

НА ПЕРЕКАТАХ УПРАВЛЕНИЯ НЕФТЯНОЙ РЕКОЙ

А. МО,

Институт Фрильофа Нансена,
Осло (Норвегия),

В. КРЮКОВ,

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
Новосибирск

Советская нефтяная промышленность всегда вызывала пристальное внимание Запада; ее экспортный потенциал влиял на мировой нефтяной рынок. Состояние этой отрасли считалось «индикатором самочувствия» всей советской экономики. Внутренние же ее дела были вне влияния зарубежных интересов — как политических, так и чисто коммерческих.

Авторы выражают искреннюю благодарность Норвежскому научному совету по естественным и гуманитарным наукам (The Norwegian Research Council for Science and Humanities — NAVF) за помощь и поддержку в проведении исследований, положенных в основу данной статьи.

АНОНИМНЫЕ ДОХОДЫ И НЕПОМЕРНЫЕ РАСХОДЫ

Многое изменилось за два последних года. Центр интересов сместился к прямому участию иностранных инвесторов в советской нефтяной промышленности. Во многом это было вызвано тяжелой ситуацией в отрасли. Сегодня происходит значительная переоценка позиций: правительства и деловые круги Запада с надеждой смотрят на большой новый рынок технологий и ноу-хау для добычи и переработки нефти и будут поддерживать наши попытки привлечь зарубежных бизнесменов для участия в реконструкции отрасли.

Главное препятствие для подобного сотрудничества — традиционная структура советской нефтяной промышленности. Она была чрезвычайно централизована и характеризовалась жесткими вертикальными связями. Добычей нефти занимались нефтегазодобывающие управления (НГДУ). Они весьма различались по производственной мощности и технической оснащенности. И хотя крупнейшие НГДУ Западной Сибири добывали несколько десятков миллионов тонн нефти ежегодно, они мало что могли сделать для решения собственных проблем. Управления полностью отвечали за текущую добычу и целиком подчинялись производственным объединениям, зависели от них в вопросах снабжения и финансирования. Буровые работы, как правило, выполнялись специальными управле-

ниями буровых работ, независимыми от НГДУ. Наверху решали и проблемы реализации нефти, финансирования и инвестирования.

Определенную самостоятельность имели объединения. Например, предприятия «Нижневартовскнефтегаза» добыли в 1982 г. более 200 млн т нефти на Самотлоре. В 1991 г. добыча снизилась до 50 млн т. При этом основные решения принимались в территориальной главке, который распределял выделенные капитальные вложения между объединениями. Крупнейшим из главков был «Главтюменьнефтегаз», располагавшийся в Тюмени. В 1986 г. под его началом находилось 10 производственных объединений, которые, например, в 1989 г. добыли 63% всей советской нефти. Однако даже такой главк не был полностью самостоятельным, подчинялся министерству.

Это была гигантская административная структура, которая ни в коей мере не была нацелена на получение прибыли и эффекта от своей деятельности. Вся территория, со всеми расположенными на ней месторождениями и перспективными геологическими структурами, была поделена между различными производственными подразделениями и фактически до сих пор находится в их безраздельном пользовании.

Некоторым исключением из общего правила было предоставление части западносибирских месторождений производственным объединениям Башкирии и Татарии. Они добывали здесь нефть с 1984 по 1988 г. Однако монополярная структура управления осталась непоколебимой. Башкирские и татарские нефтяники увеличили производственные мощности в данном регионе, когда начался кризис в добыче в середине 80-х годов. Только и всего.

Очень узким было поле деятельности нефтедобывающих управлений, объединений и главков — они качали нефть и транспортировали ее, добывали и перерабатывали нефтяной (попутный) газ. Смежными видами деятельности — геологоразведкой и нефтепереработкой — ведали предприятия других министерств. Связи со смежниками были на верхнем уровне, а между предприятиями, имевшими иногда общие заборы и заботы, связи были далеки от деловых и «естественных».

Ни объединения, ни управления не были экономически независимыми. Кроме капитальных вложений, выделяемых Москвой, нефтяникам «спускали» и цены, установленные на основе самокупаемости отрасли в целом. Поэтому одни объединения имели прибыль, другие были убыточными. Рентный доход, приносимый нефтью, изымался через громоздкую систему налогообложения.

Нефтяная промышленность была «кислородной подушкой» для дряхлеющей и слабеющей экономической системы. Доход от добычи нефти был «анонимен». Следовательно, все производственные организации стремились прежде всего получить максимальные инвестиции.

Добыча нефти сама по себе очень капиталоемка, а подобная структура управления увеличивала потребности в инвестициях до непредвиденно высокого уровня — капиталовложения в нефтяную промышленность составляли почти 20% всех инвестиций в промышленность.

И ПОЯВИЛАСЬ КОРПОРАЦИЯ

Начиная с 1990 г. структура управления отраслью упростилась: ликвидированы главки, производственные объединения напрямую подчинили министерству в Москве. Однако схема финансовых взаимоотношений внутри производственных объединений осталась прежней.

Руководителям производственных организаций не хватает централизованных инвестиций для решения своих проблем. В то же время рабочие коллективы настаивают, чтобы часть валютной выручки, получаемой непосредственно производственными объединениями, шла на социальные нужды.

После забастовочной угрозы зимой 1990 г. правительство решило, что 5% поступлений от экспорта, объем которого — 98 млн т, получат непосредственно производители. Западносибирским нефтяникам и газовикам было дано право продажи свыше 1 млн т нефти и 300 млн куб. м газа для покупки продовольствия и товаров широкого потребления за рубежом.

Но все же это — полумеры или срочные меры, направленные на немедленное решение острых проблем. Государственный заказ сохранялся почти на весь объем добываемой нефти и, что самое главное, оставались заниженными цены. Не предусматривалось в полном объеме (под госзаказ) финансовое обеспечение и материально-техническое снабжение. В среднем оно покрывало от 60 до 80% потребностей.

В конце сентября 1991 г. было решено ликвидировать союзное министерство нефтегазовой промышленности. На встрече в Москве генеральных директоров производственных и нефтепроводных управлений, «идя навстречу пожеланиям трудовых коллективов», создали российскую нефтяную корпорацию — «Роснефтегаз». Последний союзный министр нефтяной промышленности В. Чурилов был избран ее президентом.

В середине октября 1991 г., после выхода в свет постановления Совета Министров РСФСР, корпорация получила официальный статус, были определены и основные ее функции: развитие техники и технологии, конъюнктурные прогнозы рынка, обеспечение поставок материалов и оборудования, подготовка специалистов, разработка регламентов по технике безопасности и т. д.

Новая корпорация получила лишь небольшую часть компетенции и полномочий бывшего Миннефтегазпрома СССР. Штат ее значительно уменьшен по сравнению с министерством. Предпо-

лагалось оставить чуть более 100 сотрудников (вместо 1000 в бывшем союзном министерстве). В ее состав войдут не все производственные объединения. Короче говоря, новая корпорация гораздо меньше даже тени старого могущественного монстра.

Вероятно, одним из главных направлений деятельности корпорации будет «выход» в новые районы и их освоение. Но еще не ясно, станет ли она экспортером. Раньше экспортом занималось специализированная организация «Союзнефтеэкспорт».

Новая корпорация напрямую связана с российским министерством топлива и энергии. Это министерство во многом отличается от старых: оно не регламентирует текущую производственную деятельность, а пытается выполнять функции экономического регулирования. Другое министерство, влияющее на судьбу корпорации, — экономики и прогнозирования. Оба эти министерства определяют и размещают государственные заказы, распределяют экспортные квоты.

А ДАЛА ЛИ КОРПОРАЦИЯ СВОБОДУ?

По нашему мнению, новая модель управления позволяет перенести старые принципы администрирования на более низкий уровень — в производственные объединения. Они освободились от диктата со стороны министерства и в то же время сохранили прежний стиль управления подчиненными предприятиями. Как поведут себя эти «либерализованные» производственные объединения? Мы думаем, ответ очевиден. Основная их цель — сохранить контроль над территорией (и расположенными на ней месторождениями) и производственными мощностями. Это наиболее рациональная стратегия поведения, и ни о чем предосудительном это не свидетельствует.

Но возможно ли сочетать максимизацию собственной выгоды с пользой для общества в целом? Обычно — нет. Если реформа-реорганизация ограничится уровнем объединений, то значительных изменений в добыче нефти не произойдет.

И это можно увидеть в Нижневартовске. В конце 1990 г. нефтедобывающее управление «Черногорнефть» решило выйти из состава ПО «Нижневартовскнефтегаз» и стать арендным предприятием. Однако этот шаг был оспорен руководителями ПО, которые тут же подставили подножку, — «Черногорнефть» попала в весьма тяжелые условия по материально-техническому снабжению и выполнению ряда технологических работ, которыми заняты другие, непосредственно подчиненные объединению предприятия.

Вместо таких экспериментов лучше связать воедино транспорт, переработку и распределение, наладив контакты с потребителями конечной продукции. Вертикальная интеграция — рациональная и нормальная стратегия. Она проверена во многих нефтедобывающих компаниях во всем мире. Однако в России движение по такому пути (при незаконченности реформы по всей цепочке) со-

держит большой риск для общества, поскольку возникнут региональные монополии, способные диктовать условия на региональных рынках. И будет очень мало стимулов к реорганизации производства в более эффективном направлении. Не следует также ожидать, что они покончат с разбазариванием ресурсов и чрезмерными издержками, столь свойственными советской нефтяной промышленности. Однако подобные вертикально-интегрированные монополии уже создаются. Одна из первых — государственная корпорация «Лук Ойл». Ее учредителями стали производственные объединения Лангепаса, Урая, Когалыма, правительство Москвы, нефтеперерабатывающие предприятия Волгограда и Киришей (Ленинградская область).

Идет создание и «общественных» структур, цель которых — отстаивать экономические интересы нефтепромышленников (добывающих, транспортных и перерабатывающих предприятий) перед органами государственного управления. 4—6 февраля 1992 г. в Тюмени состоялся учредительный съезд такого союза.

Образуются и «независимые» коммерческие нефтедобывающие предприятия: СИНКО (Сибирская нефтяная компания), НИПЕК (Народная компания), ЮГРАНЕФТЬ, АКЫ-СЫР. Например, СИНКО стала по сути холдинговой компанией — она объединяет предприятия, осваивающие малые месторождения.

До настоящего времени из-за заниженных цен на нефть малые месторождения (с запасами в несколько десятков миллионов тонн и дебитами скважин менее 10 т в сутки), как правило, не разрабатывались. Повышенные «регулируемые», а затем и свободные цены, возможность прямого экспорта нефти резко меняют отношение к таким месторождениям.

Но насколько свободны экономически такие компании, как СИНКО? Ее учредили производственные объединения, которые сохраняют контроль над всей инфраструктурой (дорогами, базами, нефтепроводами и т. д.). И независимая в текущей производственно-хозяйственной деятельности, такая компания всецело зависит от учредителей при «выходе» на свои удаленные месторождения. С другой стороны, СИНКО по правительственному постановлению получила доступ к 20 месторождениям без конкурсов, аукционов и тому подобных общепринятых в мире процедур. Так что ей предоставлены благоприятные условия для старта (тем более, что на ряде месторождений уже сделаны отдельные работы по обустройству).

Освоение малых и удаленных месторождений требует значительных инвестиций (в том числе и иностранных), которыми производственные объединения сейчас просто не обладают. Поэтому акционерные общества закрытого типа, видимо, станут открытыми для «посторонних» учредителей-инвесторов.

Перемены в нефтяной промышленности сложны и противоречивы. С одной стороны, начато освоение новыми организациями

ранее не разрабатывавшихся месторождений, но при этом используются старые административные структуры и методы управления. Государственные предприятия пытаются сохранить контроль над экономическими преобразованиями в отрасли и занять определенную нишу, которая поможет им выжить и стать реально независимыми.

Большую активность в части «достраивания» цепочки (от добычи нефти до ее продажи) проявляют новоявленные предприниматели. Особенно ярко это прозвучало в январе 1992 г., когда президент консорциума «Гермес» В. Неверов выступил с одной и той же статьей в нескольких московских изданиях («Экономической газете», «Комсомольской правде», «Известиях») и посетовал на невозможность «на равных» вкладывать деньги в добычу. Незадолго до этого было объявлено о создании вертикально-интегрированной компании «Союз» (при участии того же «Гермеса»). На купле-продаже нефти созданы огромные капиталы, которые требуют их надежного и высокоэффективного размещения. Однако при использовании недр новым предпринимателям мешает отсутствие платности. Старые органы управления по-прежнему контролируют процесс предоставления недр в пользование. Решение этой проблемы может, на наш взгляд, кардинально изменить ситуацию и сформировать новую экономическую среду, в которой будет эффективно работать как отечественный, так и иностранный капитал.

ПРАВИЛА ИГРЫ ДОРОЖЕ СОБСТВЕННОСТИ

Очень соблазнительно «вступить в особые отношения» со старыми структурами, контролирующими положение. Однако сегодня такие отношения могут оказаться уязвимыми и недолговечными (как это чуть не произошло с проектом освоения Тенгизского месторождения в Казахстане еще в составе прежнего Союза). Понимая это, многие иностранные компании активно поддерживают и содействуют разработке и принятию новых законодательных актов и норм для нефтяной промышленности: для тех, кто хочет иметь в России долгосрочную перспективу, нужны четкие и ясные правила игры, которые они ценят дороже собственности. Эти правила должны защитить от неблагоприятных перемен в политическом климате.

В 1991 г. альянс компаний «Бритиш Петролеум» — «СтатОйл» провел ряд чрезвычайно полезных семинаров в Москве, Тюмени, Иркутске, Алма-Ате.

Группа специалистов из Хьюстонского университета активно участвовала в консультировании рабочей группы по подготовке закона о недрах. Министерство энергетики США также провело большой семинар в Тюмени в январе 1992 г.

Российская печать полна обвинениями иностранных компаний и их русских партнеров в обмане общества. Например, сделки объявляются невыгодными для России. Но подобные обвинения можно выдвинуть против почти каждой сделки с иностранной компанией, даже если таковая будет признана сбалансированной и хорошо продуманной с точки зрения непредвзятого эксперта.

Внутренняя и внешняя неконвертируемость рубля искажает любой анализ на основе стандартных методик, принятых в мире и рекомендуемых ЮНИДО. И еще: российская сторона обычно недооценивает затраты, которые иностранные компании, как правило, принимают во внимание. Среди них учет и оценка риска, пожалуй, наиболее сложные моменты. Кроме того, не учитывается специфичность понятия «допустимая предельная прибыль» для нефтяной компании. Соглашение о добыче, которое удовлетворительно в условиях, скажем, Северного моря, может оказаться абсолютно неприемлемым в условиях Западной Сибири. Влияют и такие факторы, как производственная и финансовая инфраструктуры.

Мы полагаем, что некоторая неопределенность и неясность, которая очевидна в российской политике на этот счет, проистекают из исторической противоречивости роли государства в экономических процессах. После того как централизованно планируемая экономика с безраздельно доминирующим государством доказала столь однозначно свою неэффективность, многие готовы полностью исключить его из экономической жизни.

Такая позиция опасна в стране, где все еще существует гигантская государственная промышленность. И коли российское государство не определило для себя новую роль, многие старые государственные структуры весьма негативно воздействуют на экономику в целом. Имеются полярные взгляды на государственное участие: или полностью доминирующий старый министерский подход — делать и заниматься всем на свете, или полный уход с арены. Нам представляется, что роль государства — обеспечивать развитие нефтяного сектора в направлении, которое позволяло бы существовать и выживать наиболее эффективным с точки зрения национальных интересов предприятиям.

Демонополизация и конкуренция — существенные условия для достижения эффективности. Без них регулируемый контроль цен на энергоносители означает просто катастрофу. В сегодняшних обстоятельствах «свободные» нефтяные цены будут представлять собой результат взаимодействия не спроса и предложения, а монопольных структур в производстве и распределении.

Превращение чисто государственных предприятий в государственные акционерные компании может существенно изменить экономическую ситуацию. Возникнут компании самого разного экономического статуса: на 100% государственные, со смешанной собственностью, полностью частные, совместные с иностранным

капиталом и др. Принципиально важно создать конкурентную среду для всех — независимо от формы собственности.

Государственные доходы будут формироваться как за счет общих, так и специальных налогов с нефтяной промышленности, например в виде платежей за использование запасов. Часть дохода государство получит и за счет обладания частью пакета акций в нефтедобывающих организациях или компаниях. Цель создания компаний с различной собственностью состоит не в том, чтобы каким-то из них дать специальные преимущества, а в том, чтобы максимизировать пользу для общества в целом.

Независимо от того, будет государство принимать участие в освоении ресурсов или нет, в его интересах наращивать сырьевую базу и следить за тем, чтобы она осваивалась наиболее эффективным способом. Следовательно, нужна высокая степень компетентности в вопросах обеспечения этих интересов. Эта компетенция должна быть отделена от коммерческого участия в добыче. Но контроль, который существовал до настоящего времени (типа Горного надзора), был чрезвычайно слабым. Государству нужны сильные органы, которые могли бы контролировать как государственные, так и частные предприятия. Такие органы, независимые и профессионально компетентные, будут гарантами создания эффективной системы, которая даст возможность коммерческим структурам разрабатывать определенные ресурсы на определенной территории. Независимые органы нужны и для охраны окружающей среды.

СИБИРСКАЯ ЯРМАРКА

Новосибирск

VI УНИВЕРСАЛЬНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ
СИБИРСКАЯ ЯРМАРКА
ЛЕТО-92

3—7 июня 1992 г.



**Универсальная ярмарка -
это панорама самого богатого рынка России.**

Ожидается приезд 1300 российских и иностранных фирм. Нигде не собирается больше коммерсантов, чем на сибирских универсальных ярмарках.

Наш адрес:

630090 Новосибирск, ул. Горького, 16, «Сибирская ярмарка»

Тел.: (8-383-2) 23-78-54; 23-94-69; 23-63-35

Телетайп: 4738 ЛАБАЗ;

Телефакс: (8-383-2) 23-63-35