



ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА



**НЕФТЕГАЗОВЫЙ СЕКТОР:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА
ТРЕБУЕТ «ПЕРЕЗАГРУЗКИ»**

МОСКВА
2009 г.

ozon.ru

Институт энергетической стратегии

* * *

Институт экономики и организации
промышленного производства со РАН

**НЕФТЕГАЗОВЫЙ СЕКТОР :
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА
ТРЕБУЕТ «ПЕРЕЗАГРУЗКИ»**

Москва • 2009

УДК 620.93:338 + 550.8

ББК 31

Нефтегазовый сектор: институциональная система требует «перезагрузки»: Под ред. Крюкова В.А. — М.: ИАЦ «Энергия», 2009. — 61 с.

В представленной работе сотрудников сектора «Экономические проблемы развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса» (НГК) ИЭОПП СО РАН (г. Новосибирск) на основе обобщения международного и отечественного опыта, а также разработок самих авторов предложен целостный подход к формированию институциональной системы НГК в условиях государственно-частного партнерства (ГЧП) в недропользовании. Подчеркиваются динамический характер этой системы, особая роль налогообложения для снижения рисков реализации долгосрочных проектов в НГК. Рассматриваются специфические особенности институциональной системы для НГК Западной и Восточной Сибири, а также для новых месторождений Арктического шельфа.

Данная публикация может быть полезна как специалистам, непосредственно работающим в НГК, так и лицам, принимающим экономические и правовые решения, всем участникам ГЧП в нефтегазовом секторе страны.

ISBN 978-5-98420-031-8

© Авторы, 2009

© ИЭС, 2009

© ИАЦ «Энергия», 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Институциональная система нефтегазового сектора: черты и особенности.....	5
Формирование институтов: от отдельных шагов к целостной системе	10
Государство и формирование эффективных процедур изучения и поиска углеводородов	24
Общие принципы и учет специфических особенностей при формировании институциональной структуры нефтегазового сектора Сибири.....	35
Новые подходы к освоению Восточной Сибири и Арктического шельфа	45



Нефтегазовый сектор (НГС)¹ Сибири на протяжении длительного времени составляет основу нефтегазового сектора России. Согласно основным документам системы стратегического планирования развития Российской Федерации на перспективу до 2020 г. в достижении сформулированных в них целей и задач сохранится ведущая роль нефтегазового сектора Сибири, несмотря на приоритетность так называемой инновационной экономики. Это определяется как растущими потребностями мировой и отечественной экономики в энергоресурсах и сырьевых материалах, так и теми возможностями наращивания и поддержания стабильно высокого уровня добычи углеводородов, которыми располагает Сибирь — и Западная, и Восточная.

В связи со сказанным предстоит решить масштабные задачи, обусловленные усложнением условий поддержания высокого уровня добычи углеводородов и тем, что требуется переход к более глубоким горизонтам и к удаленным объектам с трудноизвлекаемыми запасами углеводородов. Так, в Западной Сибири необходимо осваивать все более мелкие и более удаленные от ранее освоенных районов месторождения. Особенно это касается освоения месторождений полуострова Ямал и Гыданского полуострова. В Восточной Сибири осуществляется формирование нового района добычи углеводородов в условиях слабой инфраструктурной освоенности территории.

Предстоящие задачи настолько сложны и настолько ресурсо- и капиталоемки, что прежние подходы к ре-

¹ Здесь и далее под нефтегазовым сектором экономики будем понимать совокупность производств (и, соответственно, организаций), охватывающих технологические стадии «движения» углеводородов (нефти, попутного нефтяного и природного газа, газового конденсата) от геологоразведочных работ до переработки, хранения и сбыта.

шению проблем развития нефтегазового сектора — исключительно за счет средств государственного бюджета (как это имело место в период до 1990 г.) или за счет средств компаний-недропользователей (как это имеет место в настоящее время) — не в состоянии обеспечить их достижение.

Решение подобных задач немыслимо без создания определенных условий, обеспечивающих мотивацию большого числа участников реализации различных проектов, сформировать которую можно только при наличии адекватной и эффективно функционирующей институциональной системы изучения, освоения и разработки ресурсов/запасов углеводородного сырья. Колоссально возрастают роль и значение институциональных инноваций — поиска и формирования новых финансовых, экономических и организационных подходов к решению предстоящих задач. На наш взгляд, до настоящего времени роль институциональных инноваций и институциональной системы в достаточной мере не осознана и не оценена.

Институциональная система нефтегазового сектора: черты и особенности

Характерная особенность современного нефтегазового сектора в большинстве стран мира состоит в том, что ресурсы недр находятся в государственной собственности, в то время как основные активы, расположенные на поверхности, являются, как правило, собственностью акционеров тех компаний, которые обладают правом эксплуатации конкретных участков недр. Устойчивое функционирование данной сложной социальной и производственно-экономической системы зависит от того, насколько полной и эффективной

является совокупность институтов, обеспечивающих использование ресурсов недр.

Опыт ведущих индустриально развитых стран, являющихся одновременно крупными недропользователями (в их числе можно упомянуть Австралию, Великобританию, Канаду, Норвегию, США), свидетельствует о том, что система институтов в сфере отношений собственности, регулирующая вопросы с обычными активами, дополняется разветвленной системой норм, правил и процедур, весьма жестко регламентирующих использование ресурсов недр. Тем самым государство обеспечивает не только защиту своих прав как собственника ресурсов недр, но и формирует условия и предпосылки целесообразной с точки зрения общественных интересов динамики освоения и использования невозобновляемых полезных ископаемых. Как показывает практика этих стран, институты, обеспечивающие взаимодействие различных хозяйствующих субъектов, которые вовлечены в процесс природнедропользования, могут быть действенным механизмом решения социальных и экономических проблем.

По определению американского исследователя О. Янга², совокупность институтов, связанных с освоением и использованием природных ресурсов, формирует так называемый ресурсный режим, предназначенный для разработки шагов и направленности действий всех, кто заинтересован в использовании природных ресурсов. Ценность подхода О. Янга состоит в стремлении к формированию *целостной институциональной системы*, которая включает *систему прав, правил и процедур*.

Важную роль в процессе освоения и использования природных ресурсов имеет система специфических правил. Ресурсные режимы обычно включают:

² Young R. *Oran Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions.* — University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. 1982. 280 p.

- правила определения взаимоотношений между владельцами различных прав и другими ресурсопользователями, на которых распространяется действие режима;
- стандарты пользования, которые зачастую служат цели ограничения деятельности тех, кто реализует право собственности;
- правила-обязательства, специфицирующие меру и степень ответственности за причинение ущерба другим при использовании природных ресурсов.

Структура прав и правил играет критическую роль в выборе направлений деятельности теми, кто заинтересован в освоении и использовании природных ресурсов. Но даже хорошо разработанная система прав и правил не может устранить необходимость осуществления социального или коллективного выбора. Механизмы социального выбора являются институциональными процедурами, направленными на разрешение возникающих конфликтных ситуаций. При этом в рамках одного режима в то же самое время могут применяться несколько механизмов социального выбора.

В целом к числу принципиальных *особенностей институциональных систем*, связанных с освоением и использованием минерально-сырьевых ресурсов, в *развитых индустриальных странах* следует отнести:

- доминирование критериев социально-экономической эффективности при определении направлений вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья (не всегда государство как собственник недр ориентируется на чисто коммерческие критерии эффективности) и наличие ограничений применения чисто рыночных процедур и механизмов;
- наличие развернутого свода норм и правил, регламентирующих технические и геологические аспекты освоения и использования ресурсов углеводородного

сырья (в Канаде, например, «Правила по нефтегазовому бурению» и «Правила по добыче и рациональному использованию запасов нефти и газа» содержат детальное представление требований в соответствующих областях технического регулирования);

- ясность и непротиворечивость правил и процедур, определяющих особенности освоения и вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов;

- регулирование отношений между государством и недропользователем на основе норм гражданского права и наличие разветвленной системы процедур, обеспечивающих решение проблемы социального выбора (механизмы реализации, которые, как правило, представляют различные формы и способы участия в разрешении конфликтных ситуаций представителей не только органов власти и недропользователей, но и общественных движений и организаций);

- стабильность условий предоставления прав на пользование недрами.

Для мировой практики характерно то, что по мере приобретения навыков и опыта применения тех или иных правил и процедур в сфере регулирования нефтегазовых операций последние во все большей степени формируются не на основе указаний прямого действия, а на основе обобщения и распространения прецедентов «лучшей практики». Тем самым институциональная система эволюционирует не только по мере изменения характеристик активов, но и по мере накопления опыта и формирования устойчивых «специфических знаний организации» («рутин»³).

Одно из таких направлений эволюции состоит в постепенном переходе от инструментов реализации норм и правил, основанных на указаниях, к инструментам,

³ Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. М.: ЗАО «Финстатинформ», 2000. 474 с.

основанным на стимулах, что обеспечивает гибкость с точки зрения реакции на изменение экономических и горно-геологических условий инвестирования в работы по поиску, освоению и добыче ресурсов углеводородного сырья.

Современная ситуация в сфере недропользования в России, напротив, является иллюстрацией того, к чему может привести и приводит неполнота системы как базовых, так и комплементарных институтов, определяющих нормы, правила и процедуры вовлечения ресурсов недр в хозяйственный оборот. Неполнота системы институтов в сфере недропользования в России служит причиной того, что до настоящего времени не удалось обеспечить такой характер освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов, который учитывал бы интересы значительной части общества, а не только тех, в чьих руках находятся контрольные пакеты акций компаний-недропользователей. Противоречия и непоследовательность в формировании модели государственного устройства (прежде всего с точки зрения принципов построения федерации), а также неполнота системы базовых и комплементарных институтов, определяющих процесс освоения и использования ресурсов углеводородного сырья, привели к тому, что в России сложились чрезвычайно мягкие институциональные условия. Это явилось причиной существования мягких бюджетных ограничений, обеспечивающих успешное функционирование подавляющему большинству компаний-недропользователей.

К числу важнейших *особенностей институциональной системы* в минерально-сырьевом секторе экономики России (и прежде всего в НГС) следует отнести⁴:

⁴Крюков В.А. Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий)// Вопросы экономики. 2006. №1. С. 86 – 101.

- отсутствие приоритетов и явной направленности в ее формировании и изменении;
- слабую взаимосвязь и взаимозависимость различных разделов системы (например, правил и стандартов пользования недрами и принципов и правил в сфере налогообложения), а также противоречия и нестыковки в рамках блоков;
- недостаточное внимание к вопросам разрешения конфликтных ситуаций и обеспечения принятия социально ориентированных решений в сфере недропользования;
- фискальную ориентацию основного блока правил, связанных с регулированием деятельности недропользователей (другим направлениям регулирования, таким как формирование условий, стимулирующих поисково-разведочные работы на нефть и газ, передачу знаний из других секторов экономики, формирование эффективной (с точки зрения динамики издержек) организационной структуры, уделяется неизмеримо меньше внимания).

Мы вынуждены констатировать, что процесс формирования институциональной системы в нефтегазовом секторе России в настоящее время в значительной мере осуществляется на спонтанной основе под влиянием решения политических задач и доминирующих групп влияния.

Формирование институтов: от отдельных шагов к целостной системе

Решение проблем нефтегазового сектора связано не только (и не столько) с разработкой отдельных, частных по своему характеру решений, сколько с осуществлением комплекса взаимосвязанных мер и шагов, направ-