

О ЖЕСТКОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В ТРАНСФОРМИРУЕМОЙ ЭКОНОМИКЕ¹

В. А. Крюков

В статье рассматриваются проблемы поведения производственных компаний в трансформируемой экономике. Обосновывается вывод о том, что процесс преобразований, который не учитывает исторические и технологические аспекты объекта реформирования, ведет от поведения, основанного на действии «мягких бюджетных ограничений», к поведению, основанному на действии «мягких институциональных условий». Выводы и обоснования делаются на примере нефтегазового сектора экономики России. Выход из складывающейся ситуации автор видит, кроме прочего, в более аккуратном учете технологических особенностей функционирования нефтегазового сектора, которые были сформированы в рамках системы централизованного планирования и управления.

Одна из ключевых причин, по которой в середине 1980-х гг. — сначала СССР, а затем и Россия — вступили на путь проведения «радикальных экономических реформ», состояла в существовании разрыва между спросом и предложением. Предполагалось, что рыночная среда с системой присущих ей институтов обеспечит более адекватное взаимодействие между стоимостью и потребительной стоимостью и в более мягкой форме позволит разрешить их вечное противостояние.

Увы, как показывает практика, со времени начала «радикальных экономических реформ» данную задачу удалось решить лишь отчасти — прежде всего, в тех секторах национальной экономики, которые связаны с потребительским рынком.

В секторах экономики, связанных с длительными инвестиционными циклами и созданием уникальных производственно-технологических систем, результаты «движения» по пути радикализации экономики — разгосударствление активов, либерализация ценообразования, большая степень свободы в сфере внешнеэкономической деятельности и т. д. — не столь впечатляющи и значительны, как могли бы быть.

Причин разрыва ожиданий и реальности очень много. Не последнее место в данном ряду занимает трансформация «мягких бюджетных ограничений» в «мягкие институциональные условия». Иными словами, ранее (согласно Я. Корнаи) неудовлетворительное ведение хозяйства (на уровне любой производственно-экономической подсистемы в условиях централизованного планирования и управления) и превышение бюджетных ограничений не влекли за собой неплатежеспособ-

ность хозяйствующего субъекта. Теперь, после длительного периода времени проведения «радикальных экономических реформ» ситуация в секторах в сферах деятельности, связанных с длительным инвестиционным циклом и эксплуатацией уникальных производственно-технологических систем, мало чем отличается от прежней.

А именно: потенциальная неплатежеспособность компенсируется манипулированием условиями ведения бизнеса.

В основе возможности манипулирования условиями бизнеса лежит ряд факторов и обстоятельств:

- как правило, уникальное (зачастую монопольное) положение того или иного хозяйствующего субъекта — как в экономике России, так и в экономике отдельного региона (регионов);

- незавершенность процесса институциональных трансформаций — как в экономике страны в целом, так и в целом ряде важнейших секторов экономики (иными словами, «некомплементарный характер» институциональной системы, призванной обеспечить эффективное функционирование той или иной экономической подсистемы);

- не совсем корректное представление об особенностях и специфических чертах того или иного сектора экономики (особенно это касается инфраструктурных отраслей и уникальных производственно-технологических комплексов и систем, созданных в рамках системы централизованного планирования и управления) — прежде всего, с точки зрения возможности реагирования на рыночные сигналы и косвенные регулирующие воздействия.

Как известно, производственные предприятия в рамках системы централизованного планирования и управления вели свою деятельность в условиях «мягких бюджетных ограничений» [3]. Я. Корнаи считал, что организации для достижения плановых целей в случае необ-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Российского научного фонда № 14-18-02345 «Разработка научных основ формирования политики долгосрочного социально-экономического развития для регионов ресурсного типа».

ходимости могли выходить за пределы денежных бюджетных ограничений: «Превышение бюджетных ограничений может повлечь за собой неплатежеспособность, это тоже случается. То, насколько жесткими или мягкими являются ограничения, зависит от конкретных условий и общественных отношений, диктующих правила поведения. Для ограничений поведения существует шкала степеней жесткости. Они могут быть столь же жесткими, что и материальные ограничения. Могут быть средней жесткости или явно мягкими, когда их можно нарушать без каких-либо последствий. Любое жесткое ограничение поведения может быть действенным, эффективным, хотя это вовсе необязательно. Все зависит от того, являются ли ограничения более узкими или более широкими. Мягкие ограничения поведения (не считая исключений), наоборот, никогда не бывают эффективными» [3].

Наиболее выпукло проблемы трансформации производственных подсистем и комплексов, созданных в рамках системы централизованного планирования и управления, видны на примере нефтегазового сектора экономики (который включает стадии разведки, добычи, переработки, транспортировки и распределения добываемых углеводородов). Поэтому в дальнейшем в рамках настоящей статьи мы будем рассматривать вопросы соотношений бюджетных ограничений и ограничений поведения на примере нефтегазового сектора экономики России.

В отраслях, имевших большое стратегическое и политическое значение (таких, как нефтяная и газовая), в рамках системы централизованного планирования и управления бюджетные ограничения были существенно мягче, чем в других. Впоследствии первоначальные капитальные затраты, равно как и издержки в целом, могли рассматриваться не как нечто, подлежащее минимизации, а как активы отдельной организации, поскольку высокие издержки подразумевали ее огромную важность. Несомненно, среди основных показателей были объемы добычи углеводородов, освоения капитальных вложений (инвестиций) и, прежде всего, объемы (метраж проходки) бурения эксплуатационных скважин. Прирост запасов (подготовка ресурсной базы) в рамках системы централизованного планирования и управления не входил в число основных показателей, характеризующих деятельность предприятий нефтегазового сектора (это была прерогатива геолого-разведочных организаций, подчиненных Министерству геологии) [5].

Поскольку цены и издержки были весьма далеки от относительной редкости (ценности) различных производственных и экономических факторов, то задача «справедливой оценки» эффективности отрасли была весьма непростой (если не неразрешимой), тем более что часть важнейших статей издержек вообще не учитывалась. Например, в 1980-х гг. многие республики СССР оказывали так называемую шефскую помощь различным проектам по развитию Западной Сибири. Затраты, которые они при этом несли, не учитывались в общих издержках нефтяной и газовой промышленности. Последствия искажения экономических реалий дают о себе знать и в наши дни, так как значительная часть основных фондов и ресурсная база создавались в соответствии с логикой прежней экономической системы.

Важнейшая особенность системы централизованного планирования состояла в том, что мягкость бюджетных ограничений (то есть невозможность быть банкротом) контрастировала с высокой жесткостью ограничений поведения организаций. Решения по всем важным вопросам принимались на вышестоящем уровне управленческой иерархии и обсуждению после принятия практически не подлежали. Это предполагало сочетание возможности манипулирования условиями реализации планового задания (в форме получения различных сверхлимитных поставок материальных ресурсов или дополнительного финансирования — что, в целом, означало одно и то же) с жестким следованием предписанным свыше показателям плана по добыче углеводородов, прежде всего. На стадии согласования показателей плана в реальной действительности формальная командная система дополнялась, а в некоторых случаях и оттеснялась на второй план, системой вертикальных переговоров.

В процессе проведения «радикальных экономических реформ» в нефтегазовом секторе России пришли к ситуации, для которой характерны не мягкие бюджетные ограничения, а мягкие институциональные условия. Иными словами, относительно более высокая жесткость бюджетных ограничений (нехватка финансовых ресурсов и неплатежеспособность организации стали реальностью, за которой может стоять ее банкротство, поглощение и даже ликвидация) теперь «сосуществует» с мягкостью ограничений поведения организации.

Среди факторов, которые создают возможности мягкого поведения организации, — не только некомплементарность институцио-

нальной системы (прежде всего, в сфере управления минерально-сырьевыми ресурсами — см. ниже), но также и уникальная (как автором было отмечено ранее — системно-идиосинкразическая) специфика активов нефтегазового сектора [11].

Идиосинкразический характер активов, согласно О. Уильямсону, задает и формы координации последовательно сменяющих друг друга «переделов» в процессе освоения и переработки углеводородов. В подобной ситуации нет необходимости прибегать к покупке сырья и полупродуктов на рынке — более разумной и экономически обоснованной является интернализация трансакций в рамках вертикально интегрированной структуры в рамках «единой собственности» [9].

В то же время, в рамках системы централизованного планирования и управления отраслевая специфика идиосинкразии активов (процессов добычи, переработки, транспортировки и проч.) была дополнена целым рядом так называемых системно-специфических условий. А именно, в рамках системы централизованного планирования и управления в нефтегазовом секторе страны (думается, что это касается и многих других отраслей промышленности, таких как горно-металлургический комплекс Урала, нефтехимзаводы Башкортостана, машиностроение Санкт-Петербурга и Омска и др.) были разработаны и реализованы уникальные производственно-технологические решения.

Причем данные решения пронизывали всю иерархию производственно-технологических активов — от микроуровня (отдельные процессы) до макроуровня (комплексы и технологические системы).

Поэтому важной особенностью функционирования нефтегазового сектора была разработка и наличие специфических для СССР технологических решений и созданных на их основе материальных активов. Примером могут служить технология бурения (во всем мире широко использовалось роторное бурение, а в СССР — турбобурение)¹, технология разработки нефтяных залежей — внутриконтурное заводнение (закачка воды непосредственно в продуктивный пласт), системные решения в области переработки нефти, транспортировки газа и нефти и многие другие. Система трубопроводов проектировалась и создавалась в основном как древовидная структура (в противо-

положность круговой или сеточной структуре), когда промысловые, а затем и межпромысловые трубопроводы обеспечивают поставку нефти в магистральные трубопроводы. В рыночной экономике это привело бы к ограничению конкуренции между различными поставщиками нефти в пунктах ее реализации.

Данная практика также предполагала, что в трубопроводах происходит смешение нефти разных по качеству ее сортов. Это вело к повсеместной ненужности не только систем учета объемов добытых углеводородов (за исключением точек врезки в системы межпромысловых и даже магистральных трубопроводов), но и учета разного качества добываемых углеводородов. Последнее обстоятельство, например, привело к интенсивным дискуссиям относительно нужности (ненужности) «банка качества нефти». В создании подобного банка были заинтересованы производители более светлых и более легких сортов нефти (а также регионы, из недр которых они добываются, прежде всего, Западная Сибирь), в то время как незаинтересованность проявляли производители более тяжелой и более высокосернистой нефти (добываемой в Татарстане и Башкортостане).

В последующем усложнялся и процесс переработки нефти. Также следует отметить, что ориентация на широкое использование топочного мазута вытекала, кроме прочего, и из особенностей формирования потоков нефти в системе магистральных нефтепроводов. В целом и добыча нефти, и нефтепереработка концентрировались на крупных производственных объектах. В 1984 г. одно Самотлорское месторождение обеспечивало около 25 % добычи нефти СССР. До 1990 г., например, в СССР к востоку от Урала насчитывалось всего пять нефтеперерабатывающих предприятий (в Омске, Ачинске, Ангарске, Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре). В целом в границах России функционировало 29 нефтеперерабатывающих заводов, в то время как, например, в США на рубеже 1980-х гг. количество НПЗ превышало 250 заводов (при объеме переработки нефти в 4-5 раз больше).

Системно-специфические характеристики активов формировались в течение весьма длительного времени и были нацелены на решение задач управления и регулирования в рамках системы централизованного планирования и управления. Соответственно, «реконфигурация» подобных системно-специфических производственно-технологических систем требует длительного времени и колоссальных инвестиций. Особенности активов должны

¹ См. [12-14] и др., в которых содержатся ценные соображения о взаимосвязях технологий и экономической системы.

учитываться при институциональном проектировании тех преобразований и трансформаций, которые реализуются на практике. Одна лишь смена отношений собственности или отдельных фрагментов институциональной системы не может обеспечить эффективного функционирования и развития (с позиций как общества, так и инвестора, заинтересованных в долгосрочной устойчивой отдаче от определенных активов).

Увы, этого (в необходимой степени) сделано не было. Поэтому многие из отмеченных выше особенностей неизбежно вели (и продолжают вести) к формированию монопольного доминирования отдельных компаний на региональных и межрегиональных рынках, а также к олигополии на рынке общероссийском.

В свою очередь, технологические решения, которые были реализованы на микроуровне в рамках системы централизованного планирования и управления, также способствуют формированию региональных монополий и относительно низкой экономической эффективности процессов освоения разработки месторождений. Решить многие из данных проблем в рамках общего антимонопольного законодательства не представляется возможным.

Для этого необходимо, во-первых, обеспечить прозрачность технологических процессов в виде обязательной и регулярной отчетности перед органами исполнительной власти в сфере управления недпропользованием по очень широкому спектру показателей (например, в провинции Альберта (Канада) компании-недпрпользователи отчитываются ежемесячно по каждой скважине более чем по 50 показателям). Во-вторых, обеспечить возможность входа новых игроков на замкнутые рынки с очень высокими барьерами входа. В-третьих, необходима высокая мобильность многих факторов производства, которая сдерживается недостаточной развитостью инфраструктуры в большинстве районов освоения и добычи углеводородов, за исключением, пожалуй, Татарстана и Башкортостана. Немаловажную роль играет и то, что многие технологические решения, реализованные в рамках системы централизованного планирования и управления, отличаются и малой мобильностью с точки зрения перемещения в пространстве — например, буровое оборудование предполагает почти полную разборку практически до винтика при перемещении на новое место; те блочные решения, которые были реализованы, к сожалению, основаны на неблочных комплектующих элементах и т. д.

Основной акцент в процессе реформирования нефтегазового сектора в России был сделан на следующих направлениях:

- либерализация ценообразования (с разной скоростью в нефтяной и газовой отраслях);
- реорганизация нефтегазового сектора (формирование вертикально интегрированных компаний) и последующая полная или частичная приватизация сформированных компаний (с последующим возвратом части активов в собственность государства);
- изменение принципов и подходов к предоставлению прав пользования участками недр (на платой основе; в то же время в начальный период — путем подтверждения ранее выданных разрешительных документов, затем преимущественно на аукционной основе, далее — кроме прочего, в рамках специальных процедур, обеспечивающих приоритет компаний с государственным участием) [5].

На первый взгляд, присутствуют все направления, и нет оснований делать заключение о некомплементарности институциональной системы. Тем не менее, к сожалению, приведенный выше перечень очень схематичен и не может обеспечить эффективное функционирование и развитие нефтегазового сектора в современных условиях.

Что предполагает эффективное и современное развитие нефтегазового сектора?

В самом общем виде — высокую социально-экономическую отдачу. Это не только налоговые поступления в бюджеты разных уровней, занятость (основная и дополнительная), влияние на развитие смежных и связанных отраслей (прежде всего, с точки зрения роста технологического уровня экономики и страны и отдельных ее регионов). Причем все эти направления связаны не столько с текущим периодом времени, сколько с достижением устойчивости роста (или достигаемого высокого уровня в течение продолжительного периода времени).

Та схема (или прообраз) институциональной системы, которая сформировалась в России к середине 1990-х гг., особых изменений с точки зрения ориентации на долговременный устойчивый тренд отмеченных выше характеристик, к сожалению, к настоящему времени не претерпела.

А именно, в основе организационной структуры находятся крупные вертикально интегрированные компании (пять из них обеспечивают более 75 % всей добычи нефти и одна — свыше 75 % добычи природного газа); в основе ценообразования лежит система налогообложения,

построенного на основе валового дохода и цен внешнего рынка; в основе недропользования — антикоррупционный аукционный принцип предоставления прав пользования недрами (за исключением компаний с госучастием — прежде всего, в случае так называемых стратегических месторождений).

К чему это ведет? Как такая схематичная (не говоря уже о некомплементарности) система работает на практике?

Самое общее заключение (доказательство которого, тем не менее, требует значительного большего места, чем формат статьи в научном журнале) сводится к тому, что она не гарантирует защиты прав собственности ни одной из сторон, участвующих в процессе освоения и использования нефтегазовых ресурсов. Некомплементарность наносит ущерб государству как собственнику недр, бизнесу — как инвестору, и не обеспечивает необходимый (точнее, приемлемый) уровень социально-экономической отдачи для общества (с учетом современных реалий и тенденций).

Как работает некомплементарная система в сфере управления нефтегазовыми ресурсами в России?

Наличие в системе условий нацеленности на коммерческую эффективность, с одной стороны, исключает (или уменьшает) возможность проявления феномена «мягких бюджетных ограничений» (банкротство довлеет над любой компанией в нефтегазовом секторе, если она реализует заведомо неэффективное решение).

С другой стороны, наличие вертикально интегрированных компаний, каждая из которых имеет весьма разветвленную сеть активов (в виде месторождений, находящихся на разной стадии освоения и разработки, имеющих различные показатели экономической эффективности), позволяет им достаточно гибко распределять риски и снижать неэффективность за счет изменения состава разрабатываемых объектов (не говоря уже о возможности извлечения дополнительного дохода за счет ценовых, курсовых и прочих финансовых инструментов).

Однако главную роль в создании устойчивости для крупных вертикально интегрированных компаний составляли и составляют следующие обстоятельства (которые с полным основанием могут быть отнесены к мягким ограничениям поведения):

— колоссальная обеспеченность ресурсной базой — накануне процесса радикальных экономических реформ обеспеченность запасами

промышленных категорий по нефти у большинства компаний превышала 30-летний период (в то время как у ведущих транснациональных компаний данный показатель колеблется в интервале от 12 до 15 лет; причина: запасы являются экономическим активом, который не может находиться в бездействии);

— наличие активов, созданных в рамках предыдущей экономической системы и имеющих остаточную стоимость, близкую к нулевой (в то время как воспроизводственная стоимость имеет на порядки большее значение) — скважины, трубопроводы, технологические комплексы, например, имеют физические сроки службы в условиях Западной Сибири значительно большие, нежели сроки списания стоимости;

— получение доступа к современным технологиям освоения и разработки месторождений и их избирательное применение (во второй половине 1980-х гг. с целью преодоления последствий первого крупного спада добычи нефти была открыта возможность создания совместных с иностранным капиталом предприятий. Основное направление их деятельности состояло в ускоренном развитии современных методов интенсификации добычи углеводородов — прежде всего, развитие бурения горизонтальных скважин и широкое применение технологии гидроразрыва пласта).

Данные обстоятельства действуют таким образом, что при ужесточении бюджетных ограничений (наличии реальной возможности банкротства) компании используют возможности маневрирования степенью использования тех активов, которыми они располагают. А значит, снижается внимание к:

— геологоразведке — зачем разведывать новые месторождения в ситуации, когда обеспеченность запасами (кратность) превышает в 2-3 раза аналогичный показатель ведущих транснациональных компаний? Результат — исчерпание новых открытий и стремительный рост так называемых «бумажных запасов» (прироста запасов, полученных в результате переоценки ресурсного потенциала находящихся в разработке месторождений, примерно 60 % всего прироста запасов нефти) [10];

— комплексной и рациональной разработке месторождений в целом — стремление к достижению высоких экономических показателей ведет к избирательной выработке лучших участков лучших месторождений [6]. Результат — снижение коэффициента нефтеотдачи почти в 1,5 раза (в то время как в мире наблюдается обратная картина), а также аномально низ-

кий уровень утилизации попутного нефтяного газа;

— развитию отечественной науки и отечественных технологий — при относительно высоком уровне локализации нефтегазового оборудования около 70–80 % на оставшиеся 20–30 % приходится все активное высокотехнологичное и наукоемкое оборудование (это отчетливо видно на примере шельфовых проектов [18]).

Вплоть до 1998 г. совокупная добыча нефти в России устойчиво снижалась. Начиная с 1999 г. она постепенно увеличивалась и к 2009 г. объем добычи практически достиг уровня 1990 г. Однако в процессе неуклонного роста добычи, повсеместно воспринимавшегося как успех, стали очевидными некоторые внушающие тревогу тенденции развития.

Важнейшим показателем эффективности нефтяной отрасли является коэффициент извлечения нефти — доля извлеченной нефти в первоначальном общем объеме запасов месторождения. Средний коэффициент извлечения нефти упал с 51 % в 1960 г. до 35 % в 2000 г. Данный показатель продолжал снижаться, несмотря на внедрение новых технологий, предназначенных для увеличения доли извлекаемой нефти. К 2008 г., по официальным данным, рассматриваемый показатель уменьшился до 30 % [1]. Более того, анализ проектной документации позволяет сделать вывод о том, что на важнейших месторождениях проектировавшиеся коэффициенты извлечения нефти изначально преувеличивались и не были достигнуты, несмотря на значительное увеличение количества скважин [6].

В предстоящие годы отрасли предстоит ответить на очень серьезный вызов и, по крайней мере, добиться сохранения совокупного уровня добычи. С одной стороны, российские показатели превосходят среднемировые. С другой, по сравнению со многими странами, коэффициент извлечения нефти на уровне 30 % является весьма низким. Например, на норвежском континентальном шельфе в 2010 г. этот показатель достиг 46 % [17]. Отрицательная динамика нефтеотдачи в России лишь отчасти объясняется истощением ресурсной базы. Очевидно, что извлечение «последней капли» из месторождения обходится дороже, чем добыча на начальных стадиях его жизни. Если ухудшение условий добычи не компенсируется гибким регулированием, прежде всего, гибкой налоговой системой, нефтедобывающей компании было бы коммерчески выгодно оставить месторождение, на котором велась добыча, и,

если у нее имеется такая возможность, начать добычу нефти на новых объектах. Важнейшей причиной снижения коэффициента извлечения нефти является неадекватная институциональная структура сектора. В ключевом законодательном акте — принятом в 1992 г. «Законе о недрах» (от 21 февр. 1992 г., № 2395-1) с последующими поправками — основное внимание уделяется вопросам предоставления прав пользования недрами, а не эффективному управлению ресурсами.

Другая важная проблема связана с недостаточным приростом запасов нефти в долгосрочном периоде. В 1995–2004 гг. большую часть времени ежегодный прирост запасов был меньшим по объему, чем добыча нефти. Непосредственная причина сокращения прироста запасов заключалась в уменьшении объема буровых работ. В 2008 г. объем проходки эксплуатационных скважин составил не более 50 % аналогичного показателя 1990 г. В 1990–2008 гг. разведочное бурение сократилось примерно на 80 % [1].

Нефтяные компании не имеют сильных стимулов к финансированию поиска и разведки новых месторождений. К 2005 г. 92 % всех разведанных запасов уже были предоставлены нефтяным компаниям [8]. Этот процесс начался в 1992 г., когда разрешения на добычу нефти были преобразованы в лицензии на право пользования недрами месторождений, а затем переданы нефтяным компаниям без какой-либо конкуренции. Компании получили контроль над очень крупными запасами нефти. Осуществлявшаяся в последующие годы практика лицензирования прав пользования недрами может быть охарактеризована как очень щедрая, особенно по отношению к государственным компаниям. По состоянию на 2014 г. почти все ведущие российские компании контролируют запасы нефти, сопоставимые по размерам с запасами ведущих транснациональных корпораций. В то же время они имеют существенно более ограниченные инвестиционные возможности и недостаточные стимулы к эффективной разработке всех имеющихся в их распоряжении месторождений. Вместо этого, в отсутствие четко определенного режима регулирования и конкуренции, российские компании занимались снятием сливок с самых лучших доставшихся им месторождений.

В лучшей мировой практике, как правило, предусматривается, что для получения лицензии компания должна была принять на себя ряд обязательств. Закон о недрах не предусма-

тривает предъявления к держателям лицензий сколько-нибудь значительных и действенных требований относительно результатов деятельности или соответствия техническим условиям. Более того, в лицензиях содержатся самые общие требования об ожидаемом уровне добычи и о том, когда он будет достигнут по основным параметрам. Поэтому в таких условиях значительная часть компаний практиковала получение как можно большего количества лицензий. Это привело к тому, что в отрасли стало насчитываться значительное число простаивавших скважин¹.

Введенная в России в 2002 г. налоговая система имеет исключительно фискальную ориентацию и характеризуется едва ли не полным отсутствием гибкости, что не позволяет учитывать специфические условия различных месторождений. Вследствие этого рациональное поведение нефтегазовых компаний состояло в разработке самых легких высокодоходных месторождений. При этом более сложные проекты оставались в стороне, что сопровождалось, как упоминалось выше, последующими трудностями при доработке и доосвоении данных месторождений (исключение, пожалуй, составляет деятельность ОАО «Татнефть», которая сумела на сильно выработанных месторождениях не только остановить падение добычи, но и перейти к ее росту). Отсутствие правовых и налоговых стимулов к освоению месторождений в новых регионах означало, что подавляющая доля добычи приходилась на ранее освоенные территории.

Казалось бы, в последние годы ситуация с приростом запасов улучшилась. Но сами нефтяные компании осуществляли разведку месторождений в основном на территориях вблизи уже разрабатывавшихся месторождений. Такая разведка является гораздо более простой и приносит существенно более высокий доход на инвестиции, чем разведка на новых территориях. К тому же вновь открытые месторождения, примыкавшие к уже разрабатывавшимся областям, автоматически добавлялись к запасам компании, которая вела добычу (перевод запасов из категории C2 в C1). Если же месторождение было открыто на новых территориях, у компании, которая провела успешную разведку, возникали проблемы с получением права на последующую добычу. Поэтому когда отдельная компания делала вы-

бор в пользу безопасных стратегий разведки, она вела себя рационально в краткосрочном периоде. Но это ее поведение имело негативные последствия для страны в целом, поскольку означало несбалансированное развитие ресурсной базы. Если мы хотим, чтобы новые месторождения вводились в эксплуатацию через годы и годы, необходимы постоянные поиск и разведка (и, следовательно, наличие у компаний готовности принимать риски, с этим связанные). Известно, что между открытием месторождения и началом промышленной добычи нефти существует значительный временной лаг (как правило, от 5–7 лет).

Более сбалансированная политика предполагает, что государство осуществляет постепенный процесс лицензирования, при котором предоставление лицензий на освоение «простых» месторождений сочетается с требованиями относительно разведки и разработки на более сложных территориях, что позволило бы добиться развития ресурсной базы в целом. Если государство слишком рано передает компаниям контроль над всей имеющейся на данный момент ресурсной базой, то оно тем самым резко ограничивает возможности для пропорционального развития в будущем. Если разработка более сложных месторождений изначально координируется с другими крупными открытиями, то при создании инфраструктуры возникает возможность более раннего использования менее эффективных источников ресурсов, а также разделения соответствующих издержек между участниками процесса. В случае единоличной разработки месторождений такое разделение издержек становится невозможным с коммерческой точки зрения.

К сожалению, нельзя утверждать определенно, что, например, нефтяная отрасль привлекла и привлекает крупные инвестиции. В 1998–2004 гг. они составляли в среднем 6 млрд долл. в год. Затем капитальные вложения начали увеличиваться и в 2008 г. достигли уровня 19,5 млрд долл., в 2013 г. превысили уровень в 26 млрд долл. В целом в 1998–2008 гг. общий объем инвестиций в нефтяную отрасль составил 72,6 млрд долл., в то время как объем отраслевых сделок в рамках слияний и поглощений — 117,3 млрд долл. Таким образом, перераспределение активов потребовало больше капитала, чем инвестиции в реальные активы. В некоторых случаях первое может рассматриваться как естественный способ развития более сильных, более целостных компаний. Однако особенность этого процесса в России заключалась в том, что продавцы очень часто

¹ В 2000–2010 гг. доля ежегодно простаивавших скважин составляла 16–26 % от общего их количества (то есть 25000–36000 скважин) (См.: Нефтегазовая вертикаль. 2010. №5).

использовали полученный доход для осуществления инвестиций не в нефтяной, а в другие секторы экономики. Следовательно, поглощения отображали собой чистый отток инвестиционного капитала из сектора. Вместе с тем потребность в инвестициях остается высокой. Согласно расчетам, представленным в официальной «Энергетической стратегии России на период до 2030 г.», инвестиции, необходимые для обновления производственных мощностей отрасли, составляют от 40 до 50 млрд долл. в год [1].

Вполне очевидно, что институциональная система, характеризующаяся такими особенностями, никак не может быть отнесена к числу нацеленных на достижение устойчивого уровня социально-экономической отдачи. Более того, результатом действия мягких ограничений поведения (в сочетании с некомплементарностью всей институциональной системы) является воссоздание, можно сказать, ренессанс, механизма действия мягких бюджетных ограничений. Данный механизм работает следующим образом:

- некомплементарная институциональная система ведет к неуклонному росту издержек — как на разрабатываемых месторождениях, так и, тем более, на новых, в слабо освоенных районах;

- как отдельные компании, так и нефтегазовый сектор в условиях относительно устойчивых цен (которые за истекшие 10–12 лет выросли в номинальном исчислении более чем в четыре раза) сталкиваются с проблемой низкой, а в целом ряде случаев и отрицательной доходности добычи углеводородов;

- основной выход из создавшейся ситуации видится в предоставлении налоговых льгот и преференций, которые позволяли бы выводить подобные проекты на уровень положительной рентабельности.

Льготы и преференции предоставляются на определенный период и при условии достижения отдельными параметрами, характеризующими процесс освоения месторождений, «критических значений» (по степени работанности запасов, по принадлежности к определенному району, по степени вязкости нефти и т. д.). Очевидно, что такая «ручная настройка» сопряжена со значительными трансакционными издержками, что еще более снижает ожидаемую обществом отдачу от добычи углеводородов.

Результаты приватизации и некомплементарный характер институциональной системы привели к тому, что инсайдерские

группы, доминировавшие в частных нефтяных компаниях, уделяют основное внимание не долгосрочному росту добычи углеводородов, а финансовым показателям и повышению капитализации. Этот подход направлен на максимизацию их личных доходов, что во многих случаях достигалось ценой инвестиционных потребностей компаний. Возможно, такого рода действия объяснялись высоким уровнем экономической, политической и институциональной неопределенности. Парадоксально, но новые ВИНК и их капиталистические собственники сохранили многие из черт централизованной плановой экономики с ее пренебрежением к долгосрочным перспективам, включая доходность инвестиций в основной капитал в длительном периоде. Согласно Дж. Грейсу, российские компании отличаются от западных в таких аспектах, как «взаимодействие с государством, подход к осуществляемым в отрасли иностранным инвестициям и отношение к ценности природных ресурсов» [14].

Непрозрачная структура собственности в частных компаниях вкупе с неясной и слабой институциональной средой обусловили следующие особенности их поведения:

- максимизация контроля над компанией с целью предотвращения враждебных поглощений в ситуации несовершенной нормативно-правовой базы и пренебрежения к соблюдению законности. Это позволяло инсайдерам контролировать финансовые потоки и распределять доходы компании в соответствии с собственными приоритетами;

- доминирование краткосрочных целей над долгосрочными. Слияния, поглощения и спекулятивные операции на фондовых рынках способствовали быстрому увеличению капитализации, а также позволяли гораздо более быстро получить доход на капитал, чем инвестиции в производство. Выплаты дивидендов служили интересам мажоритарных акционеров;

- часть компаний, таких как «ТНК-ВР», «ЮКОС» и «Сибнефть», придерживались так называемой «стратегии ухода», предусматривавшей приобретение активов по низким ценам, обеспечение их быстрой капитализации и последующую продажу по высокой цене крупному стратегическому инвестору. Такого рода поведение можно обнаружить и среди иностранных компаний, но оно получило гораздо меньшее распространение. Данные российские нефтяные компании действовали в значительной степени как финансовые спекулянты;

- активное использование административного ресурса. В отсутствие институтов, способ-

ных разрешать конфликты между партнерами, для акционеров, как и для представителей других заинтересованных групп, очень большое значение имели хорошие отношения или защита от произвола власти. Во многих случаях наличие административного ресурса было условием успеха на приватизационных и инвестиционных аукционах;

— компании использовали свои доминирующие позиции в регионах, где они занимали полумонопольное положение — как в геологоразведке, так и в добыче углеводородов;

— компании, обладавшие недорогими активами, а также не испытывавшие потребности в привлечении крупных внешних инвесторов, имели возможность прикрыть почти непроницаемой завесой свою производственную деятельность, равно как и распределение доходов;

— большинство интеграционных процессов носило враждебный характер. В отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы верх одерживали те, кто обладал крупными финансовыми ресурсами, а также хорошими связями в местных администрациях или судах. Проигрывающая сторона или миноритарные акционеры в большинстве случаев оказывались беззащитными.

Таким образом, несмотря на то, что в начале 2000-х гг. большая часть российской нефтяной промышленности находилась под частным контролем, сложившаяся в ней ситуация мало напоминала транспарентную современную экономику, функционирующую на принципах рыночного хозяйства.

Вполне очевидно, что в условиях роста роли и значения нефтегазового сектора в экономике России (свыше 20 % ВВП, более 50 % налоговых поступлений и 60 % — экспортных доходов и т. д.) государство не могло оставаться в стороне от снижающейся отдачи от нефтегазового сектора (прежде всего нефтяного субсектора). Результатом явилось частичное огосударствление нефтяного сектора, которое началось вскоре после изменений, произошедших в руководстве России в 2002 г. Одним из доминирующих мотивов является стремление к преодолению последствий действия мягких ограничений поведения. Преодоление некомплементарного характера институциональной системы требует и значительного времени и наличия высококвалифицированных специалистов в области, например, регулирования процессов недропользования, технической политики, горного права и т. д.

Поэтому к числу причин, которые обусловили изменение политики в отношении нефте-

газового сектора начиная с середины 2000-х гг., следует отнести:

— отсутствие эффективной системы управления нефтегазовыми ресурсами. Несовершенная нормативно-правовая основа и проблемы с правоприменением позволяли частным компаниям получать высокую ренту и в значительной степени самостоятельно управлять полученными лицензиями. Отсюда растущая обеспокоенность относительно отрицательного воздействия данной практики на долгосрочное управление ресурсами (не только низкий КИН, но и резкое ухудшение условий результативного доосвоения остаточных ресурсов углеводородов в будущем);

— впечатление, что государство не получает надлежащих налоговых поступлений. Чтобы исправить ситуацию, оно установило прямой контроль над значительной частью нефтяной отрасли (в течение ряда лет такие компании, как «Сибнефть», «ТНК-ВР» начисляли дивиденды, превышавшие полученную прибыль);

— осознание того, что дальнейшее развитие нефтегазового сектора зависит от освоения новых регионов, таких как Восточная Сибирь и Дальний Восток, а также месторождений на континентальном шельфе. Сформировалось мнение, что необходимые для этого крупные инвестиции окажутся не по плечу частным компаниям. Решение проблемы виделось в ставке на крупные государственные компании.

К сожалению, одностороннее решение по преодолению негативных результатов действия мягких институциональных условий не могло (и не может в принципе) преодолеть возникшие проблемы. В результате многие слабости частных компаний стали присущи и компаниям, которые контролируются государством. Внимание менеджмента госкомпаний точно так же было сосредоточено, прежде всего, на краткосрочных показателях деятельности, а их операции были ничуть не более транспарентными.

Проблема состоит в том, что компании с государственным участием (ОАО «Роснефть» и ОАО «Газпром») контролируются небольшими группами частных лиц, мало подотчетных обществу. Государственные компании, точно так же как и частные, извлекают выгоду из своего положения в регионах, где они доминируют в освоении месторождений и добыче, а также из привилегированного доступа к новым источникам ресурсов и каналам экспорта продукции. При этом частные компании, особенно малые и средние, испытывают колоссальные трудности в расширении деятельно-

сти за пределы традиционных областей, так как все самые лучшие новые месторождения предназначены государственным компаниям [2]. Наиболее показательной в этом отношении является ситуация с добычей углеводородов на континентальном шельфе. В соответствии с принятым в 2008 г. законом, монополия на соответствующую деятельность была передана госкомпаниям.

В сбалансированной современной экономике, функционирующей на принципах рыночного хозяйства, компании, стремящиеся к максимизации прибыли, будут демонстрировать тенденцию к значительным инвестициям, которые позволили бы им обеспечить долгосрочное развитие. При этом подразумевается наличие устойчивых институциональной структуры и прав собственности, которые гарантировали бы инвесторам получение в будущем дохода на инвестиции. Характерная в целом для экономики России высокая неопределенность относительно направлений и условий развития ведет к тому, что многие инвесторы значительно недооценивают будущие доходы и делают выбор в пользу краткосрочных выгод. Данная проблема осложняется структурой собственности, когда в числе акционеров доминируют небольшие группы частных лиц. Высокий уровень концентрации собственников означает, что они в меньшей степени склонны к риску, чем рассеянные собственники акционерных компаний, в которых крупную по размерам группу владельцев объединяет исключительно общий интерес к компании [16].

Современная нормативно-правовая база не обеспечивает должную защиту малых и средних по размерам компаний. Они вынуждены вести свою деятельность в неравных условиях по сравнению с крупными компаниями, обладающими огромными финансовыми возможностями и административными ресурсами. Следствием этого становится резкое ограничение конкуренции внутри нефтяного сектора. Данная динамика не полностью соответствует особенностям ресурсной базы, характеризующейся резким уменьшением размеров новых месторождений и более сложной геологией. Эти условия требуют более гибких подходов и диверсифицированной отраслевой структуры. В России же практически полностью отсутствует «второй ярус» из малых и средних нефтяных компаний.

Развитие нормативно-правовой базы происходит рассогласованно и бессистемно. В целом, институциональная среда России характеризуется новой формой мягких ограниче-

ний, благоприятствующих производственной деятельности большинства крупных пользователей нефтегазовых ресурсов. Они отнюдь не тождественны мягким бюджетным ограничениям централизованной плановой экономики, которые были проанализированы Я. Корнаи [3]. В России сложились чрезвычайно мягкие условия поведения, прежде всего, для крупных компаний. Они порождены возможностями гибкого (избирательного) применения технологических, экономических, нормативно-правовых, финансовых условий со стороны компании-пользователя нефтегазовых ресурсов.

Наиболее важным механизмом повышения экономических результатов деятельности компании является достижение соглашений с властями о различных схемах налоговой оптимизации. Структуры нефтегазового сектора и собственности открывают пространство для манипуляций с экономическими результатами. Например, между нефтяными и сервисными компаниями существуют тесные связи, и первые очень часто владеют вторыми (например, покупка ОАО «Роснефть» в 2014 г. пакета акций норвежской буровой компании North Atlantic Drilling Ltd (NADL) путем обмена активов и инвестиций в ее уставный капитал [7]). Завышая цены на оборудование и услуги, нефтяные компании получают возможность увеличить вычеты из денежной выручки, сокращая налог на корпоративный доход. Между тем прибыль накапливается в сервисных компаниях, обладающих широкими возможностями для их последующего перераспределения.

Мягкие институциональные ограничения обуславливают слабые стимулы к привлечению внешнего финансирования для осуществления новых проектов, разработки ресурсной базы, разведки и технологического развития. Компаниям позволяет разрабатывать месторождения относительно недорогими способами с использованием соответствующих технологий, что обеспечивает им высокие краткосрочные прибыли и позволяет не слишком беспокоиться о долгосрочном рациональном развитии ресурсной базы. Основное внимание уделяется более интенсивной разработке месторождений, на которых уже ведется добыча с использованием стандартных технологий [4].

Важнейшими элементами реформы российского нефтегазового сектора должны стать повышение степени его транспарентности и создание действительно конкурентной среды. Анализ международного опыта позволяет сделать вывод о том, что эффективное развитие может быть достигнуто только благодаря дея-

тельности транспарентных компаний. В отсутствие надежной и точной информации об объектах регулирования невозможно создать систему управления минеральными ресурсами, социально-эффективную и ориентированную на устойчивое развитие в долгосрочном периоде. Государство не обладает надежной информацией о компаниях и их деятельности. Это утверждение верно и в отношении компаний, которые принадлежат государству.

Представляется, что для повышения эффективности функционирования нефтегазового сектора и выхода из институциональной ловушки, обусловленной мягкими институциональными условиями, могут быть предприняты следующие важные шаги:

- создание конкурентного сервисного сектора. В этом случае издержки более точно отражали бы действительную относительную ограниченность. Вероятно, произошло бы их снижение по сравнению с нынешним уровнем, когда они используются для различных манипуляций в рамках крупных компаний;

- усовершенствование нормативно-правовых основ лицензирования, которое должно поощрять разведку и способствовать более сбалансированному освоению ресурсной базы;

- осуществление новых крупномасштабных проектов на основе транспарентного проектного финансирования силами дочерних компаний или совместных предприятий;

- реорганизация крупных государственных компаний посредством отделения от них вспомогательных и побочных видов деятельности и предоставления возможности сосредоточения усилий на областях, в которых они особенно сильны и способны воспользоваться экономией, обусловленной масштабами добычи.

Эффективная регулятивная система должна развиваться постепенно. Движение в данном направлении отнюдь не предполагает ликвидации крупных компаний. В обозримом будущем они будут оставаться «становым хребтом» сектора по добыче и переработке углеводородного сырья и сильными игроками на международных рынках. Некоторое уменьшение в размерах позволило бы им стать еще сильнее, так

как способствовало бы повышению эффективности деятельности компаний и их международной конкурентоспособности. Поэтому реформы могут рассматриваться как приемлемые многими из тех, кто заинтересован в уже сложившейся системе.

Зависимость развития российского нефтяного сектора от уже пройденного пути очевидна. Не вызывает сомнений, что эта зависимость ограничивает дальнейшее его развитие. В частности, более полному использованию возможностей рыночных механизмов препятствуют технологическая структура и основные производственные фонды, сформированные еще в условиях системы централизованного планирования и управления. Современная отраслевая структура уходит корнями в организацию советского нефтегазового сектора. В то же время матрица собственности и методы ведения деятельности компаний в значительной степени сформировались во второй половине 1990-х гг., в постсоветский период, характеризовавшийся слабым государством и отсутствием политики реального управления нефтегазовыми ресурсами. Современная организационная структура и имеющийся подход к регулированию сектора не соответствуют нарастающей потребности в реальном развитии ресурсной базы, что представляет собой проблему, которая со временем будет все более и более обостряться.

Несмотря на то, что государство, начиная с 2000-х гг., играет все более активную роль в нефтегазовом секторе, его основная политика направлена не на повышение эффективности и сбалансированное развитие ресурсной базы, а на упрощение администрирования и контроля за сектором.

Нефтегазовый сектор демонстрирует высокий уровень гомеостаза. Созданные в прошлом в совсем иных условиях субъекты хозяйствования и механизмы собственности защищают институты, наделившие их статусом и властью, и манипулируют ими. Сложившееся положение дел можно со всей определенностью охарактеризовать как «мягкие институциональные ограничения».

Список источников

1. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р / Министерство энергетики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/energostategy>.
2. Корзун Е. Малые и средние нефтедобывающие компании. Презентация на круглом столе «Привлекательны ли российские нефтегазовые активы?». Москва, ВШЭ, 31 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: www.hse.ru.
3. Корнаи Я. Дефицит. — М.: Науча, 1990.

4. *Крюков В.* Анализ развития системы недропользования в России // Вопросы экономики. — 2006. — №1. — С. 86-101.
5. *Крюков В.* Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации. — Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства, 1998.
6. *Муслимов Р.Х.* КИН — его прошлое и будущее на месторождениях России // Бурение и нефть. — 2011. — 9 февр. [Электронный ресурс]. URL: <http://burneft.ru/archive/issues/2011-02/9>.
7. «Роснефть» купит долю в норвежской компании, несмотря на санкции // Ведомости. — 2014. — 25 авг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/32450961/rosneft-i-norvezhskaya-north-atlantic-drilling-obmenyayutsya#ixzz3CAGfUtwa>.
8. *Садовник П.* Основные работы Федерального агентства по недропользованию в части углеводородного сырья и подземных вод в 2004 г. и задачи на 2005 г. // Минеральные ресурсы России. — 2005. — №2. — С. 200-260. — (Экономика и управление).
9. *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. — СПб.: Лениздат, 1996.
10. *Храмов Д.* Основные задачи государственной политики в области геологии и недропользования // Минеральные ресурсы России. — 2013. — №1. — С. 6-11. — (Экономика и управление).
11. Эволюционный подход к формированию системы регулирования нефтегазового сектора экономики / Крюков В., Севастьянова А., Токарев А., Шмат В. — Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства, 2002.
12. *Chandler, William* (2000). *Energy and Environment in the Transition Economies*. Boulder, CO: Westview Press.
13. *Enos, John L.* 2002. *Technical Progress and Profits. Process Improvements in Petroleum Refining*. Oxford: Oxford University Press.
14. *Grace, John D.* 2005. *Russian Oil Supply — Performance and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.
15. *Graham, Loren.* 1998. *What Have We Learned About Science and Technology from the Russian Experience?* Stanford, CA: Stanford University Press.
16. *Kryukov, Valeriy, and Arild Moe.* 2007. *Russia's Oil Industry: Risk Aversion in a Risk-Prone Environment*, *Eurasian Geography and Economics* 48 (3): 341-357.
17. Ministry of Petroleum and Energy. 2011. *Facts — The Norwegian Petroleum Sector 2011*. Oslo: Ministry of Petroleum and Energy.
18. *Staalesen, Atle.* 2013. «Norwegians winning Russian Arctic contracts». *Barents Observer*. <http://barentsobserver.com/en/energy/2013/10/norwegians-winning-russian-arctic-contracts-25-10>.

УДК 338.24:330.15

Ключевые слова: институциональная система, мягкие бюджетные ограничения, мягкие институциональные условия, нефтегазовый сектор