несколько:

- внутренняя территориальная изолированность от ближнего и, тем более, дальнего зарубежья;
- чисто технологические ограничения -отсутствие разветвленной транспортной системы нефти и нефтепродуктов;
- специфические особенности добываемого углеводородного сырья (как в случае татарстанской нефти);
- недостаточный экономический потенциал республик для решения проблем финансирования нефтяного сектора.

Все это вместе взятое заставляет искать компромиссные решения в контактах как с федеральным уровнем, так и с другими территориями.

Однако «рецидивы» суверенизации все еще имеют место в политике республик. Это видно на примере акционирования предприятий нефтепроводного и продуктопроводного транспорта на территории Башкортостана, находящихся (согласно договору между республикой и РФ) в совместном ведении российской и башкирской сторон. В соответствии с подписанным в декабре 1994 г. Указом президента Башкортостана М.Рахимова предприятия трубопроводного транспорта преобразуются в акционерные общества открытого типа при сохранении контроля за их деятельностью со стороны республиканских властей. «Пилюля» для «центра» подслащена тем, что 51% акций новых АО решено передать Госкомимуществу РФ для последующего внесения в уставный капитал компаний «Транснефть» и «Транснефтепродукт». По мнению экспертов «Коммерсантъ-DAILY», принятое решение означает, что и приватизация предприятий трубопроводного транспорта в Башкортостане тоже будет проводиться в особом порядке [5].

Более сдержанно и конструктивно с самого начала проходят процессы на территории Республики Саха (Якутия). Сколько-нибудь значительной разработки месторождений нефти там не было, а добыча газа осуществлялась в рамках изолированной локальной системы газоснабжения (в 1993 г. добыча газа составила менее 1,6 млрд. $м^3$ [2]). Поэтому вопрос о разделе столь незначительной собственности между республикой и Федерацией не возникал - компания «Саханефтегаз» является республиканской собственностью и образована на базе ПО «Якутгазпром» и ПГО «Ленанефтегазгеология». Только в перспективе можно говорить о поставках углеводородного сырья за пределы данной территории - рассматривались варианты подачи газа в Южную Корею и в Японию. Однако ограниченность собственных финансовых возможностей вынудила республиканскую газовую компанию обратиться к РАО «Газпром» с просьбой о «воссоединении» [6].

Области и автономные образования.

Органы власти областей, краев и автономных образований стремились и стремятся обрести права, предоставленные полноправному субъекту Федерации новой Конституцией РФ.

Для автономных образований это в первую очередь означает установление равноправных (не подчиненных) отношений с краями и областями, в состав которых они входили ранее, то есть реализацию права предоставления недр в пользование и участие в распределении квоты товарных и сырьевых ресурсов (см. ниже). В меньшей степени в борьбе территорий за свои права выражаются их интересы, связанные с акционированием и приватизацией объектов нефтегазового сектора, и желание участвовать в регулировании деятельности данных акционерных обществ. Наряду с этим все новые субъекты Федерации проявили очень схожую активность в создании собственных нефтедобывающих компаний.

В своих устремлениях они вместе с тем были значительно скромнее республик в составе РФ - никто из них не требовал оставления всех акций на своей территории, не стремился создавать территориальные холдинги и т.п.

Например, Малый Совет ХМАО принял в мае 1993 г. решение «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий нефтегазового комплекса, находящихся на территории ХМАО» [7]. Назовем некоторые основные положения этого документа:

- проведение процесса преобразования предприятий, расположенных на территории округа, только в окружных органах исполнительной власти;

- продажа 5% акций за приватизационные чеки населению, «относящемуся к малочисленным народам Севера и приравненным к ним лицам».

Как видно, главная цель принятого решения состоит в том, чтобы утвердить суверенитет округа по отношению к бывшей «региональной метрополии» -Тюменской области.

Точно так же и на территории Ненецкого автономного округа, как только начала приближаться перспектива стать нефтедобывающей территорией, администрацией округа был подготовлен проект Указа Президента России «О мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Ненецкого автономного округа», который предусматривал право округа на экспорт 10% всей добываемой на его территории нефти (то есть экспорт всей квоты товарных и сырьевых ресурсов), а также был назначен референдум о выходе из состава Архангельской области [8].

Чем объясняется «скромность» автономных округов в их притязаниях на владение и управление объектами нефтегазового комплекса?

Основных причин, как нам представляется, три:

1) слабость позиций окружных властей во взаимоотношениях с «властвующей элитой» нефтегазового сектора.

Последняя значительно сильнее и экономически, и, что самое главное, политически, поскольку она представлена во многих органах власти на федеральном уровне и фактически управляет основными индустриальными городами на территориях округов;

2) разновременность обретения значительных прав - округа получили прямой доступ к федеральному уровню значительно позднее, чем нефтегазовая «элита»;

3) отсутствие в органах исполнительной власти достаточно представительного слоя квалифицированных, компетентных в вопросах нефтегазового сектора чиновников (традиционно органы исполнительной власти формировались из специалистов «неиндустриального профиля», учителей, работников культуры, специалистов сельского и лесного хозяйства).

6.2. Изменение форм «страхования» территорий: система старая, права новые

По мере того, как изменялись (и продолжают изменяться) экономические условия решения проблем поддержания и развития хозяйства территорий, меняются формы и способы «страхования» территорий от непредсказуемости и неустойчивости ситуации.

Глубокий экономический кризис, расстройство финансово-кредитной системы, чрезвычайно высокие темпы инфляции, товарный голод - вся эта совокупность причин побудила субъекты Федерации в 1990-1991 гг. (точно так же, как и все субъекты экономической жизни) осуществить переход на принципы бартерного товарообмена.

Субъекты Федерации требовали оставить часть продукции, пользующейся повышенным спросом, на внутреннем и внешнем рынках, «для решения неотложных социально-экономических задач» или, как это было определено в дальнейшем, для обеспечения «социального заказа». Игра

вокруг уровня региональной квоты между руководством России и субъектами Федерации является примером сочетания чисто политических устремлений (в 1991 г. одной из основных проблем российского руководства была борьба за суверенитет в рамках бывшего СССР) и экономических возможностей. Так, например, в июле 1991 г. Б.Н.Ельцин посетил с визитом Тюменскую область и во время поездки дал согласие на предоставление территории права распоряжаться значительной частью производимых на ее территории нефти и газа. Однако после изменения ситуации в августе 1991 г. при подписании Указа №122 от 19 сентября «О развитии Тюменской области» «значительный» объем продукции, оставляемой на территории, был определен в размере ... 20% (10% -территории и 10% - нефтегазодобывающим предприятиям).

Основной экономической предпосылкой существования различного рода квот и разрешений на использование предприятиями и территориями их размещения части производимой продукции являлись не только отмеченные выше причины, связанные с глубоким экономическим кризисом, но и

- незавершенность и медлительность в проведении реформы ценообразования, связанной с переходом к рыночным принципам;

-продолжение политики экономической изоляции предприятий от мирового рынка и неурегулированность системы внутри- и внешнеэкономических расчетов;

- экономические интересы нарождающихся частных предприятий и отдельных лиц, находящихся у власти.

Прежде всего, наличие свободного рынка нефти и нефтепродуктов, наряду с сохранением государственного заказа и регулируемых цен, основа существования региональных квот и заявления «прав» на часть производимой на территории продукции.

Практика предоставления территориальных квот осенью 1991 г. стала общераспространенной, и поэтому в феврале

1992 г. вышел Указ Президента РФ №151 «О порядке использования нефти, газа и продуктов их переработки, поступающих в распоряжение органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований». Данный документ закрепил положение квот товарных и сырьевых ресурсов как источника реализации «социального заказа» территорий.

6.2.1. Региональная квота - что это такое?

В ряде стран встречалась и встречается практика взимания налогов в нефтегазовом секторе в натуральной форме. В условиях России - при высоких темпах инфляции и нестабильном налоговом режиме - взимание налогов в натуральной форме было бы весьма уместным (особенно в 1991-1992 гг.). Однако отсутствие должного опыта, «принадлежность» подобной процедуры к разным государственным ведомствам (Министерству финансов, Министерству экономики и Министерству топлива и энергетики) и нежелание найти приемлемую форму практической реализации (не последнюю роль сыграло и «недоверие» между федеральными и региональными уровнями исполнительной власти - боязнь возможного негативного влияния подобной процедуры на «исполнение» федерального бюджета) воспрепятствовали появлению налогов, взимаемых в натуральной форме.

Поэтому с экономической точки зрения региональная квота в условиях России - не натуральный вид налога, а натуральная форма бюджетной субсидии, предоставляемой региону федеральным правительством. При этом территория покупает у производителей определенный объем нефти, газа (или других товаров) по фиксированной (значительно более низкой) цене и продает их на свободном рынке (или же использует их для товарообменных операций с другими территориями) по ценам, складывающимся на основе соотношения спроса и предложения.

Очень важно, что часть территориальной квоты могла быть поставлена на экспорт на льготных условиях. Для этого регионам были предоставлены не только экспортные льготы, но и возможность распределения части экспортной квоты. Это означает, что существовало два вида квот:

-региональная квота на экспорт нефти;

- квота товарных и сырьевых ресурсов.

Например, в Тюменской области в I квартале 1992 г. региональная квота на экспорт нефти сначала распределялась по нефтедобывающим объединениям (предприятиям), а затем соответствующая валютная выручка распределялась в следующих пропорциях [9, с. 100]:

нефтедобывающее объединение - 50%;

областной валютный фонд - 28%;

окружные валютные фонды - 22% (для Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов).

В свою очередь, квота товарных и сырьевых ресурсов Тюменской области и округов (в размере 10% объема добычи на территории) при определении поставок в территориальный фонд распределялась таким образом [9, с.102]:

	Поставки всего, %	Из них		
		Область	ХМАО	ЯНАО
Нефть	100	56	44	0
Газ	100	43	0	57

Во многом аналогично распределялась также и экспортная квота области и округов [9, с. 102]:

	Поставки всего, %	Из них			
		Предприятия	Область	ХМАО	ЯНАО
Нефть	100	50	44	6	0
Газ	100	50	45	0	5

В последующем - после принятия новой Конституции РФ (в декабре 1993 г.) и обретения округами статуса полноправных субъектов Федерации - ситуация с распределением обоих видов квот значительно изменилась. В соответствии с Соглашением о распределении квоты по поставкам нефти, газа и продуктов их переработки между администрациями Тюменской области и ХМАО на 1994 год распределение квоты товарных ресурсов по нефти было принято следующим: 23% - область и 77% - ХМАО.

В данном документе было отмечено, что администрация Тюменской области реализует нефть в полном объеме региональной квоты таких объединений (акционерных обществ), как «Нижневартовскнефтегаз», «Мегионнефтегаз», «Варьеганнефтегаз», «Тюменнефтегаз», и «направляет выручку на покрытие потребностей юга области».

6.2.2. Кто и как занимался реализацией региональной квоты?

Следует отметить, что реализация территориальной квоты товарных и сырьевых ресурсов (на внутреннем рынке) и региональной экспортной квоты (на внешнем рынке) выходит далеко за рамки функций органов исполнительной власти.

Поэтому был принят вполне оправданный и разумный подход.

Реализация нефтяной квоты (как в рамках квоты товарных и сырьевых ресурсов, так и части экспортной квоты, принадлежащей территории) осуществлялась:

- специальными коммерческими отделами (либо выполнение этой задачи было поручено комитету координации материально-технического снабжения и ресурсов), которые и заключали договоры на реализацию и поставку нефти с компаниями-посредниками, либо
- отделами сбыта нефтедобывающих предприятий с

последующим зачислением разницы в ценах на счет территориального бюджета.

Реализация газовой квоты осуществлялась централизованно - через тюменское отделение «Росстройгазификации», являющееся дочерним предприятием концерна (РАО) «Газпром», а средства перечислялись на бюджетные счета соответствующих органов исполнительной власти (после уплаты комиссионных, превышающих разумный уровень оплаты подобных услуг).

В качестве компаний-посредников при продаже нефти выступали или сами нефтедобывающие предприятия, или различные торгово-коммерческие фирмы - как «со стороны», так и специально созданные для этих целей. В частности, в Тюмени специально была создана компания «Тюменьимпекс», а в ХМАО -«Юграимпекс». Так, в 1992 г. объемы поставки нефти на экспорт по отдельным экспортерам (не принимая во внимание добывающие предприятия) составили [9]: Нижневартовский торговый дом - 91,0 тыс. т; фирма-комиссионер «Беркана» - 122,7; фирма «Тижур» - 94,6; областной центр внешнеэкономических связей «Тюменьимпекс» - 334,0; региональное внешнеэкономическое объединение «Юграимпекс» - 200,0 тыс. т.

Всего же, например, в 1992 г. предполагалось в рамках областного территориального фонда товарных и сырьевых ресурсов реализовать 12,8 млн. т нефти и 26 млрд. $м^3$ природного газа (из них 8 млн.т нефти и 8 млрд. $м^3$ газа - на экспорт). Для каких целей перечисленные выше фирмы осуществляли поставки нефти на экспорт? Как правило, под закупку различных промышленных товаров и сырья для пищевой и легкой промышленности. Например, только за июль 1992 г. администрацией Тюменской области было распределено по различным субконтракторам 835 тыс.т нефти и 208 тыс.т стабильного газового конденсата.

Зачем мы столь детально рассматриваем вопрос о том, какие структуры были созданы для продажи нефти в

рамках территориальной квоты товарных и сырьевых ресурсов?

Как нам представляется, данный пример позволяет весьма наглядно проиллюстрировать то обстоятельство, что

- вокруг органов исполнительной власти создается весьма значительный круг внебиржевых торговых структур, и на этой основе происходит переплетение интересов государственных служащих и предпринимательских структур;

- возникают экономические предпосылки для создания и поддержки собственных структур в нефтегазовом секторе;

- в условиях незавершенности рыночных преобразований происходит, с одной стороны, трансформация «процедуры иерархического торга» и, с другой - «понижение» статуса участников данной процедуры.

Последний вывод нам представляется особенно важным. Если в рамках централизованной системы планирования и управления предметом иерархического торга являются плановые задания и ресурсы, то в переходный период объектами торга становятся квоты «ликвидных» ресурсов и льготы в области налогообложения. При этом если раньше на региональном уровне иерархический торг не играл сколько-нибудь существенной роли (хотя и имел место), то с расширением прав и полномочий субъектов Федерации роль этой процедуры повышается, как повышаются и «ставки игроков» (см. выше пример о распределении нефтяных квот в Тюменской области и в пределах областной квоты).

Передача прав реализации квот товарных и сырьевых ресурсов, равно как и экспортных нефтяных квот, большому количеству «карманных» фирм является основой бесконтрольного использования значительных финансовых и материальных ресурсов. Например, в Томской области председатель Комитета по внешнеэкономической деятельности области обвинил главу администрации области в пристрастности при распределении нефтяных экспортных квот. Губернатор лично выделил значительные нефтяные квоты ПО

«Томксхлебопродукт», которое весьма неэффективно проводило экспортные операции [10].

В 1994 г. поставки нефти по линии региональных квот были во многих случаях лишены режима льготного экспортного налогообложения, что сразу же снизило интерес к этой деятельности. Точно так же по мере приближения цен на внутреннем рынке к ценам равновесия и усложнению условий продажи утрачивается интерес и к квотам товарных и сырьевых ресурсов.

6.2.3. От квот - к налогам в натуральной форме

Начиная с 1995 г., квотирование экспорта нефти и нефтепродуктов полностью отменено и, следовательно, ликвидируются и региональные квоты. По вновь введенному порядку регионы могут экспортировать нефть в объемах, пропорциональных уровню ее добычи. Одновременно отменяются все льготы по экспортному налогообложению за исключением поставок нефти и нефтепродуктов по межправительственным соглашениям. Для того чтобы не ущемлять интересы добывающих регионов, федеральное правительство предполагает создать механизм компенсации таможенных платежей регионам.

Новый порядок не устраивает некоторые регионы, имевшие непропорционально большие (по сравнению с уровнем добычи) экспортные квоты и пользовавшиеся значительными тарифными льготами. Показателен в этом смысле пример Татарстана, который в 1994 г. практически беспошлинно экспортировал 8 млн. т нефти. Не случайно, что теперь республика добивается от федерального правительства сохранения своей экспортной квоты (вопреки общему порядку) [11].

Стремление к получению индивидуальных льгот и преференций - это привычный для регионов способ реализации своих экономических прав в условиях новой России.

Другой, более цивилизованный путь предполагает переход к налогообложению нефтегазового сектора в натуральной форме. Расстройство экономической системы в связи с распадом СССР привело, как мы показали выше, к появлению квот товарных и сырьевых ресурсов. Однако по мере перехода от административных способов решения хозяйственных проблем к экономическим, основанным на использовании рыночных инструментов, данные квоты себя исчерпали.

Следующий этап «натурализации» непосредственно связан с кризисом неплатежей и стремлением территории «застраховать» определенный минимальный уровень исполнения своего бюджета по доходам. Начало данному этапу было «положено» в августе 1994 г., когда Тюменская областная Дума при утверждении областного бюджета на текущий год решила не только перейти к натуральной форме взимания платы за недра (в соответствии с Законом «О недрах»), но и постановила:

«...разрешить администрации области с целью обеспечения своевременного финансирования неотложных расходов при реализации нефти и нефтепродуктов, взимаемых с нефтегазодобывающих предприятий в натуральном виде в счет платы за недра, делать скидку с цены до 30%, при условии оплаты нефти и нефтепродуктов покупателями на условиях предоплаты» [12].

В сентябре аналогичные решения были приняты думами ХМАО и ЯНАО. Результативность подобных шагов и мер может быть обеспечена лишь при функционирующих рыночных институтах и при весьма стабильных экономических условиях. Практическая реализация таких решений наталкивается на множество проблем, таких, как обеспечение транспортировки «налоговой» нефти, реализация ее по приемлемым ценам (ввиду наличия на внутреннем рынке низкого платежеспособного спроса на нефть) и др. С другой стороны, подобный шаг обеспечивает:

- возможность устойчивого пополнения территориального бюджета;

- возможность использования натуральных фондов в качестве материальной основы залога при получении заемных средств.

Заметим, что применение налогообложения в натуральной форме «уместно» не только в условиях финансовой нестабильности. Такой подход к налогообложению нефтяных компаний в течение ряда лет существовал на Аляске (см. раздел 1). Натуральное налогообложение играет определенную позитивную роль с точки зрения реализации экономических интересов северных территорий, например, для обеспечения нефтепродуктами (при отсутствии перерабатывающих мощностей в районах добычи).

6.3. Не только иметь запасы нефти, но и разрабатывать их

Расширение политической самостоятельности субъектов Федерации, появление экономических предпосылок (в виде квот товарных и сырьевых ресурсов, введения платы за природные ресурсы в территориальные бюджеты) создало предпосылки их участия непосредственно в нефтегазовом секторе.

При этом формы участия территорий в нефтегазовом секторе различаются:

- в зависимости от статуса в рамках Федерации. Несмотря на то, что в настоящее время республики, области, края, автономные округа имеют один и тот же статус субъектов Федерации, все же национальные республики в составе РФ отличаются большей «радикальностью» в своем стремлении изменить «баланс отношений» с федеральным уровнем в свою пользу;

- в зависимости от степени освоенности территории - освоенная (Тюменская область, Татарстан и др.) или только предполагаемая к освоению (например, Ненецкий автоном-

ный округ Архангельской области, Иркутская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия).

6.3.1. «Независимые» актеры «нефтяной сцены»

По причинам, отмеченным выше, органы представительной и исполнительной власти автономных образований, не зная в достаточных деталях проблем организации регулирования нефтегазового сектора на региональном уровне в условиях перехода к рыночной экономике и не имея должной поддержки со стороны отраслевых органов управления (в первую очередь со стороны Минтопэнерго РФ) и самих нефтегазодобывающих объединений, приступили к созданию своего собственного «регионального сегмента» нефтегазового сектора.

Например, на территории Тюменской области при участии органов исполнительной власти были созданы такие структуры в нефтегазовом секторе, как

- Сибирская нефтяная корпорация (СИНКО) на начальном этапе в числе ее учредителей были почти все нефтегазодобывающие объединения и ряд геологических объединений, а также органы исполнительной власти Тюменской области и Ханты-Мансийского округа;
- акционерная нефтяная компания (АНК) «Югранефть»;
- АО «Российская инновационная топливно-энергетическая компания»(РИТЭК);
- АНК «Эвихон»;
- АНК «ТанловоОйл», в число учредителей которой входят органы исполнительной власти ЯНАО, г.Надыма и Надымского района;
- АНК «Магма», среди учредителей которой - администрация Нижневартовского района ХМАО, администрация ХМАО, ПО «Нижневаровскнефтегаз», ПО «Лангепаснефтегаз», НГДУ «Ласьеганнефть» и др.;
- Народная нефтяная инвестиционно-промышленная Евро-Азиатская корпорация (НИПЕК). Среди учредителей

корпорации - органы власти Ханты-Мансийского округа, ПО «Нижневартовскнефтегаз», «Коминефть», «Оренбургнефть», Московская нефтяная биржа и др.

Особенно активно процесс формирования «независимых альтернативных компаний» в нефтегазовом секторе при участии органов исполнительной власти происходил в 1991-1992 гг. Это являлось, с одной стороны, отражением иллюзорных представлений органов исполнительной власти о возможности быстрого становления и развития «собственных независимых» компаний, а с другой стороны обусловливалось наличием «свободных» финансовых ресурсов (что имело место после получения территориями квот товарных и сырьевых ресурсов и введения платы за природные ресурсы, а также при отсутствии столь острой ситуации с неплатежами, которая возникла весной 1993 г.).

Если обратиться к приведенному выше перечню «компаний» и «корпораций», мы найдем в нем только две реально оперирующие компании (то есть имеющие «собственную» добычу нефти): АНК «Магма» и АО «РИТЭК». Причины, на наш взгляд, следующие:

- дефицит финансовых ресурсов для осуществления весьма капиталоемких проектов (а также высокие темпы инфляции и неэффективность «омертвления» средств в достаточно длительных проектах);

- неразвитость внутрирегионального рынка специализированных услуг (так как большинство специализированных подразделений входили и входят в состав крупных объединений и акционерных обществ);

- сохранение прежней системы стимулов и предпочтений у нефтедобывающих объединений и сформированных на их основе акционерных обществ (отсюда непосредственно вытекает их нежелание демонополизировать «рынок» подрядных услуг).

Проблемы создания «региональных» нефтедобывающих компаний можно рассмотреть, например, на основе опыта деятельности АНК «Югранефть» [13].

Компания была учреждена решением исполкома Совета народных депутатов ХМАО №158 от 20 сентября 1991 г. вместо бывшего НГДУ с тем же названием, входившего в состав «Юганскнефтегаза»; в марте 1992 г. она была зарегистрирована и внесена в Государственный реестр акционерных обществ за № 1718. Компания создана «для организации ускоренной доразведки и освоения ряда сложнопостроенных месторождений, расположенных в труднодоступной местности со сложной экологической обстановкой».

Основная цель деятельности производственной компании - «добыча нефти и газа с использованием новейших экологически безопасных технологий, переработка и реализация ее на внутреннем и внешнем рынках, всестороннее развитие экономического потенциала и *УКРЕПЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ХМАО*».

Учредители компании - крупные нефтегазодобывающие и геологоразведочные объединения: ПО «Юганскнефтегаз», АО «Кондпетролеум», ГГП «Хантымансийскнефтегазгеология» и ГП «Хантымансийскгеофизика», другие предприятия, а также окружной комитет по управлению госимуществом.

В 1993 г. компания вела работы по обустройству южной части Приобского месторождения (строительство дороги, ЛЭП, трубопровода), первая нефть которого должна была стать исходным сырьем для проектируемого строительства блочной нефтеперерабатывающей установки в г.Ханты-Мансийске. Всего по состоянию на июль 1993 г. затраты компании на обустройство месторождений и закупку нефтепромыслового оборудования составили около 500 млн. руб. Недостаток финансовых ресурсов в конце 1993 г. «Югранефть» предполагала восполнить за счет долгосрочного (на 7 лет) инвестиционного кредита в сумме 5 млрд. руб. Однако администрация ХМАО обеспечить данный инвестиционный кредит оказалась не в состоянии (по причине значительного дефицита бюджета из-за задолженности нефтедобывающих предприятий). Поэтому в 1994 г. АНК «Югранефть»

оказалась на грани ликвидации. Единственный вариант «спасения» состоял либо в привлечении иностранного партнера для разработки южной части Приобского месторождения, либо в поглощении более состоятельной российской компанией. Последний вариант в конечном счете и был реализован осенью 1994 г. - АНК «Югранефть» стала структурным подразделением АНК ... «Эвихон» (учредителем которой сама выступила ранее).

«Независимые» компании ХМАО, понимая, что на начальном этапе своего развития они не в состоянии быть серьезными конкурентами для сложившихся крупных объединений, решили объединиться и создать Западно-Сибирский нефтяной концерн (в составе компаний: «Магма», «Сиб-Ойл», «Аки-Отыр», «Югранефть», «Эвихон»). Однако, учитывая сложное положение всех данных компаний, рассчитывать на изменение ситуации с созданием «концерна» также не приходится.

Как нам представляется, новые «независимые» компании даже при поддержке региональных органов власти не в состоянии стать серьезной альтернативой существующим нефтедобывающим предприятиям и укрепить экономическую самостоятельность автономных округов - в лучшем случае они создают серьезные финансовые проблемы и добавляют «головную боль» местным властям. Стремление к созданию подобных структур во многом отражает отсутствие опыта и представлений о том, как и какими рычагами и способами можно обеспечить проведение в жизнь собственных приоритетов.

6.3.2. Есть ли место функциям управления на региональном уровне?

В рамках централизованной системы планирования и управления региону отводилась роль «принимающей территории» - о решениях, связанных с развитием нефтегазового

сектора, в лучшем случае информировали. «Региональный» уровень управления нефтегазовым сектором был представлен либо аппаратом управления соответствующего нефтедобывающего объединения (например, в Томской области - ПО «Томскнефть» - единственным нефтедобывающим предприятием на территории), либо Главным управлением министерства (на территории Тюменской области это был «Главтюменнефтегаз»).

В 1991 г. «Главтюменнефтегаз» сначала был преобразован в «ассоциацию» -добровольное объединение ряда нефтедобывающих предприятий, а начиная с 1993 г. окончательно «трансформировался» в «чисто» добывающее предприятие (объединение «Тюменнефтегаз»).

Таким образом, на территории Тюменской области в настоящее время нет органа государственного управления, координирующего решение спорных и комплексных вопросов развития нефтегазового сектора, а также вопросов становления и развития адекватной меняющимся экономическим условиям системы сервисных предприятий (в частности, их поддержки на начальном этапе).

Нельзя сказать, что у органов исполнительной власти нет понимания важности такой работы - администрация Тюменской области, например, еще в феврале 1992 г. приняла решение о создании Комитета по нефти и газу, и был назначен председатель данного органа управления. Однако ... этот комитет так и не приступил к работе. Причин тому две:

- неясность и неопределенность задач и функций комитета;

- все большее перенесение «центра тяжести» в Ханты-Мансийский округ.

В Ханты-Мансийском округе также в 1992 г. был сформирован Комитет по нефти и газу и основные усилия были направлены на формирование органов управления системой недропользования. Помимо территориального комите-

та Роскомнедр в 1993 г. был создан Центр рационального недропользования.

Центр участвовал в подготовке пакетов информации для проведения первых тендеров с участием зарубежных нефтедобывающих фирм. Основным направлением его деятельности является подготовка решений по управлению использованием месторождений полезных ископаемых. Поэтому первое, что было сделано, - это составление и расчет карт фонда недр ХМАО. На них выделено 130 первоначальных участков, которые должны вовлекаться в будущие конкурсы и торги. На базе этих участков была сформирована концепция стратегии недропользования на ближайшие пять лет. Согласно этой концепции нужно ввести в оборот 3-4 млрд.т новых потенциальных ресурсов, с тем чтобы к моменту выхода российской экономики из кризиса были заранее подготовленные к разработке и эксплуатации новые нефтяные месторождения [14].

Итоги 1993 и 1994 гг. позволяют предполагать, что основные акценты «влияния» на развитие нефтегазового сектора на региональном уровне будут сделаны на вопросах предоставления недр в пользование и осуществлении контроля за выполнением лицензионных соглашений (например, тот же Ханты-Мансийский центр рационального недропользования подготовил проект типового лицензионного соглашения, которое позволяет, по его мнению, избежать произвола в требованиях со стороны местных органов исполнительной власти и представить потенциальному недропользователю более ясную картину условий и требований со стороны территории). Вопросам становления и развития «независимых» нефтедобывающих компаний при этом будет, скорее всего, уделяться значительно меньше внимания.

Что же касается формирования на региональном уровне системы государственного регулирования нефтегазового сектора (по вопросам не только недропользования, но и проведения антимонопольной политики, оказания поддерж-

ки новым структурам и т.д.), то во многом это будет зависеть, с одной стороны, от позиции и понимания важности проблем региональными лидерами, а с другой - от готовности федеральных органов управления (Минтопэнерго, Роскомнедра, Минэкономики) делегировать часть своих функций и полномочий региональным органам.

Литература

1. Прокопьев Ю. «Сибирское соглашение» не намерено наблюдать за использованием недр на общественных началах // КоммерсантЪ-DAILY-Наблюдатель. 1994. 3 авг.
2. Топливно-энергетический комплекс России в 1993 г. // Бизнес МН. 1994. №4.
3. Бизнес МН. 1993. №22.
4. КоммресантЪ-DAILY. 1995. 10 февр.
5. КоммерсантЪ-DAILY. 1994. 9 дек.
6. КоммерсантЪ-DAILY. 1995. 12 янв.
7. Местное время (Ханты-Мансийск). 1993. 27 мая.
8. Известия. 1994. 24 февр.
9. Экспортные и импортные поставки Тюменской области: Справ. Тюмень, 1993.
10. КоммерсантЪ-DAILY. 1994. 16 февр.
11. Бизнес МН. 1994. №2.
12. Тюменские известия. 1994. 7 сент.
13. Новости Югры (Ханты-Мансийск). 1993. 4 сент.
14. Сибирский Посад (Тюмень). 1994. 4 марта.

7. ЧЕМУ ОТДАТЬ ПРИОРИТЕТ - ВЫЖИВАНИЮ ИЛИ СБЕРЕЖЕНИЮ?

Данный раздел книги является последним по счету, но не по своему значению. В нем предпринята попытка обобщить те мысли, которые были высказаны авторами в предыдущих разделах, посвященных по преимуществу отдельным аспектам и проблемам развития нефтегазовых территорий.

Анализ частных проблем и вопросов подводит нас к пониманию и формулированию наиболее общих принципов развития нефтегазовых территорий с учетом современных представлений о роли и значении «человеческого фактора», природных ресурсов и материального производственного потенциала в экономическом развитии и об их взаимодействии в ходе последнего.

7.1. Тактика «выживания» и стратегия «сбережения»

Применительно к проблемам социально-экономического развития территорий (и в том числе - нефтегазодобывающих) слова «выживание» и «сбережение», вынесенные в заголовок данного раздела, не следует понимать буквально.

Выживание - это пассивное приспособление к внешним условиям и обстоятельствам, следование в русле интересов, неподконтрольных территориям. К числу таковых можно отнести глобальные, национальные или межрегиональные экономико-политические интересы, а также интересы отдельных хозяйствующих субъектов и их объединений. Выживание - это тактика, продиктованная преимущественно сиюминутными интересами и необходимостью преодоления сегодняшних трудностей и проблем.

Можно привести самые различные примеры поведения нефтегазовых территорий, которое характеризуется именно как выживание.

В условиях централизованной плановой экономики территориям отводилась роль пассивных исполнителей директивных решений, принимавшихся на уровне высших органов партийно-государственной власти и в министерских кабинетах и продиктованных - в лучшем случае народнохозяйственными интересами, а в худшем - политическими амбициями отдельных лидеров и группировок. Крупные сырьевые территории, ресурсы которых априори считались стратегическими и имеющими народнохозяйственное значение, не оказывали сколько-нибудь существенного влияния ни на процесс определения целей собственного развития, ни на выбор методов и средств освоения ресурсов. Реализация территориальных интересов (в функциях руководителей регионов) сводилась к решению доступной задачи-минимум: исходя из народнохозяйственного значения территории, обеспечить ее населению некоторый приемлемый уровень текущего благосостояния, «выбить» в «центре» средства на жилищное строительство и развитие социально-бытовой инфраструктуры, дополнительные фонды продовольственного и непродовольственного снабжения и т.п. При этом никто не смотрел далеко в будущее, а скорее наоборот - все постоянно оглядывались в прошлое, так как реализация территориальных интересов по большей части заключалась в ликвидации диспропорций и в решении проблем, накопившихся за предыдущие годы. Типичный пример такого подхода к развитию территорий представляет собой освоение нефтегазовых ресурсов Тюменской области, основные черты которого мы попытались обрисовать в предыдущих разделах.

В новой России, построенной на принципах настоящего федерализма, наблюдаются аналогичные, хотя и модифицированные применительно к изменившимся экономико-политическим условиям, подходы. Особый отпечаток на поведение территорий накладывает кризисное состояние экономики (спад производства, угроза массовой безработицы, высокая инфляция, бюджетный дефицит).

В этих условиях стало выгодным «выставлять напоказ» свои беды и свою бедность. Выжить же многие территории пытаются, добиваясь от «центра» разного рода индивидуальных льгот и преференций в виде повышения своего административно-государственного статуса, беспошлинных экспортных квот, особых прав в вопросах разграничения государственной собственности, дотаций и льготных кредитов из федерального бюджета и проч. Результатом этого лоббирования, как правило, являются «именные» президентские указы, «дарующие» территориям те или иные льготы. В 1991-1992 гг. такие указы «получили» Тюменская и Кемеровская области, Республика Коми, Якутия, Дальний Восток и Забайкалье (в целом), Северная Осетия и многие другие территории страны.

Позднее, после того как в России сформировалась законодательно-правовая база недропользования, управления государственной собственностью (включая ее разграничение на федеральную и собственность субъектов Федерации), привлечения иностранных инвестиций, после того как «устоялись» суверенитеты территорий, последние в целях выживания стали широко использовать и доступные им рычаги экономического регулирования.

К примеру, современная тендерная политика основных, включая и перспективные, нефтегазовых регионов (Ханты-Мансийского округа, Томской области, Республики Коми, Сахалина, Ненецкого автономного округа Архангельской области и др.) преимущественно связана с решением текущих финансово-бюджетных проблем и направлена на скорейшее получение бонусов от нефтяных компаний за «проданные» участки и месторождения. Тем же целям подчинена и «натурализация» налогов, взимаемых территориями с нефте- и газодобывающих предприятий. Дело доходит до того, что фискальные отношения переводятся на своего рода бартерную основу. Так, администрация Тюменской области договорилась с Молдавией (!) о поставках из этой

республики продовольствия и потребительских товаров в счет долга РАО «Газпром» областному бюджету (при условии погашения Молдавией своей задолженности «Газпрому» за полученный газ названными выше товарами) [1].

Использование территориями регулирующих функций нередко выходит далеко за рамки «рыночных законов». Например, в Башкортостане в 1994 г. действовали ценовые ограничения на отпуск нефтепродуктов внутренним потребителям (в целях оказания помощи сельскому хозяйству и для решения социальных проблем), делавшие нерентабельной (-9-10%) реализацию автомобильного и котельного топлива на местном рынке. Эти потери для нефтеперерабатывающей промышленности республики компенсировались более высокими ценами на нефтепродукты, поставляемые в другие регионы России и страны СНГ [2]. В начале 1995 г. правительство Коми приняло решение ввести государственное регулирование цен на нефть и нефтепродукты и восстановить отмененный в 1993 г. институт республиканского государственного заказа для предприятий нефтяного сектора [3].

Желанием выжить обусловлены и некоторые рецидивы «налоговой войны» между нефтегазовыми территориями и «центром». Так, во второй половине 1994 г. (после введения в России новых ставок акциза на нефть) власти Башкортостана вопреки действующему в стране законодательству изменили ставку акциза на нефть для «Башнефти», снизив ее с 23,5 тыс.руб./т до 3,5 тыс.руб. При этом преследовалась цель сохранения доходности предприятия и, следовательно, доходов республиканского бюджета [4].

На наш взгляд, подобные примеры неконструктивного подхода территорий к расширению своих прав и своей автономии расшатывают экономическую и политическую систему страны и не имеют ничего общего с долгосрочными стратегическими интересами территорий.

Важно отметить, что тактика выживания в поведении российских нефтегазовых территорий имеет под собой объ-

ективную основу. С одной стороны, территории еще просто не научились «жить по-новому». Во главе территориальных органов власти и сейчас во многих случаях находятся люди, получившие навыки управления в партийных, советских и хозяйственных структурах в период существования СССР. С другой стороны, современный российский федерализм еще очень далек от совершенства. «Центр» не слишком охотно (и мы приводили самые разные тому примеры) делится с территориями своими полномочиями по управлению экономикой и своими правами на получение доходов от добычи нефти и газа. Институциональная реформа в нефтегазовом секторе также проводится со значительным креном в сторону интересов «центра» и вновь нарождающихся хозяйственных структур при довольно слабом учете интересов территорий.

Тактика выживания в развитии нефтегазовых территорий не есть специфическая российская черта. Не вызывает сомнений, что именно с задачами выживания была связана борьба (на определенном ее этапе) практически всех стран - экспортеров нефти с транснациональными нефтяными компаниями за простое перераспределение экономической ренты от добычи нефти в свою пользу.

В отличие от выживания, сбережение - это подход к хозяйственному развитию, основанный на принципах осознанного контроля территорией своего будущего. Простое приспособление к внешним условиям уступает место активной политике, направленной на достижение как минимум равноправия с «внешними силами» при определении задач развития территории и способов их решения. В развитии территорий с необходимостью происходит смена акцентов, зависящих от внешних обстоятельств, на акценты, определяемые самими территориями (их населением).

Сбережение - это стратегия, в основе которой лежат идеи устойчивого эколого-экономического развития и которая направлена на то, чтобы сделать развитие территории менее зависимым от внешних условий и обстоятельств.

В качестве примеров можно привести стратегии и подходы, реализуемые в своем развитии отдельными территориями (Аляска в США, Альберта и Юкон в Канаде) и странами (Норвегия, Саудовская Аравия, Кувейт и проч.), о которых мы уже говорили в предыдущих разделах.

Но хотелось бы еще раз остановиться на примере Аляски. О чем он свидетельствует?

Во-первых, о том, что стратегии сбережения в целом и их финансовые аспекты крайне важны для сырьевых территорий с экстремальными природно-климатическими условиями - неважно, будь то Крайний Север Аляски, бескрайние болота Тюмени или Аравийская пустыня. Эти территории объективно ограничены в возможностях «физической» диверсификации экономики, и потому их будущее решающим образом зависит от диверсификации финансов.

Во-вторых, о том, что сбережение важно для сырьевых территорий на любой стадии освоения невозобновляемых полезных ископаемых. А что касается периода активного функционирования добывающего сектора, - это действительно то время, когда создается финансовая основа для будущего развития территории.

И, в-третьих, о том, что роль сбережения наиболее ярко проявляется на поздних стадиях функционирования добывающего сектора, когда возникает реальная необходимость использования финансовых накоплений, сделанных в предыдущие периоды времени. Иначе говоря, подлинная значимость сбережения становится предельно понятной тогда, когда приходит время «пожинать его плоды». С этой точки зрения пример Аляски достаточно показателен, поскольку добыча нефти здесь миновала свой максимум в 1988 г. (немногим более 2 млн. баррелей в сутки или 104 млн.т) и затем начала снижаться. Прогнозируемый темп падения добычи в 1992-2010 гг. оценивается примерно в 10% в среднегодовом исчислении [5, 6].

В течение 80-х годов, когда интенсивно разрабатывалось сверхгигантское месторождение Прадхо-Бей (с на-

чальными извлекаемыми запасами в 1,27 млрд.т [7]), на Аляске сформировалась экономика, сильно зависящая от нефтегазового сектора. Причем эта зависимость опосредствуется через систему государственных финансов штата Аляска. Так, в конце 80-х годов уровень занятости, обеспечиваемой за счет государственных расходов (прямых расходов правительства штата, трансфертов местным правительствам и частному сектору), составлял по отдельным территориям Аляски от 23 до 49% от общего числа работающих, а в среднем по штату - около 1/3 [8]. В свою очередь, нефтегазовый сектор, на долю которого в 1989 г. приходилось 87% (11,1 млрд. дол.) совокупного продукта пяти базовых отраслей экономики Аляски (нефтегазовый сектор, производство морепродуктов, лесная промышленность, туризм и добыча рудных полезных ископаемых), является главным источником бюджетных доходов. В 1992 г. величина бюджетных поступлений от нефтегазового сектора превысила 2,4 млрд. дол. [9].

Стратегия сбережения в развитии экономики Аляски «присутствует» практически с самого начала разработки месторождения Прадхо-Бей. В разделе 5 мы уже рассказывали о целевом Постоянном фонде (Permanent Fund) Аляски (ПФ), учрежденном в 1976 г. В начале 80-х годов законодатели штата, предвидя будущие трудные времена, приняли решение о дополнительном взносе (сверх обязательных 25% от ежегодной нефтяной ренты) нескольких миллиардов долларов на счета ПФ. К началу 90-х годов баланс Фонда достиг величины в 13 млрд. дол., а сумма ежегодно выплачиваемых дивидендов - 500 млн. дол. ПФ, по существу, превратился в шестую «базовую отрасль» экономики Аляски, причем не зависящую от колебаний конъюнктуры сырьевых рынков, политики федерального правительства и других неконтролируемых (штатом) факторов. Кроме того, на Аляске существуют несколько резервных фондов (Transition Funds), на счетах которых к 1992 г. было накоплено около 2

млрд. дол. Средства этих фондов предназначены для амортизации неблагоприятных колебаний конъюнктуры нефтяного рынка, а также должны использоваться для обеспечения текущих бюджетных расходов на стадии падения добычи нефти на Аляске [9].

В начале 90-х годов - в связи с падением добычи нефти и неустойчивостью конъюнктуры сырьевых рынков - Аляска вплотную столкнулась с необходимостью пересмотра своей финансово-экономической стратегии. Новая стратегия, разработанная в этот период, предусматривает ряд взаимосвязанных, эшелонированных во времени действий по изменению расходов бюджета и политики его наполнения [9] (рис. 7.1).

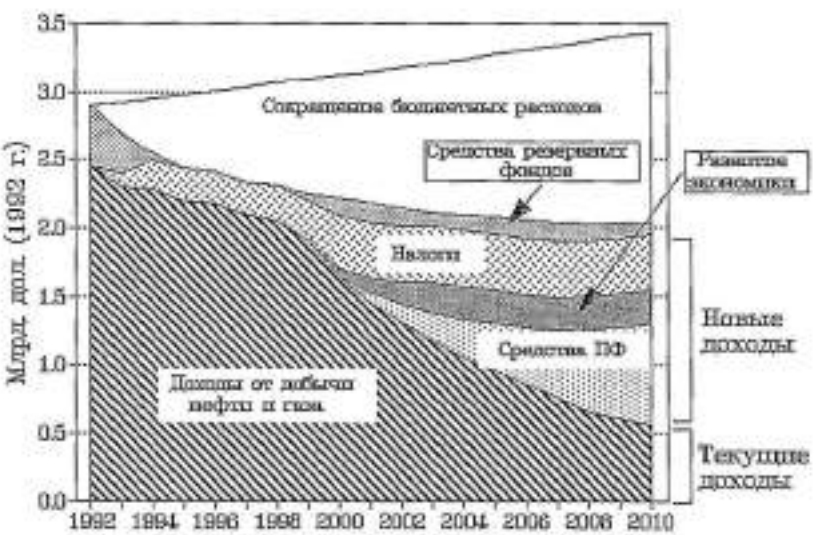

Рис.7.1. Планируемое изменение расходов бюджета Аляски и его наполнения в 1992-2010 гг. [9]

Во-первых, в течение 80-х годов бюджетные расходы штата по разным причинам довольно быстро возрастали и составили, например, в 1992 г. 2,9 млрд. дол. Продолжение этого тренда в дальнейшем привело бы к росту расходов со среднегодовым темпом около 1%. Даже при столь, казалось бы, незначительном темпе роста расходов разрыв между их величиной и суммами ожидаемых доходов от освоения нефтегазовых ресурсов увеличивался бы очень быстро и к 2010 г. достиг бы почти 3 млрд. дол.

Поэтому в соответствии с новой стратегией планируется прежде всего сокращение бюджетных расходов штата со среднегодовым темпом около 2% (или всего на 20% в период до 2000 г.) за счет:

- отказа от неэффективных и необязательных экономических программ;
- урезания расходов на управление;
- уменьшения регулирующих расходов, выплат и компенсаций населению;
- повышения эффективности институциональной инфраструктуры и управления экономикой и проч.

Во-вторых, должна быть изменена политика использования ПФ. В период до 2001 г. сокращаются программы выплаты дивидендов с капитализацией последних. Это позволит увеличить основной капитал Фонда еще на 2,5 млрд. дол. Расходование средств ПФ на текущие нужды предполагается возобновить, начиная с 2002 г., наращивая его по мере сокращения производства в нефтяном секторе. Предусматривается также повышение рентабельности инвестиций ПФ за счет увеличения доли вложений в акции.

Третий шаг предусматривает стимулирование долговременного экономического развития на воспроизводимой основе за счет гибкой налоговой политики и координации всей инвестиционной деятельности правительством штата. При этом не допускается переориентация инвестиций ПФ для субсидирования проектов на территории самой Аляски.

Планируется, что доходы от новых производств начнут поступать в бюджет штата, начиная с 1999 г.

Четвертый шаг связан с введением (начиная с 1993 г.) налога на личные доходы жителей и с увеличением налогов с продаж и налогов на собственность, с тем чтобы довести уровень налогообложения в штате до среднего по стране.

Пятая мера предполагает использование средств резервных фондов для заполнения остающихся сравнительно небольших «брешей» в реструктурированном бюджете расходов штата.

Новая финансово-экономическая стратегия Аляски получила образное название «стратегия мягкой посадки» (Safe Landing Strategy) в условиях падающей добычи нефти и газа.

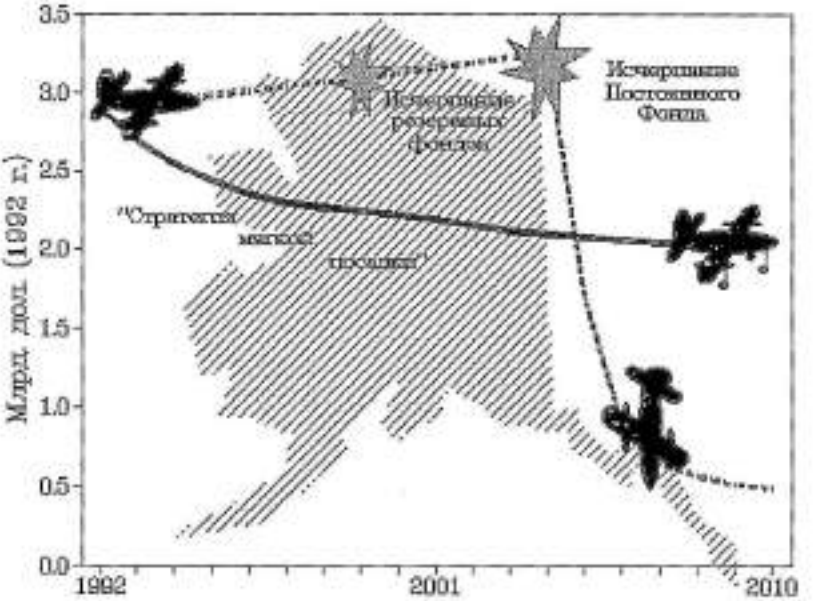

Рис.7.2. Аляска: «стратегия мягкой посадки» или катастрофа?

Альтернативой ей могла бы стать политика дальнейшей экспансии бюджетных расходов, которая довольно быстро привела бы к исчерпанию финансовых резервов и Постоянного фонда, а следовательно, - к экономической катастрофе. На рис. 7.2, сюжет которого заимствован из статьи Скотта Голдсмита [9], сравниваются обе названные стратегии.

«Стратегия мягкой посадки» Аляски держится на трех «китах»:

1) совместных усилиях населения, представителей бизнеса и правительства штата. В задачу правительства входит разработка разумной финансово-экономической политики, а население и все налогоплательщики должны лояльно отнестись к антипопулистским мерам в интересах своего будущего;

2) трезвой оценке фактов реальной действительности и перспектив на будущее, которые в силу падения добычи нефти выглядят далеко не обнадеживающими;

3) планировании, образовании и анализе. Это значит, что необходим детальный анализ государственных расходов. На 90-е годы должен быть спланирован сбалансированный бюджет, чтобы в наследство будущим поколениям аляскинцев оставить стабильную экономику. Для того, чтобы «широкие слои» населения поняли стоящие перед Аляской проблемы и поддержали новую стратегию, нужен «экономический всеобуч».

Элементы стратегий сбережения фрагментарно присутствуют и в политике российских нефтегазовых территорий.

Мы уже упоминали выше (см. раздел 4) о решениях, принятых Тюменским облсоветом еще в 1990 г., по коренным вопросам социально-экономического развития (недропользованию, структурной перестройке хозяйства, социальным и экологическим проблемам) с использованием подходов, обусловленных долгосрочными стратегическими интересами области.

В основу стратегий сбережения для территорий ложится и переход к договорным отношениям с «центром». Одним из примеров тому является подписанный 3 августа 1994 г. договор между Российской Федерацией и Башкортостаном, во главу угла которого поставлена забота о «жизненных интересах народов» и которым в ведение Башкортостана отнесено «решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами Республики, являющимися достоянием (собственностью) ее многонационального народа, в соответствии с законодательством Республики Башкортостан и соглашениями с федеральными органами власти Российской Федерации». Аналогичный договор существует между Россией и Татарстаном (затрагивает в том числе вопросы собственности и разработки нефтяных ресурсов), благодаря которому, по словам президента республики М.Шаймиева, у «народа Татарии появилась твердая уверенность в завтрашнем дне» [10]. В настоящее время готовится также подписание договора с Республикой Коми.

Совсем недавно правительство Коми утвердило план стабилизации экономики республики, которым предусматривается снижение налогов для товаропроизводителей, составление реестра объектов государственной собственности для передачи их в концессию, создание республиканского залогового фонда (с включением в него наряду с другим имуществом земли и сырьевых ресурсов) [11]. Все эти меры направлены на стимулирование инвестиций, и прежде всего, долгосрочных.

В целом же одной из главных особенностей развития нефтегазовых территорий России в настоящее время является эклектичное и нередко противоречивое сочетание элементов выживания и сбережения с бесспорным преобладанием первых.

Характеризуя тактику выживания и стратегию сбережения как антиподы по отношению друг к другу, нельзя не отметить существование между ними определенной преем-

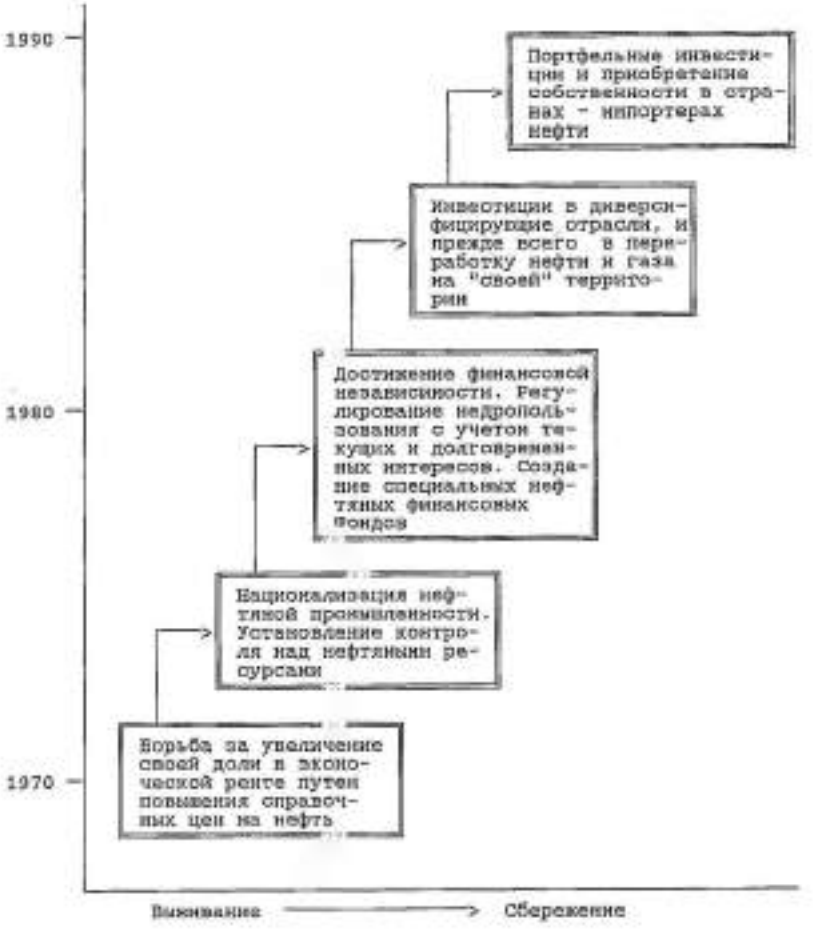

Рис.7.3. Трансформация тактики выживания в стратегию сбережения на примере нефтедобывающих стран Персидского залива

ственности. Как показывает опыт некоторых нефтедобывающих стран Персидского залива (например, Саудовской Аравии и Кувейта), выживание может вполне естественным путем трансформироваться в стратегию сбережения. Логику и последовательность этого процесса, весьма актуального и для нефтегазовых территорий России, мы попытались показать на рис. 7.3.

7.2. В основе стратегии сбережения - идеи устойчивого развития

Осознание важности долгосрочного устойчивого развития и уважения к жизни пришло четверть века назад из экологического и правозащитного движения. Современная индустриальная цивилизация, которая основана на продолжающемся потреблении невоспроизводимых энергоресурсов и сырья, в действительности неустойчива и постепенно становится нежизнеспособной. Альтернативой этому пути является устойчивое развитие, понимаемое как развитие, которое отвечает потребностям настоящего времени без ущемления возможностей будущих поколений для достижения своих целей [12].

В этом определении, пожалуй, наиболее емком и универсальном среди многих определений устойчивого развития, подчеркивается один из важнейших аспектов - необходимость такой разработки ресурсов и такой ориентации технологического развития и институциональных изменений, которые бы составляли единство (гармонию) как с будущими, так и с текущими потребностями. Это определение в первую очередь относится к невозобновляемым ресурсам - они могут быть использованы, но с темпом истощения, который позволит выиграть время и обеспечить переключение на заменители.

Идеи перехода на принципы устойчивого эколого-экономического развития выкристаллизовывались по мере осознания обществом нескольких фундаментальных истин.

Во-первых, неутешительные для состояния окружающей среды результаты прошлого индустриального развития привели к пониманию того, что развитие, основанное на расточительном использовании природных ресурсов, имеет свои объективные пределы. Допустимый временной горизонт оказывается при этом тем ближе, чем масштабнее было вовлечение ресурсов и интенсивнее их эксплуатация.

Во-вторых, переоценка многовекового исторического опыта человечества показала, что ни одна идея не может стать продуктивной, если она воспринимается догматически. Если экономическое развитие без оглядки на экологию ведет к деградации среды обитания людей, то догматическое восприятие экологических требований ведет к торможению экономики и нищете.

В-третьих, события последних двух-трех десятилетий свидетельствуют о формировании у многих стран и территорий отчетливого осознания своей самоценности - значимости своих локальных прав и интересов по отношению к интересам иного порядка (глобальным, межрегиональным, корпоративным и т.д.) и способности к самостоятельной их реализации. Высокое самосознание перестало быть уделом только «богатых», экономически развитых стран и территорий. В свою очередь, национальная гордость народов, населяющих «бедные» страны и территории, постепенно утрачивает свой деструктивный по отношению к внешнему миру характер.

В-четвертых, очень важную роль играет укрепившееся понимание того, что никакие локальные интересы не могут быть устойчиво реализованы в условиях конфронтации с другими интересами. Идеология будущего развития предполагает равноправие и компромисс интересов разных стран, территорий, экономических субъектов.

В основе идеи устойчивого эколого-экономического развития территорий лежат все четыре вышеназванных составляющих в их неразрывном единстве. И это - не просто

наш логический вывод, вытекающий из абстрактного анализа проблемы. Практический опыт стран и территорий, в той или иной степени перешедших на принципы устойчивого развития, показывает, что формирование общественного сознания, обусловившего этот переход, происходило именно в указанном русле.

Готовность стран и территорий к переходу на принципы устойчивого эколого-экономического развития зависит от глубины проникновения соответствующих идей в структуру общественного сознания.

Нам представляется принципиально важным выделить два уровня общественного восприятия идеи: элитарный уровень и уровень массового сознания. Каждый их них неоднороден по своей структуре. Элитарный уровень объединяет представителей органов власти, политических партий и движений, ведущих хозяйственных институтов, культурно-интеллектуальной элиты общества. В структуре массового сознания можно выделить позиции простого большинства жителей страны или территории, отдельных социальных слоев населения, национальных и этнических групп.

Зарубежный опыт показывает, что требуемая глубина проникновения идей устойчивого развития в общественное сознание далеко не одинакова для стран и территорий с различными общественно-политическим и государственным устройством, этнической структурой населения, культурными и национальными традициями, а также находящихся на разных ступенях экономического развития.

Например, в нефтедобывающих странах Персидского залива с монархическим строем для перехода к стратегиям устойчивого развития (сбережения) достаточным было осознание его необходимости на элитарном властном уровне - сюзеренами, правительствами, лидерами отдельных этнических кланов. Основное население этих стран, не имея своей активной позиции в вопросах выбора путей экономического развития, практически ничего не теряет, поскольку

на основе доходов от экспорта нефти ему обеспечивается весьма высокий уровень благосостояния.

В странах же с демократическим общественно-политическим строем ключевую роль играет осознание идей устойчивого развития на «нижнем» уровне. Задачами властно-интеллектуальной элиты являются «материализация» господствующих в обществе мнений и интересов в конкретные стратегии и программы развития и их реализация, а также содействие проникновению идей в сознание рядовых граждан (информирование, образование). В странах с федеративным государственным устройством - это видно на примере Канады и США - важной функцией территориальных властей является взаимодействие с «центром» с целью достижения той меры экономической и политической автономии, которая необходима для устойчивого развития территорий.

Особое место в формировании общественного сознания занимает вопрос защиты прав и интересов малочисленных коренных народов, проживающих в пределах тех или иных территорий. Как показывает опыт североамериканских территорий (Аляски, Альберты, Юкона), переход к стратегиям устойчивого развития возможен лишь при условии, с одной стороны, признания экономически активной частью населения прав коренных народов (на землю, на ведение традиционного хозяйства, на доходы от эксплуатации природных ресурсов и проч.), а с другой - готовности самих коренных народов участвовать в цивилизованных формах экономической деятельности при разумной степени сохранения своего традиционного уклада жизни.

Осознание идей устойчивого развития со стороны хозяйственной элиты (институтов, реально осуществляющих и обеспечивающих процессы экономического развития) выражается в готовности удовлетворить требования населения и властей по участию в доходах и решению социальных и экологических проблем территорий, но при естественном условии, что эти требования не будут чрезмерными. В

условиях рыночной экономики эта мера в каждом конкретном случае определяется наличием альтернативных возможностей вложения капитала.

7.3. Устойчивое развитие: от осознания идей - к их воплощению

Осознание на элитарном и массовом уровне идей устойчивого эколого-экономического развития само по себе еще не гарантирует их воплощения в реальной действительности.

Нужны конкретные механизмы реализации этих идей и принципов. Они весьма многообразны и могут варьироваться в зависимости от условий конкретных стран и территорий. Но есть, как мы полагаем, некоторые общие (обязательные) подходы. Мы попытаемся сформулировать те из них, которые были реализованы или реализуются в настоящее время в демократических странах с федеративным государственным устройством. То есть речь пойдет о тех подходах, которые представляют интерес для России и ее отдельных территорий.

Проблему реализации идей устойчивого развития рассмотрим в двух аспектах: содержательном и институциональном.

В содержательном плане механизм перехода к устойчивому эколого-экономическому развитию территорий включают следующие основные взаимосвязанные элементы.

1. Непременный объективный учет экологических факторов при выборе задач и направлений экономического развития. Это является очевидной функцией территориальных органов власти, вытекающей из самого определения устойчивого развития.

К примеру, в стратегии устойчивого развития канадской провинции Юкон данное требование сформулировано следующим образом: «... Настолько, насколько это возможно

при условии минимизации потерь, правительство будет поддерживать взаимосвязь между охраной окружающей среды и развитием производства и проводить экологически направленную политику» [13].

В стратегии Альберты - другой канадской провинции - зафиксировано, что одним из главных «вызовов времени» является «более прочная интеграция природоохранных аспектов в процесс разработки и принятия экономических решений; осознание того факта, что использование природных ресурсов и окружающей среды сегодня не оставляет перспектив будущим поколениям» [14].

2. Расширение базы экономического роста путем стимулирования малого бизнеса и предпринимательства.

Участие значительной доли населения (включая представителей коренных малочисленных народов) в предпринимательской деятельности справедливо считается одним из главных факторов устойчивости в социально-экономическом развитии территорий. Органы власти должны всеми доступными средствами поддерживать и стимулировать предпринимательскую активность населения, стараться обеспечить всем жителям равные права и равные возможности для реализации своих интересов и целей.

Процитируем одно из положений экономической стратегии Юкона: «... экономическое развитие осуществляется людьми, которые как создают, так и являются продуктом экономической деятельности. Власти же должны только поддерживать их. Роль правительства заключается в создании климата и рычагов поддержания роста, а также в том, чтобы через расходы, инвестиции и программы помощи способствовать развитию, которое обогащало бы население и помогало ему реализовывать свои цели» [13].

3. Понижение уровня властных полномочий (контроля) от федеральных правительств к правительствам территорий и органам местного самоуправления как важнейший инструмент решения всех задач, связанных с развитием территорий.

Это означает, что территории должны иметь право самостоятельно определять цели своего социально-экономического развития и самостоятельно управлять им. Данное право территорий должно быть подкреплено адекватными финансовыми возможностями.

Для территорий с сырьевой ориентацией хозяйства узловым пунктом является достойное участие в доходах от добычи полезных ископаемых и участие в управлении процессами недропользования. Это требование четко и довольно образно сформулировано в экономической стратегии Юкона: «... понижение контроля над природными ресурсами в пользу территориальных правительств является, по крайней мере в значительной части, ответом на стремление жителей территорий иметь большую степень контроля над своей собственной судьбой» [13].

Характеризуя цели экономического развития сырьевых территорий, отметим, что наиболее очевидным его путем является переход от преимущественного развития на основе добычи невосполнимых минерально-сырьевых ресурсов к смешанной структуре экономики со значительным удельным весом «квалифицированных» перерабатывающих производств и производств, основанных на использовании воспроизводимых ресурсов.

Создание достаточной для решения этих задач финансовой базы состоит в формировании такой системы платежей и отчислений за пользование недрами, которая позволяла бы аккумулировать финансовые ресурсы для реализации инвестиционных проектов, реально способствующих диверсификации экономики и изменению ее структуры, на региональном уровне.

4. Ориентацию в социально-экономическом развитии не столько на цели, формулируемые правительствами, сколько на интересы, непосредственно высказываемые жителями территорий.

Еще раз обратимся к примеру экономической стратегии Юкона: «... стратегия ... берет свое начало как в опыте жителей, так и в их представлениях о будущем. Она в меньшей степени отражает видение правительства Юкона, а в большей степени является правительственным планом стимулирования людей к высказыванию своих представлений» [13].

Экономическое развитие ведется людьми и осуществляется ради людей, и поэтому должно преследовать их нужды, а не то, что определено как стратегическая задача. Значение данных целей нельзя недооценивать. Они определяют базу стратегий развития территорий и должны быть для властей главным критерием принятия решений в будущем.

Ориентация на непосредственные интересы жителей территорий, на партнерство между властями и населением не только является исходной предпосылкой для перехода к принципам устойчивого развития, но и сама может стать одной из главных задач стратегий развития. К примеру, реализация стратегии канадской провинции Альберта направлена, в частности, на «создание атмосферы партнерства между занятыми, работниками сферы образования, правительственными служащими, союзами и отдельными индивидами, а также создание новых подходов к взаимоотношениям между всеми занятыми» [14].

5. Широкое конструктивное сотрудничество территориальных властей с общественно-политическими институтами, местными органами власти, федеральным правительством, хозяйственными и предпринимательскими структурами.

Это требование прежде всего обусловлено сложностью оценки приоритетности различных целей (социальных, культурных, экономических, экологических) при решении вопросов, связанных с использованием природных ресурсов и их сохранением для будущих поколений. Наличие множества противоречивых целей, в свою очередь, вызвано тем, что в процессе экономического развития сталкиваются самые разные интересы. И только на основе конструктивного диа-

лога между территориальными властями и носителями этих интересов могут быть найдены сравнительно бесконфликтные решения.

Так, стратегия развития провинции Альберта опирается на «создание атмосферы всеобщего согласия в вопросах относительно целей и направлений экономической стратегии; усиление и расширение консультаций и кооперации между всеми уровнями правительства, бизнеса, труда, образования и всеми заинтересованными в реализации стратегии» [14].

На основе сотрудничества между властными институтами и хозяйственными структурами могут быть определены приемлемые для всех сторон экологические требования и ограничения по эксплуатации природно-ресурсного потенциала территорий, сформированы условия и предпосылки для привлечения капитала и направления его не только в сырьевые отрасли, но и в те сферы деятельности, которые связаны с решением задач долговременного устойчивого развития экономики территорий.

6. Наконец, реализация идей устойчивого развития осуществляется через конкретные планы и стратегии.

Как показывает опыт многих зарубежных стран и территорий, к которому мы уже неоднократно апеллировали в этой книге, переход на принципы устойчивого развития практически повсеместно происходит на планомерной основе. Причем - с использованием подходов, определяемых как стратегическое планирование.

Стратегия - это не программа, в которой все увязано по срокам и ресурсам, и это не детально разработанный план организационно-экономических мероприятий. Стратегия имеет отношение к очень ограниченному числу главных, фундаментальных целей долговременного развития территории. «Цели ... стратегии ... определяет то, что мы хотим достичь в долгосрочной перспективе. Стратегия сама по себе - это план достижения поставленных целей. Она определяет

нашу более общую политику, которая будет реализовываться в действиях правительства» [13]. Сформулированные в стратегическом плане задачи представляют собой предмет для разработки более конкретных планов и программ.

Главные (стратегические) цели развития различных сырьевых территорий весьма близки по своему смыслу, но далеко не тождественны - в силу социальных, национальных, культурных и политических особенностей каждой территории. Это обстоятельство с необходимостью должно учитываться при разработке стратегий развития.

Важным свойством стратегий является «эшелонирование» решаемых задач во времени, то есть их разделение на задачи неотложного характера, среднесрочные и долгосрочные. При этом отнесение тех или иных задач к разряду среднесрочных и долгосрочных определяется объективными факторами, и прежде всего необходимостью накопления предпосылок для их решения (например, достаточных финансовых ресурсов). В рамках стратегического подхода решение ближайших задач обычно рассматривается в качестве необходимой основы для решения задач долгосрочного характера.

Механизмы реализации идей и принципов устойчивого развития, понимаемые в институциональном плане, включают две главные составляющие.

1. Стабильную законодательно-правовую базу (на федеральном и региональном уровнях) системного характера, определяющую:

в области природоохранной деятельности

- общую направленность природоохранной политики государства на федеральном и региональном уровнях;

- конкретные подходы и методы по учету природоохранных требований в хозяйственной деятельности;

- упорядоченные стандарты по охране окружающей среды с целью создания условий равной конкуренции для различных хозяйственных субъектов;

в вопросах хозяйственного использования природных ресурсов

- совокупность норм и правил использования природных ресурсов (в том числе недр) в виде свода законов, включающего федеральные законы «рамочного» характера и правовые акты регионального уровня;

в вопросах прав территорий по управлению своим развитием

- общие принципы самоуправления на региональном и местном уровнях (включая права коренных народов на самоуправление);
- права и полномочия территорий по управлению процессами использования природных ресурсов, и в том числе процессами недропользования;
- процессы оценки для всех основных проектов освоения ресурсов территорий (в рамках их компетенции), которые бы заменили процесс федерального рассмотрения;
- права территорий во взаимоотношениях с крупными хозяйственными структурами корпоративного типа (например, с вертикально-интегрированными нефтяными компаниями);
- права территорий по участию в государственной собственности и в управлении процессами ее приватизации;

в вопросах создания финансовой базы самоуправления регионов

- общие права территорий по формированию финансово-бюджетной системы;
- права территорий по участию в доходах от деятельности природоэксплуатирующих (в том числе горнодобывающих) предприятий и компаний;
- права и возможности территорий по использованию своей доли экономической ренты, включая вопросы создания и использования долговременных целевых фондов;

- порядок создания и деятельности институтов, предназначенных для реализации экономических прав коренных народов;

в вопросах взаимодействия территорий и «центра»

- договоры и соглашения между «центром» и территориями о разграничении прав и полномочий в различных вопросах;

- договоры и соглашения между территориями о совместном решении различных проблем и вопросов охраны окружающей среды и социально-экономического развития.

2. Систему государственных и негосударственных институтов, регулирующих и опосредующих процессы социально-экономического развития территорий (помимо «обычных» органов законодательной и исполнительной власти). К ним относятся:

в сфере природоохранной деятельности

- сеть мониторинговых экологических станций и обсерваторий, дающих непрерывный поток информации (комплексной) о состоянии окружающей среды, необходимой для принятия решений на федеральном и региональном уровнях;

- постоянно действующие институты для проведения и организации экспертиз проектов хозяйственного развития и проектов освоения природных ресурсов;

- органы «экологического арбитража», предназначенные для решения спорных вопросов;

в сфере территориального самоуправления

- органы стратегического управления, предназначенные для разработки и контроля за выполнением долгосрочных планов развития территорий;

- постоянно действующие институты (необязательно государственные) для выявления и оценки общественного

мнения, а также для информирования населения о разработке и выполнении планов развития территорий;

- институты, обеспечивающие повышение экологической и экономической квалификации населения;

- общественные организации различных слоев населения (в том числе коренных народов), ставящие своей задачей участие в планировании развития территорий;

- различного рода консультативные советы (органы), объединяющие представителей власти и деловых кругов, деятелей науки, культуры и образования, представителей общественных организаций для обсуждения и выработки согласованных представлений о целях, задачах и средствах развития территорий;

в сфере финансового обеспечения развития территорий

- специальные органы в структуре законодательной и исполнительной власти, предназначенные для планирования бюджетов развития (например, в рамках стратегических планов) и контроля за их исполнением;

- органы управления региональными специализированными фондами;

- корпорации коренных народов;

- государственные и смешанные финансовые институты для поддержки малого и среднего бизнеса;

- совокупность негосударственных институтов по управлению финансовыми потоками (многоцелевые и специализированные коммерческие банки, сберегательные кассы, инвестиционные и страховые фонды, венчурные компании и проч.);

в сфере взаимодействия территорий и «центра»

- различного рода консультативные советы и группы из представителей «центра» и территорий для разработки согласованных представлений о задачах и средствах развития территорий, подготовке законодательных инициатив по вопросам развития территорий и проч.;

- межрегиональные союзы и объединения.

Изложенное выше понимание механизмов и подходов по большей части соответствует зарубежному опыту - опыту тех стран и территорий, которые к настоящему времени наиболее далеко продвинулись и в понимании, и в практическом воплощении идей устойчивого эколого-экономического развития. Нетрудно заметить, что мы выбрали примеры стран с федеративным государственным устройством и примеры территорий, близких по своим условиям (природно-климатическим, географическим, этническим), а также по уровню и характеру хозяйственного развития к основным нефтегазодобывающим регионам России. Данное обстоятельство позволяет рассматривать высказанные нами соображения в качестве некоторых общих рекомендаций относительно возможных путей перехода российских нефтегазовых территорий к принципам устойчивого развития.

7.4. Российские нефтегазовые территории - трудный переход к принципам устойчивого развития

Особенность ситуации в России заключается в том, что осознание идей и формирование механизмов перехода к устойчивому эколого-экономическому развитию происходит в условиях смены политической и экономической модели развития страны. С одной стороны, это порождает колоссальные трудности при совместном решении одновременно нескольких сложных проблем, а с другой - дает уникальный шанс включить подходы к обеспечению устойчивого эколого-экономического развития в формируемую систему изначально.

Расширение самостоятельности в использовании природно-ресурсного потенциала, появление финансовых возможностей для реализации отдельных региональных проектов - все это предполагает изменение принципов и методов регулирования и управления экономическим развитием. В рамках прежней экономической системы стратегии долгов-

ременного развития территорий не имели практического смысла, так как территориальное планирование было полностью «производно» от планов и заданий по добыче и выпуску различных видов сырья и продукции. С переходом на принципы реально функционирующего федеративного государства ситуация изменилась, и территории получили возможность регулировать темпы и пропорции развития своего хозяйства. Теперь важно, чтобы в регионах была понята необходимость такого регулирования, причем направленного на достижение устойчивости с экологической и сугубо экономической точек зрения.

В принципе осознание идей устойчивого развития в России уже имеет место на разных уровнях общественной иерархии. Однако формирование нового общественного сознания и новых подходов к развитию страны в целом и отдельных ее территорий происходит чрезвычайно медленно. Мы склонны согласиться с мнением академика В.А. Коптюга: «... в нашей стране смысл термина «устойчивое развитие» и содержание формирующихся принципов и требований этой концепции развития человечества осознаны лишь очень ограниченной частью общества и руководства страны, хотя Россия поддержала все документы Конференции ООН по окружающей среде и развитию... Если по отношению ко многим слоям общества я могу это понять, учитывая ограниченность доступной им информации и тяжелое экономическое положение, которое не способствует проявлению интереса к мировым тенденциям, то по отношению к руководству России приходится прямо констатировать, что далеко не все наши лидеры заинтересованы в сопоставлении обществом того, что происходит в России, с основными положениями концепции устойчивого развития ...» [15].

Мы не случайно привели столь длинную цитату из доклада академика В.А.Коптюга, поскольку в ней содержится довольно точная оценка продвижения к пониманию идей устойчивого развития и на элитарном (властном) уровне, и

на уровне массового общественного сознания. Вместе с тем приведенная обобщающая оценка ситуации не учитывает всех нюансов проблемы.

За последние четыре года в России был принят ряд, казалось бы, основополагающих законодательно-правовых актов, в той или иной степени затрагивающих проблемы перехода к устойчивому эколого-экономическому развитию - начиная с федерального Закона «Об охране окружающей природной среды» (декабрь 1991 г.) и кончая Указом Президента РФ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» (февраль 1994 г.). В тексте государственной стратегии присутствуют безусловно правильные положения:

о необходимости «конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды...»;

о правах «будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом в целях поддержания устойчивого развития...»;

об осуществлении государственного регулирования «в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития ... путем проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики в условиях развития рыночных отношений...».

Однако, как нам представляется, принятые на федеральном уровне документы свидетельствуют скорее о формальной приверженности идеям устойчивого развития, нежели о готовности и способности властей к их практическому воплощению.

Существующая нормативно-правовая база не отличается особой системностью и потому не позволяет в полной мере решать вопросы рационального природопользования.

Специалисты Комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа справедливо считают, что некоторые статьи природоохранительных законов и положений («О недрах», «Об охране окружающей природной среды», «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и др.) не приведены в соответствие и противоречат друг другу, а нечеткость формулировок отдельных статей, отсутствие механизмов реализации действующего законодательства не позволяют решать все вопросы правового регулирования природопользования [16].

Еще хуже обстоит дело с увязкой природоохранных аспектов с задачами экономического развития вообще и долговременного развития в частности. Создаваемые государственные институты по регулированию указанных процессов зачастую нацелены на решение неотложных проблем, что видно на примере Положения о Федеральном экологическом фонде Российской Федерации, утвержденного правительством в июне 1992 г. Положение (п.1) констатирует, что Фонд «образован ... для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач». То есть проблемы долговременного характера включены в общий список «других задач».

Несогласованность природоохранных аспектов и вопросов экономического развития в действующем законодательстве обусловлена не только новизной проблемы и отсутствием необходимого опыта разработки междисциплинарных правовых норм, применением традиционных узкоспециализированных подходов и ориентацией на достижение промежуточных целей. Мы считаем, что на уровне интеллектуальной элиты общества - среди представителей науки, культуры, образования, сложился определенный «перекос» сознания в сторону приоритетности чисто экологических задач.

С этой проблемой авторам пришлось, например, вплотную столкнуться еще в 1988-1989 гг. в ходе работы по экспертированию крупного проекта развития нефтегазохимической промышленности в Тюменской области (см. раздел 2). В развернувшейся вокруг проекта дискуссии аргументы его некоторых «экологических противников» сводились просто к тому, что нельзя превращать регион во «всемирное отхожее место». При этом начисто игнорировались и общемировые тенденции развития нефтехимической промышленности, и факт колоссального отставания нашей страны в производстве полимерной продукции, и то, что реализация проекта на основе разумных подходов могла создать неплохие предпосылки для устойчивого экономического развития самой Тюменской области и частичного решения ее экологических проблем (например, связанных со сжиганием нефтяного газа).

Отмеченный узкий подход к пониманию природоохранной деятельности находит свое отражение в нормативно-правовых актах, поскольку проекты законов разрабатываются в основном специалистами узкого профиля - либо только экологами, либо только геологами, энергетиками, экономистами и т.д.

Формированию сбалансированного законодательства по природоохранной деятельности, природопользованию и устойчивому развитию отнюдь не способствует и очевидная межведомственная конкуренция за преимущественное право регулирования в названных сферах. Красноречивым примером тому является борьба между Роскомнедр, Минтопэнерго и Минэкологии вокруг законопроектов о поправках к действующему Закону «О недрах» - каждая из сторон предлагает свое видение регулирующих функций, вытекающее из узковедомственных задач и интересов.

Отсутствие целенаправленной политики на федеральном уровне, выражающейся и в правовом обеспечении, и в конкретных мерах по переходу к принципам устойчивого

развития, дезориентирует органы власти в регионах. В том же Ханты-Мансийском округе за последние три года принят уже не один десяток решений по природоохранной деятельности, но ни о какой системности нет и речи. Эти решения в большинстве своем посвящены частным вопросам и так же, как и федеральные законы, слабо увязаны с проблематикой экономического развития. Их обилие свидетельствует о явном превалировании «количества» над «качеством».

Дефицит механизмов реализации идей устойчивого развития в регионах обусловлен не только фрагментарностью соответствующей институциональной структуры. К настоящему времени на местах (как и в «центре») созданы экологические фонды. В Ханты-Мансийском округе предпринимаются усилия по формированию долговременных целевых «нефтяных» фондов. В Тюменской области появился такой финансовый институт в рамках бюджетной системы территории, как «бюджет развития». Но эти институциональные нововведения при всей их теоретической полезности не подкрепляются необходимыми финансовыми возможностями (см. разделы 4 и 5), так как необходимый источник доходов (экономическая рента от освоения природных ресурсов) в России в большей степени находится под контролем «центра» и хозяйственных структур (тех же нефтяных и газовых компаний), а не территорий. Поэтому существует риск дискредитации предпринимаемых мер в глазах населения, угроза их превращения в очередные бюрократические «прожекты».

Между тем для России серьезную трудность в процессе изменения подходов к охране окружающей среды и экономическому развитию представляет именно очевидный разрыв между идеологией властной элиты и массовым общественным сознанием. Об этом свидетельствуют и регулярно публикуемые рейтинги политических деятелей и оценки со стороны населения экономической политики правительства. Недоверие народа к властям в условиях тяжелого эконо-

мического положения может стать серьезным препятствием для выполнения даже тех разумных решений, которые принимаются органами власти в «центре» и на местах. Очевидно, что реализация стратегий сбережения в духе идей устойчивого развития сопряжена с определенными ограничениями в текущем общественном потреблении. Поэтому трудно сказать, как отнесется население нефтегазовых территорий к созданию, например, нерасходуемых долговременных фондов, которые будут пополняться за счет изъятия части доходов из текущих территориальных бюджетов.

С точки зрения возможности перехода российских нефтегазовых территорий на принципы устойчивого эколого-экономического развития ситуацию в целом следует охарактеризовать как весьма сложную и противоречивую. Но мы убеждены, что она небезнадежна. К настоящему времени сделаны лишь первые шаги на этом пути, и теперь нужно двигаться дальше.

Следует продолжать процесс формирования законодательно-правовой базы устойчивого развития. Необходимы более углубленный анализ и пересмотр существующего законодательства с целью обеспечения активного управления природными ресурсами, а также разработка интегрированной стратегии управления природными ресурсами и природоохранной деятельностью.

Нужно искать адекватные интересам территорий формы взаимоотношений с «центром». Примеры такого рода новых форм уже есть - это договоры и соглашения некоторых субъектов Федерации с «центром» о разграничении прав и полномочий, и в том числе в вопросах управления процессами природопользования.

В последнее время прослеживаются тенденции к интеграции территорий, ранее - в ходе борьбы за свой суверенитет - оказавшихся «по разные стороны баррикад». Это видно на примере автономных округов (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) и юга Тюменской области, приблизившихся к

пониманию необходимости проведения единой стратегии в вопросах недропользования, взаимоотношений с нефтяными компаниями и «центром».

Налицо определенные сдвиги в решении проблемы взаимоотношений между территориями и крупными корпоративными структурами, осуществляющими эксплуатацию нефтегазовых ресурсов. Нефтяные компании, РАО «Газпром» начинают понимать, что отношения с территориями нужно строить на основе разумного баланса интересов и стремиться закрепить их в договорной форме. Так, буквально в самом начале 1995г. «Газпром» заключил соглашение о сотрудничестве с администрацией Ямало-Ненецкого округа, планируя свою дальнейшую деятельность на территории округа с учетом требований рационального использования недр и интересов малых народов [17]. «Газпром» намерен участвовать в решении социально-экономических проблем ЯНАО, в частности, осуществить ряд проектов по развитию инфраструктуры г. Салехарда (газификация, строительство взлетно-посадочной полосы и проч.) и реализовать программу переселения людей, отработавших в районах Крайнего Севера по многу лет, в более благоприятные для жизни регионы России и других стран СНГ [18].

В нефтегазодобывающих регионах России создаются органы государственного регулирования, научные и экологические центры, финансовые институты, которые (с учетом их статуса и задач) могут стать элементами будущей институциональной структуры управления устойчивым развитием. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе образованы Территориальная комиссия по запасам нефти и газа, Научно-аналитический центр рационального недропользования, принято решение о создании постоянно действующего экологического полигона на базе АО «ЛУКойл-Лангепаснефтегаз», разрабатывается Закон «О региональном государственном фонде наследия Ханты-Мансийского автономного округа» и т.д.

Создаются институционально-правовые основы для защиты прав и экономических интересов коренных народов, проживающих в районах нефте- и газодобычи. В том же Ханты-Мансийском округе еще в 1989г. было принято Положение о статусе территорий приоритетного природопользования, в 1992 г. - Положение о статусе родовых угодий. Эти документы вышли в свет даже раньше президентского Указа «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» (апрель 1992 г.), которым установлено, что хозяйственное использование земель в районах проживания малочисленного коренного населения возможно только с его согласия. Нефтяные компании, действующие на территории ХМАО (например, «Юганскнефтегаз»), при освоении месторождений в зонах приоритетного природопользования (родовых угодий) заключают договоры с представителями родов, предусматривающие выплату денежных компенсаций, а также организацию снабжения продовольственными и промышленными товарами, медицинского обслуживания, обучения детей.

Появились прецеденты защиты прав коренного населения нефтегазовых территорий в судебном порядке. Например, в мае 1994 г. Арбитражный суд г. Москвы удовлетворил иск со стороны родовой общины «Таежник» к СП «Белые ночи» и аннулировал лицензию последнего на право разработки Западно-Варьеганского месторождения (Ханты-Мансийский округ), находящегося на землях со статусом родовых угодий [19].

* * *

Завершая наш анализ, отметим, что приведенные выше примеры характеризуют те фрагментарные шаги, которые предпринимаются российскими нефтегазовыми территориями для перехода к принципам устойчивого эколого-экономического развития. На этом пути предстоит преодолеть еще массу барьеров и трудностей. Но многие проблемы,

существующие в настоящее время в России, отнюдь не являются уникальными. Опыт канадской провинции Юкон показывает, что на своем пути к реализации стратегии сбережения она столкнулась с аналогичными трудностями. В докладе рабочей группы по подготовке стратегии [13] названы шесть основных проблем:

1) узкая, пассивная система регулирования;

2) институциональная конкуренция между правительствами и правительственными агентствами;

3) сложность определения/оценки адекватных ценностей (социальных, культурных, экономических) и альтернативных направлений, которые подходили бы как к стратегии развития, так и к стратегии «консервации»;

4) недостаточные возможности северян для участия в принятии решений, связанных с использованием природных ресурсов;

5) несбалансированность законодательства с точки зрения учета мер «консервационного» характера;

6) недостаток стабильного политического климата для рассмотрения вопросов «консервации».

Перечисленные выше проблемы Юкона прямо перекликаются с сегодняшними проблемами российских нефтегазовых территорий. А тот факт, что канадская провинция нашла подходы для преодоления этих трудностей, дает и нам основание с оптимизмом смотреть в будущее.

Литература

1. Сегодня. 1995. 2 февр.

2. Российский нефтяной бюллетень. 1994. № 38/39.

3. Сегодня. 1995. 20 янв.

4. КоммерсантЪ-DAILY. 1994. 3 авг.

5. Petroleum Sector Report. Alaska / ISER, AIDEA. Oct. 1989.

6. Kevin R. Banks, Pamela L. Rodgers. Alaska Seeks Ways

To Boost Industry Activity In State // Oil & Gas Journal. Aug. 3, 1992.

7. Селицкий А.Г. Геолого-экономические показатели освоения крупных нефтяных месторождений за рубежом.- М.: Недра, 1984.

8. Alaska's Dependence on State Spending // ISER Fiscal Policy Paper. Oct. 1990. №5.

9. S. Goldsmith. Safe Landing: A Fiscal Strategy for the 1990s // ISER Fiscal Policy Paper. July 1992. №7.

10. КоммерсантЪ-DAILY. 1995. 16 февр.

11. Сегодня. 1995. 11 янв.

12. World Commission on Environment and Development, Our Common Future.- Oxford: Oxford University Press, 1987.

13. Building a Conservation Strategy for the Yukon //Yukon: Public Working Group on the Yukon Conservation Strategy and the Departament of Renewable Resources. Oct. 1988.

14. Towards 2000 together. A discussion paper on Alberta's Economic options and choices / Government of Alberta, 1988.

15. Коптюг В.А. Сибирь - проблемы экологической политики и устойчивого развития // Основные материалы к обсуждению на Всероссийской конференции по экономическому развитию Сибири 8-11 июня 1993 г. - Новосибирск, 1993.

16. О состоянии окружающей природной среды в Ханты-Мансийском автономном округе: Обзор / Под рук. В.А.Долингера. - Ханты-Мансийск: Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов, 1995.

17. Бизнес МН. 1995. №5.

18. Бизнес МН. 1995. №4.

19. Российский нефтяной бюллетень. 1994. №35.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основной вывод из предложенной вниманию читателя монографии состоит в том, что в условиях столь многообразной по природно-климатическим и экономико-географическим условиям стране, как Россия, удовлетворительное решение проблемы взаимодействия нефтегазового сектора и территорий его размещения может быть найдено только на пути расширения самостоятельности и ответственности регионов за свое экономическое будущее. Унитарная схема, при которой территория выступает только в качестве объекта приложения предприимчивости и инициативы инвесторов и которая согласована только с общегосударственными интересами, показала со всей очевидностью свою несостоятельность за годы Советской власти.

В основе расширения самостоятельности должен лежать весьма взвешенный и постепенный подход к формированию новых норм и правил поведения, имеющих силу законов и согласующихся между собой. Расширение самостоятельности не должно иметь ничего общего с простым декларированием своей государственности (как это произошло на территории Ямало-Ненецкого автономного округа в конце 1990 г.) или с узурпированием экономической власти и контроля над нефтегазовым комплексом местной властвующей элитой (как это произошло в Башкортостане в 1992-1994 гг.).

При этом изменение правил и норм, обеспечивающих расширение самостоятельности территории в использовании своего природно-ресурсного потенциала, а следовательно, и доходов от его освоения и разработки, невозможно без информирования самых широких слоев населения и общественности. Только в этом случае может возникнуть и дать реальную отдачу чувство сопричастности и соучастия различных социальных групп и слоев населения к тем шагам и идеям, которые стремятся воплотить в жизнь реформаторы. В противном случае, даже при самом искреннем стрем-

лении и глубоком знании и проработке направлений социально-экономического развития нефтегазовых территорий, все попытки и устремления изменить соотношение сил и перейти от конфронтации с нефтегазовым сектором к конструктивному диалогу и сотрудничеству воспринимаются как личное дело и узкокорпоративная задача верхушки регионального государственного аппарата.

К сожалению, до настоящего времени ни одна нефтегазовая территория не выбрала и не определила приоритеты своего социально-экономического развития, не предложила достаточно ясную и понятную каждому жителю своей территории совокупность целей и первоочередных мер по их достижению. Как правило, такие попытки тонут в стремлении охватить все стороны жизни территории и связать воедино решение всех проблем - социальных, этнических, политических и проч. Ярким примером является так называемая Программа развития Тюменской области, которая до настоящего времени не имеет ни средств, ни ясно и понятно очерченных приоритетов, задач и мероприятий, их реализующих. Основная причина - подчинение экономических проблем решению проблем административного «единства» области и, следовательно, отторжение подобной программы автономными округами.

Основное в переходе на новую, более самостоятельную траекторию экономического развития нефтегазовых территорий состоит в обеспечении взаимосвязи использования своего природно-ресурсного потенциала с достижением социально-экономических приоритетов. Надо выделить из всего многообразия связей и отношений то главное, что обеспечивает изменение ситуации. К сожалению, опыт и практика сегодняшних дней показывают (и мы стремились донести это до читателя), что отдельные шаги предприняты, но пока не удалось обеспечить их взаимосвязь.

Формирование федеративного государства в сочетании с расширением экономической самостоятельности тер-

риторий, понижением уровня властных полномочий центральных органов управления и регулирования экономическим развитием позволяет говорить о возможности создания предпосылок для устойчивого эколого-экономического развития нефтегазовых территорий. Становление рынка ценных бумаг, переход на рыночные принципы ценообразования создает финансово-экономические предпосылки для управления будущим экономическим потенциалом территории за счет создания региональных финансовых фондов и превратить тем самым извлекаемые из недр ресурсы в фактор долговременного развития.

Пока лишь можно говорить о формировании отдельных элементов подобной системы - не только ввиду кризисного положения экономики России, но и ввиду нерешенности проблем налогообложения (точнее, ярко выраженной тенденции усреднения доходов по территориям без учета их экономической специфики), регионального регулирования деятельности предприятий нефтегазового сектора, наличия острейшей проблемы кадрового обеспечения проведения экономических преобразований на местах и т.д.

Отсутствие опыта и навыков у управленческого аппарата в сочетании с неумением (а зачастую и нежеланием) пользоваться «внешними» знаниями, продолжающийся (и даже усиливающийся) натиск злободневных текущих проблем (особенно в условиях кризисного состояния экономики), отсутствие опыта учета региональных последствий принимаемых на федеральном уровне решений (в особенности по проблемам нефтегазового сектора - его акционированию, налогообложению, регулированию,) все это и еще многое другое дает о себе знать.

Тем не менее, как мы стремились показать на страницах данной книги, есть определенная логика и последовательность решений, шагов и мероприятий в развитии нефтегазовых территорий и создании предпосылок их будущего развития, которой необходимо следовать. Со временем в опыте

России и ее нефтегазовых территорий появятся свои варианты реализации этой более общей последовательности решений и шагов. Вместе с тем авторам очень хотелось бы, чтобы этап поиска не затянулся на чрезмерно долгий или неопределенный срок.

CONCLUSION

The main conclusion to follow from the present book is that under the conditions of a country with so diverse natural-climate and economic-geographic conditions, as Russia, a satisfactory solution to the problem of interaction of the oil-and-gas sector with territories of its location can be found only by rendering more powers to the regions and expanding their responsibility for their own economic future. The unitary scheme where the territory is dealt with only as an object of investors' entrepreneurship and initiative harmonized only with general national interests, has clearly proved, over the years of Soviet power, its total inefficiency.

The expansion of powers rendered to territories should be based on a very cautious and judicious approach to the formation of new norms and rules of behavior that would have the virtue of law and be harmonized with one another. The expanded powers by no means should be a simple declaration of state sovereignty (as was the case of the territory of Yamal-Nenetz Autonomous Okrug at the end of 1990) or an usurpation of economic power and control of the oil-and-gas complex by the local power elite (as was the case of Bashkortostan in 1992-1994).

Changes in rules and norms by which the territory gets more independence in using its natural-mineral potential and, therefore, more incomes from its development must be widely publicized. Only in this case different social groups and layers can develop a real feeling of participation in those steps and ideas that the reformers try to implement. Otherwise, for all sincere motives and deep knowledges which may underlie the development of directions for social-economic growth of oil-and-gas territories, all attempts at straightening the balance of forces and pass from conflict to cooperation with the oil-and-gas sector will be interpreted by people as a selfish interest and narrow corporate aim pursued by the top of the regional bodies.

Up to date, unfortunately, not a single oil-and-gas territory has managed to choose and determine the priorities of its

socioeconomic growth, or suggest a set of goals and basic measures on their achievement clear enough for each its resident to understand. As a rule, such attempts are drowned in a desire to cover all sides of the territory's life and to tie all problems within a single solution. A vivid case in point can be the so called Program for the Development of the Tiumen Oblast that thus far has had neither clear priorities in tasks, nor steps on their achievement. The reason is that economic problems were made subordinate to the problem of administrative «identity» of the oblast. In the result, the Program was rejected by the autonomous okrugs included in the oblast.

In order the oil-and-gas territories could be put to a new, more independent trajectory of economic development, the use of their natural-mineral potential should be subordinated to their socioeconomic priorities. Out of all the diversity of ties and relationships it is necessary to select ones that can secure a shift in the situation. Unfortunately, the current experience and practice have proved (and it was our purpose to show it to the reader) that though some fragmented steps have been taken, their mutual interconnection has not been so far attained.

The formation of a federal state and expanded economic autonomy of territories, lesser dominance of central bodies of economic management and regulation allow us to speak about a possibility to create conditions for a steady ecological-economic development of oil-and-gas territories. The rise of securities market and transition to market principles of price formation create financial-economic conditions to manage the future economic potential of a territory by creating regional financial funds and thus converting the resources extracted from earth to a factor of lasting growth.

At this time, however, we can speak of no more than certain elements of such a system, not only because of the crisis in the Russian economy, but also in connection with problems in taxation (or, more precisely, with a strong trend to equalization of incomes of territories without recognition of their specifics), in

regional regulation of oil-and-gas firms, with the most severe problem in provision of personnel that would implement the economic transformations at the local level etc.

The lack of experience and skills in the administrative apparatus accompanied by inability (but often also by reluctance) to use «outside» knowledges, continued (and even intensified) attack of urgent current problems (especially under the conditions of crisis in the economy), lack of experience to foresee regional consequences of the federal decisions (especially so with respect to the problems of the oil-and-gas sector, i.e. its conversion into a joint stock company, taxation, regulation), all these and many other things have their negative effect.

For all the above said, we tried to show in this book that there does exist a certain logic and consistency in those decisions, steps and measures with respect to oil-and-gas territories and to preconditions of their future growth which should be followed. In the course of time, Russia and its oil-and-gas territories will acquire the experience, and their own variants in the implementation of this more general sequence of decisions and steps will appear. At the same time, the authors would be more satisfied if this stage of search might last not too long or even indefinitely.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. НЕФТЕГАЗОВЫЕ ТЕРРИТОРИИ - ОБЩИЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВА..... 17

1.1. Что такое «нефтегазовая территория»? 17
1.2. Этапы формирования нефтегазового сектора экономики регионов и их особенности 21
1.3. Взаимосвязь между развитием хозяйства территорий и функционированием нефтегазового сектора в разные периоды его «жизни» 29
1.3.1. Начальная стадия промышленного освоения ресурсов 30
1.3.2. Период активного функционирования 32
1.3.3. Период падающей добычи 41
1.3.4. Старый нефтегазовый район 44
1.4. Проблема переработки углеводородного сырья на территории добычи 49
1.5. Переход территории в разряд опорно-тылового района освоения новых нефтегазовых территорий 63
1.5.1. Общие закономерности формирования опорно-тыловых нефтегазовых районов 63
1.5.2. Особенности функционирования опорно-тыловых районов в условиях рыночной и плановой экономики. ... 64
1.6. От невоспроизводимой структуры экономики - к экономике, основанной на высоких технологиях и использовании воспроизводимых ресурсов 73
1.6.1. Факторы и условия формирования новой структуры экономики 73
1.6.2. Изменение структуры хозяйства нефтегазовых территорий в условиях рыночно-ориентированной экономики 77
Литература 92

2. О РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА НЕФТЕГАЗОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ПЛАНОВОЙ ЭКОНОМИКИ 95

2.1. Особенности планирования развития новых нефтегазоносных провинций 95
2.2. Анализ практики освоения на примере Тюменской области. 99
2.2.1. Территория, ресурсы, население 99
2.2.2. Отраслевая и территориальная структура хозяйства 103
2.2.3. Издержки «сверхускоренного» индустриального развития 112
2.3. «Стихийное» формирование новой системы в переходный период 132
Литература 136

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ХОЗЯЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ 138

3.1. Механизм недропользования - содержание и основные особенности 138
3.1.1. Предпосылки и условия, необходимые для реализации механизма платного недропользования в рыночной экономике 141
3.1.2. Опыт зарубежных стран (США, Норвегии, Канады, Великобритании, Нидерландов) 143
3.2. Проблемы формирования нового механизма недропользования в России 155
3.2.1. Первые шаги по пути создания правовой базы платного недропользования 155
3.2.2. Вопрос о роли и месте территорий в процессе недропользования все еще не решен 157
3.2.3. Недропользование и региональная экономическая политика 163

3.2.4. Поддержание конкурентной среды в нефтегазовом секторе и смежных отраслях 165
Литература 168

4. ГЕНЕЗИС МЕХАНИЗМОВ ПЛАТНОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ 170

4.1. Особенности дореформенных механизмов изъятия и распределения ренты 170
4.2. Содержание и основные этапы реформирования . 183
4.2.1. Начальный этап экономической реформы в СССР (1987-1989 гг.) 185
4.2.2. Усиление рыночной ориентации реформы (1990-1991 гг.) 186
4.2.3. Продолжение реформ в независимой России (1992-1994 гг.) 190
4.3. Основные черты и противоречия современных механизмов 201
Литература 212

5. НЕ ТОЛЬКО ИМЕТЬ ПРАВА, НО И УМЕТЬ ИМИ ПОЛЬЗОВАТЬСЯ - О ФОРМИРОВАНИИ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ СЫРЬЕВЫХ ТЕРРИТОРИЙ 213

5.1. Изменения в бюджетной системе России и финансы регионов 215
5.1.1. Проблема взаимодействия бюджетов разных уровней 216
5.1.2. Проблемы исполнения бюджетов 230
5.2. Институциональная реформа в нефтегазовом секторе и проблема региональных финансов 233
5.2.1. Важнейшие черты институциональной реформы в нефтегазовом секторе 234
5.2.2. Противоречия между финансовыми интересами территорий и нефтяных компаний 240

5.2.3. Как защитить интересы добывающих территорий? 253
5.3. Долговременные региональные целевые фонды - зарубежный опыт и российские возможности 258
5.3.1. Общие черты и особенности «нефтяных» фондов в разных странах 258
5.3.2. Организационно-экономическая структура управления процессом создания и использования региональных фондов 267
5.3.3. «Нефтяные» фонды в условиях России 270
5.4. Корпорации коренных народов 272
5.5. Проблемы и институты управления финансовыми потоками нефтегазодобывающих территорий 279
Литература 285

6. УЧАСТВОВАТЬ, РЕГУЛИРОВАТЬ ИЛИ УПРАВЛЯТЬ? 287

6.1. Получив права, регионы «пошли разными путями» 287
6.1.1. Закон «О недрах» один - субъекты приложения разные 288
6.1.2. Разные подходы к разделу собственности в нефтегазовом секторе 291
6.2. Изменение форм «страхования» территорий: система старая - права новые 297
6.2.1. Региональная квота - что это такое? 299
6.2.2. Кто и как занимался реализацией региональной квоты? 301
6.2.3. От квот к налогам в натуральной форме 304
6.3. Не только иметь запасы нефти, но и разрабатывать их 306
6.3.1. «Независимые» актеры «нефтяной сцены» 307
6.3.2. Есть ли место функциям управления на региональном уровне? 310
Литература 313

7. ЧЕМУ ОТДАТЬ ПРИОРИТЕТ - ВЫЖИВАНИЮ ИЛИ СБЕРЕЖЕНИЮ? 314

7.1. Тактика «выживания» и стратегия «сбережения» . 314
7.2. В основе стратегии «сбережения» - идеи устойчивого развития 327
7.3. Устойчивое развитие: от осознания идей - к их воплощению 331
7.4. Российские нефтегазовые территории - трудный переход к принципам устойчивого развития 340
Литература 349

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 351

CONTENTS

INTRODUCTION .....

1. OIL-AND-GAS TERRITORIES - GENERAL AND SPECIFIC FEATURES IN THE FORMATION OF THE ECONOMY 17

1.1. What the «Oil-and-Gas Territory» is Like? 17
1.2. Stages in the Formation of the Oil-and-Gas Sector of the Economy of Regions and Their Specific Features 21
1.3. Interconnection Between the Development of the Economy of Territories and Oil-and-Gas Sector Functioning in Different Periods of Its «Life» 29
1.3.1. The Initial Stage in the Industrial Development of Resources 30
1.3.2. The Period of Active Functioning 32
1.3.3. The Period of Lowered Output 41
1.3.4. The Old Oil-and-Gas Area 44
1.4. The Problem of Processing Hydrocarbon Raw Materials on the Territory of Production 49
1.5. Territory' Passing to a Base-Rear Class of the Development of New Oil-and-Gas Fields 63
1.5.1. General Patterns in the Formation of Base-Rear Oil-and-Gas Areas 63
1.5.2. Specific Features in the Functioning of Base-Rear Areas Under the Conditions of Market or Centrally Planned Economy 64
1.6. From Nonreproducible Structure of Economy - to an Economy Based on High Technologies and Use of Reproducible Resources 73
1.6.1. Factors and Conditions in the Formation of a New Structure of Economy 73
1.6.2. Changing Structure of the Economy of Oil-and-Gas Territories Under the Conditions of Market-Oriented Economy 77
Literature 92

2. ON THE SOLUTION OF OIL-AND-GAS TERRITORIES' DEVELOPMENT PROBLEMS UNDER THE CONDITIONS OF CENTRALLY PLANNED ECONOMY 95

2.1. Specific Features in Planning the Development of New Oil-and-Gas-Containing Provinces 95
2.2. Analysis of the Development Experience: The Case of the Tiumen Oblast 99
2.2.1. Territory, Resources, Population 99
2.2.2. Industrial and Territorial Structure of the Economy . 103
2.2.3. Faults Caused by «Superspeed» Industrial Development 112
2.3. «Spontaneous» Formation of a New System in the Transitional Period 132
Literature 136

3. REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES' ECONOMY BY MECHANISMS OF THE USE OF MINERAL RESOURCES 138

3.1. The Mechanism of the Use of Mineral Resources: Substance and Specifics 138
3.1.1. Premises and Preconditions for the Implementation of the Mechanism of Paid Use of Mineral Resources in a Market Economy 141
3.1.2. The Experience of Foreign Countries (the USA, Norway, Canada, Great Britain, the Netherlands) 143
3.2. Problems in the Formation of a New Mechanism of the Use of Mineral Resources Use in Russia 155
3.2.1. The Initial Steps Towards Creation of a Law Base for Paid Use of Mineral Resources 155
3.2.2. The Question About the Role and Place of Territories in the Process of the Use of Mineral Resources Is Still Unanswered 157

3.2.3. Mineral Resources Use and Regional Economic Policy 163
3.2.4. The Maintenance of Competition in the Oil-and-Gas Sector and in Related Industries 165
Literature 168

4. GENESIS OF THE MECHANISMS OF PAID USE OF MINERAL RESOURCES IN RUSSIA 170

4.1. Prereform Mechanisms of Rent Withdrawal and Distribution 170
4.2. Substance of Reforming and Its Major Stages 183
4.2.1. The Initial Stage of the Economic Reform in the USSR (1987-1989) 185
4.2.2. Strengthening of the Market Orientation of Reform (1990-1991) 186
4.2.3. Continuation of Reforms in Independent Russia (1992-1994) 190
4.3. The Main Features and Inconsistencies in the Current Mechanisms 201
Literature 212

5. NOT ONLY TO HAVE POWERS BUT TO KNOW HOW TO USE THEM: ON THE FORMATION OF THE FINANCIAL-BUDGET SYSTEM OF TERRITORIES WITH RAW MATERIALS 213

5.1. Changes in the Russian Budget System and the Finances of Regions 215
5.1.1. The Problem of Interaction of Budgets of Different Levels 216
5.1.2. Problems of Budget Fulfilment 230
5.2. The Institutional Reform in the Oil-and-Gas Sector and Problems of Regional Finances 233

5.2.1. The Prominent Features of the Institutional Reform in the Oil-and-Gas Sector 234
5.2.2. Financial Interests of Territories Versus Those of Oil Companies 240
5.2.3. How to Protect the Interests of Oil-and-Gas-Producing Territories? 253
5.3. Long-Term Regional Target Funds: Foreign Experience and Russian Possibilities 258
5.3.1. General and Specific Features of «Oil» Funds in Different Countries 258
5.3.2. Organizational-Economic Structure of Management of the Process of Creation and Use of Regional Funds 267
5.3.3. «Oil» Funds Under the Russian Conditions 270
5.4. Corporations of Native Peoples 272
5.5. Problems and Institutions of Management of the Flows of Finances of Oil-and-Gas-Producing Territories..... 279
Literature 285

6. PARTICIPATE, REGULATE OR CONTROL? 287

6.1. Having Obtained Powers, Regions Have Taken Different Tracks 287
6.1.1. The Law «About Mineral Resources» Is the Same, But Those That Apply It Are Different..... 288
6.1.2. Different Approaches to the Distribution of Property in the Oil-and-Gas Sector 291
6.2. Changing Forms of Territories' «Insurance»: The System Is Old, But the Powers Are New 297
6.2.1. Regional Quota - What Is It Like?..... 299
6.2.2. Who and in What Way Was Used the Regional Quota?.... 301
6.2.3. From Quotas to Taxes in Kind..... 304
6.3. Not Only to Have Oil Reserves But to Exploit Them ... 306
6.3.1. «Independent» Actors of the «Oil Stage»..... 307

6.3.2. Can There Be Management Functions on the Regional Level? 310
Literature 313

7. WHICH IS TO BE GIVEN PRIORITY - SURVIVAL OR CONTAINMENT? 314

7.1. The Tactics of «Survival» and Strategy of «Conservation» 314
7.2. The «Conservation» Strategy Is Based on the Idea of Sustainable Development 327
7.3. The Sustainable Development: From Assimilation of Ideas to Their Implementation 331
7.4. Russian Oil-and-Gas Territories: The Hard Transition to Principles of Sustainable Development 340
Literature 349

CONCLUSION 354

**НЕФТЕГАЗОВЫЕ ТЕРРИТОРИИ:
КАК РАСПОРЯДИТЬСЯ БОГАТСТВОМ?**

**Текущие проблемы и формирование условий
долговременного устойчивого
социально-экономического развития**

Подготовлено в печать РИФ "Закон и Бизнес".
625002, г.Тюмень, ул.Осипенко, 81

Формат 60x84/16. Объем 23 п.л. Бумага писчая.
Тираж 500 экз. Заказ № 379
Отпечатано в ИПП "Тюмень".
625002, г.Тюмень, ул.Осипенко, 81

10 000 z