

Ю.К. Шафраник
В.А. Крюков

НЕФТЕГАЗОВЫЕ РЕСУРСЫ В КРУГЕ ПРОБЛЕМ



Ю.К. Шафраник
В.А. Крюков

НЕФТЕГАЗОВЫЕ РЕСУРСЫ В КРУГЕ ПРОБЛЕМ

*О формировании комплексной
системы недропользования
при вовлечении в оборот ресурсов
углеводородного сырья
в условиях переходного периода*

МОСКВА



ОАО «ИЗДАТЕЛЬСТВО «НЕДРА»
1997

УДК [338.24+349.44]:62^л.32

ББК 26.325.31

Ш 30

ОБ АВТОРАХ



**Юрий
Константинович
ШАФРАНИК**

— это имя хорошо известно каждому, кто хотя бы в малой степени соприкасается с проблемами развития и функционирования топливно-энергетического комплекса. До 1990 года он возглавлял одно из наиболее перспективных нефтедобывающих производственных объединений Западной Сибири — «Лангепаснефтегаз». В 1990—1991 годах был председателем первого избранного на демократической основе Тюменского областного Совета народных депутатов. В 1992 году Ю. Шафраник по решению Президента России стал первым губернатором Тю-

**Валерий
Анатольевич
КРЮКОВ**

— кандидат экономических наук, заведующий сектором «Экономические проблемы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса» Института экономики и организации промышленного производства (ИЭиОПП) Сибирского отделения Российской академии наук; специалист в области экономических проблем нефтегазового сектора экономики.

В последние несколько лет занимается исследованиями по проблемам региональной экономики — оценки совершенствования структуры хозяйства нефтегазовых территорий, региональ-

ISBN 5-247-03757-X

© Ю.Шафраник, В.Крюков, 1997

© Оформление. ОАО «Издательство
«Недра», 1997

менской области. Затем на протяжении почти четырех лет – до августа 1996 года – он возглавлял Министерство топлива и энергетики Российской Федерации.

Будучи председателем областного совета, губернатором области и министром, Ю. Шафраник всегда выступал инициатором рыночных реформ. На его долю выпала нелегкая и неблагодарная миссия руководить главным нефтегазодобывающим регионом страны и важным сектором ее экономики в первые годы переходного периода, когда российская экономика оказалась в состоянии тяжелого кризиса.

Под руководством Ю. Шафраника готовились и выполнялись первые решения по преобразованию экономических отношений в Тюменской области и по разработке Программы развития этого региона страны, формированию новой модели недропользования в топливно-энергетическом комплексе и новой концепции управления нефтяным сектором российской экономики.

ных аспектов государственного регулирования нефтегазового сектора в условиях рыночных отношений, финансово-экономических форм и методов реализации территориями своих прав при использовании природно-ресурсного потенциала.

В 1990–1997 годах В. Крюков участвовал в подготовке многих предложений и рекомендаций по структурной перестройке хозяйства Тюменской области, реформированию системы и механизмов недропользования на ее территории, реструктурированию предприятий нефтегазового сектора.

Его работы, посвященные данным проблемам, опубликованы в двух монографиях, в ряде изданий ИЭиОПП СО РАН, в журналах "Энергия", "Энергетическая политика", "Мировая экономика и международные отношения", "Финансы в Сибири", "Petroleum Economist", "Oil & Gas Journal", "Post Soviet Geography", "Oil & Gas Law and Taxation Review" и многих других.

ВВЕДЕНИЕ

Замысел настоящей книги созрел у авторов давно, но, пожалуй, окончательно он сформировался под влиянием последних, чрезвычайно насыщенных событиями лет.

Эта книга – не о проблемах добычи углеводородного сырья и не об управлении и регулировании нефтегазовым сектором экономики. Эта книга – о проблемах управления ресурсами углеводородного сырья с точки зрения получения наибольшей ценности для общества от их разведки, освоения и добычи.

По мнению авторов, что весьма убедительно подтверждает опыт многих стран мира, правильное решение проблем управления ресурсами углеводородного сырья может обеспечить решение широкого комплекса проблем – от социальных, экономических, научно-технических до внутри- и внешнеполитических. Необходимость решения политических проблем весьма актуальна для России, испытывающей немалые трудности в построении федеративного государства и в налаживании взаимовыгодного сотрудничества с зарубежными странами даже, например, со своими ближайшими соседями и партнерами по СНГ.

Прошедшие годы были не только годами ухода от системы административно-командного централизованного планирования и управления экономикой, но и годами перехода к новым внутригосударственным отношениям, основанным на принципах федерализма. Одной из важнейших проблем, с которой столкнулась наша страна при проведении реформы внутригосударственных отношений и экономической реформы, стал вопрос о недрах, о роли и месте отношений в процессе недропользования при

проведении политических и экономических преобразований.

Для России – страны с колоссальным природно-ресурсным потенциалом – вопросы развития отношений, связанных с предоставлением прав на пользование недрами и контролем за выполнением условий их предоставления, вопросы использования отношений в процессе недропользования для регулирования более широкого спектра социально-экономических процессов являются одними из важнейших. На наш взгляд, в ходе проводимых экономических реформ комплексный характер отношений в процессе недропользования, сфера их действия не осознаны и не использованы еще в достаточно полной мере.

Природные ресурсы, в том числе ресурсы участков недр, составляют “естественную” основу экономического потенциала страны. Поэтому система связей и отношений, опосредующих вовлечение в хозяйственный оборот данной “естественной” основы, должна рассматриваться с более широких и комплексных позиций, чем те, которые преобладают в России в настоящее время. А именно, в отношении управления ресурсами углеводородного сырья, на наш взгляд, сложился весьма упрощенный подход, в соответствии с которым просто необходимо обеспечить потребность в топливно-энергетических ресурсах и нефтехимическом сырье, а также поступление средств в бюджеты различных уровней.

Несомненно, что ресурсы углеводородного сырья занимают среди всех минерально-сырьевых ресурсов ведущее положение не только с точки зрения важности для экономического суверенитета любой страны как с позиций удовлетворения различных производственных и бытовых потребностей, так и с точки зрения формирования необходимых финансовых ресурсов для всей экономики в целом. Правомерность такого взгляда на ресурсы углеводородного сырья в настоящее время ни у кого не вызывает сомнений, и он является преобладающим.

Вместе с тем отношения, связанные с определением статуса минерально-сырьевых ресурсов, подходами к распределению рентного дохода от добычи полезных ископаемых, процедурами и политикой по предоставлению прав на пользование недрами, демонополизацией и регулированием нефтегазового сектора экономики (особенно при продаже госпакетов акций крупнейших нефтяных компаний и полном их переходе в частную собственность), отражают важнейшие политические и экономические проблемы переходного периода. Именно комплексный характер отношений, связанных с использованием ресурсов углеводородного сырья, позволяет говорить об их роли в решении более широкого круга проблем, выходящих за пределы развития топливно-энергетического комплекса и процесса формирования доходов государственного бюджета.

Минерально-сырьевые ресурсы (в том числе ресурсы углеводородного сырья) относятся к невозпроизводимым (невосполнимым) ресурсам – тонна нефти или кубометр газа, извлеченные из недр сегодня и вскоре потребленные, не вернутся уже никогда.

Поэтому возникает проблема распоряжения данным ресурсным потенциалом таким образом, чтобы не только удовлетворить потребности ныне живущих поколений, но и создать экономический потенциал жизни и деятельности будущих поколений. Иллюзия централизованного планирования заключалась в том, что можно все и для всех просчитать и определить, как и каким образом двигаться к созданию экономического потенциала жизни в будущем. Такой подход лишает и территории и недропользователей возможности контролировать свое поведение в будущем и управлять им. Саморазвитие, самоконтроль – это важнейшие движущие стимулы современной цивилизации. На наш взгляд, в основе самоконтроля и саморазвития сырьевых территорий как раз и лежит система управления природно-ресурсным потенциалом.

При этом речь идет о формировании такой системы владения, распоряжения и пользования минерально-сырьевыми ресурсами, которая позволяла бы учесть и сбалансировать интересы всех основных сторон – Федерации, субъекта Федерации, муниципалитета и недропользователя.

“Геометрическая” интерпретация проблемы взаимодействия – **“круг проблем”** отражает, на наш взгляд, именно данное обстоятельство – необходимость построения системы, основанной на равноправном участии всех сторон. К этому состоянию надо стремиться, однако в конкретных условиях могут возникать и возникают “деформации” – перекосы в ту или другую сторону.

Мы считаем, что важнейшим достижением последних лет в области управления ресурсами углеводородного сырья (и думается, не только) является признание наличия конфликта интересов сторон, участвующих в данном процессе. Поэтому одна из отличительных особенностей формирования новой системы управления нефтегазовыми ресурсами состоит в своевременном выявлении, оценке глубины и определении путей разрешения возникающих конфликтов. К сожалению, в ряде случаев необходимые меры принимаются со значительным запаздыванием, что связано, в частности, с узким пониманием роли и места отношений недропользования. Например, мнимая прежде бесконфликтность процессов недропользования привела к проявлениям крайних форм суверенитета в данной области в 1990–1991 годах.

Раскрытию подобных конфликтных проблем управления ресурсами углеводородного сырья в значительной мере посвящена предлагаемая вниманию читателя книга. Процесс управления ресурсами углеводородного сырья представлен как процесс возникающих конфликтов и проблем по следующим линиям:

- Федерация - субъект Федерации;
- субъект Федерации - недропользователь;

- Федерация - недропользователь.

Данный подход отражает и структура книги.

В первой главе рассматриваются исходные понятия и налагаются подходы к владению, распоряжению и управлению ресурсами углеводородного сырья в рамках различных форм государственного устройства.

Во второй главе рассматриваются особенности недропользования в рамках социалистической системы – анализируются цели основных участников процесса недропользования, а также механизмы осуществления взаимосвязей между ними.

Третья глава посвящена анализу особенностей систем недропользования в современных индустриальных странах. Авторами предпринята попытка показать многообразие задач, которые решаются в рамках системы недропользования в развитых индустриальных странах, которые имеют собственные ресурсы углеводородного сырья. Показана значительная роль государства и государственной политики в регулировании всех основных элементов системы недропользования.

Четвертая глава посвящена начальному этапу формирования новой модели недропользования – сначала в рамках СССР, а затем в суверенной России – в 1990–1992 годах. В данной главе проанализирован подход к формированию новой модели недропользования на региональном уровне в рамках Программы развития Тюменской области, который нашел отражение в Указе Президента РФ № 122 от 19 сентября 1992 года “О Программе развития Тюменской области”.

В пятой главе раскрыты сложности и противоречия процесса формирования нового экономико-правового пространства (новой экономической системы и нормативно-правовой среды регулирования отношений недропользования). Показаны как проблемы, так и противоречия формируемой среды, а также те последствия, которые выдвигают на первый план весьма специфические

подходы к решению (такие как Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" от 30 декабря 1995 года).

Шестая глава затрагивает проблемы формирования системы взаимоотношения по линии "Федерация – субъект Федерации". По мнению авторов, начиная с 1995 года, процесс формирования данных взаимоотношений отличается большим прагматизмом и большей практической направленностью. Отнесение вопросов недропользования к предметам совместного ведения авторы считают значительным достижением в политической, экономической и законодательной областях, что позволяет реализовать достаточно эффективные схемы практического взаимодействия по линии "Федерация – субъект Федерации". На этой же основе возможны и формирование фонда участков недр федерального значения и решение целого ряда других вопросов управления ресурсами углеводородного сырья.

В седьмой главе показано, как меняются цели и приоритеты основных субъектов процесса недропользования в переходной ситуации в России. По мнению авторов, в настоящее время в России можно вести речь о формировании отдельных, весьма существенных фрагментов новой системы недропользования. Значительным препятствием на пути становления полной системы является недооценка роли и места отношений недропользования в рамках более общих процессов государственных и экономических преобразований.

Написание настоящей книги было бы невозможно без заинтересованного участия коллег по совместной работе и в Сибири, и в Москве В.А. Двуреченского, А.П. Девятова, В.И. Карасева, В.П. Орлова, С.К. Шафраника, В.В. Шмата. Всем им авторы выражают сердечную признательность и благодарность.

Глава 1. КРУГ ИЛИ ТРЕУГОЛЬНИК?

1.1. Исходные термины и понятия

1.1.1. Углеводородные ресурсы и недра

"Нефтегазовые ресурсы", "нефть", "газ", "углеводородное сырье", "запасы углеводородов в недрах" – эти и другие слова и термины будут использоваться на страницах настоящей книги в качестве обозначений объекта приложения многоплановых и разнообразных отношений – *"отношений недропользования"*, связанных с поиском, разведкой, добычей и использованием полезных ископаемых, с реализацией прав собственности на минеральное сырье в недрах и минеральное сырье, извлеченное из недр.

К недрам в настоящее время принято относить *"часть земной коры, расположенную ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающихся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения"* (см. Федеральный закон "О недрах", преамбула, 1995)¹. Вместе с тем следует заметить, что существует значительная неясность и неопределенность в разграничении понятий *"недра"* и *"минерально-сырьевые ресурсы"*. Сошлемся на мнение М.Махлиной, согласно которому *"... в Конституции РФ проводится грань между при-*

¹ Здесь и далее, кроме специально оговоренных случаев, официальные документы – федеральные законы, постановления Верховного Совета и Государственной Думы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения правительства – цитируются по текстам, содержащимся в электронных правовых базах "Консультант" и "Кодекс".

родными ресурсами, к которым относятся полезные ископаемые, и недрами... Однако нет законодательного определения понятий недра и полезные ископаемые" (Махлина, 1996 [11]).

В этой связи здесь и в дальнейшем на страницах настоящей книги мы будем придерживаться данного выше определения недр, а под ресурсами углеводородного сырья будем понимать ресурсы нефти, газа, газоконденсатных жидкостей, содержащихся в границах определенных участков недр (либо в блоках земной коры).

В рамках настоящей книги для нас не является принципиальным разделение ресурсов и запасов так, как это принято в нефтегазовой геологии, а также в теории и практике поисков, разведки и разработки месторождений.

Для нас принципиально важно то, что ресурсы углеводородного сырья в силу своих уникальных свойств (как физико-химических, так и экономических, т. е. связанных со "способностью" аккумулировать в единице объема продукции конечного использования значительную по величине экономическую ренту) являются объектом приложения и взаимодействия широкого круга разнообразных экономических, правовых и политических связей и отношений.

1.1.2. Хозяйствующие субъекты

Ресурсы (или запасы – см. выше) углеводородного сырья, находящиеся в недрах приобретают общественную ценность (значимость), лишь будучи:

1) обнаруженными и разведанными, т. е. количественно установленными и идентифицированными по всем основным геолого-промысловым и физико-химическим параметрам;

2) признанными экономически эффективными для последующего освоения (подготовки залежи к добыче) и разработки (собственно добычи);

3) добытыми и использованными для удовлетворения потребностей в топливе, энергии и сырье для получения нефтехимических продуктов.

Поэтому запасы полезного ископаемого могут иметь как **потенциальную ценность**, определяемую обычно чисто расчетным путем исходя из затрат на освоение и добычу, складывающихся на том или ином региональном рынке цен на данный вид сырья, так и **реальную** – фактически реализованную. Ценность для общества состоит не только в наличии определенных потребительских свойств (например, физико-химическом составе углеводородов), но и во многом определяется господствующей социально-экономической системой и ее приоритетами (см. ниже).

Разделение потенциальной и реальной ценности полезных ископаемых (минерально-сырьевых ресурсов) позволяет понять значение системы недропользования, которое состоит в достижении максимальной близости между потенциальной и реальной ценностью минерально-сырьевых ресурсов.

Следует заметить, что не всегда и не все из вышеприведенных этапов "признания" ценности ресурсов углеводородного сырья являются обязательными и играют одинаково важную роль в определении ценности запасов. Например, еще свежи в памяти воспоминания о том времени, когда решения о вводе запасов в разработку и о темпах отбора запасов принимались вопреки соображениям экономической и социальной эффективности.

К **хозяйствующим субъектам** мы будем относить различные по форме собственности и внутренней структуре производственные единицы, осуществляющие поиск, разведку и добычу ресурсов углеводородного сырья. При этом необходимо принимать во внимание, что в различных исторических, экономических и социально-политических условиях организационно-правовой статус

хозяйствующих субъектов, а также их основные цели и задачи могут существенно различаться.

На данном этапе для нас важно выделение по функциональному признаку **двух основных групп хозяйствующих субъектов**:

1) осуществляющих поиск и разведку залежей и месторождений углеводородного сырья;

2) осуществляющих добычу и реализацию добытых углеводородов.

Реформирование экономической системы, изменение отношений собственности вводит еще одно измерение – **форму собственности хозяйствующих субъектов** (частные или государственные). При этом принципиальным является разделение государственных (точнее, государственных) по форме и по существу предприятий в рамках системы централизованного планирования и управления от государственных по форме, но частнокапиталистических по существу компаний, если таковые имеются, в рамках рыночной системы хозяйства.

1.1.3. *Верхний уровень политической системы управления обществом*

Как правило, под **“государством”** понимают основной институт политической системы общества, осуществляющий управление. Для нас с точки зрения рассматриваемых проблем важно отражение многоуровневой структуры системы государственного управления в России – на федеральном уровне и на уровне отдельного субъекта Федерации.

Как правило, государство осуществляет **регулирование отношений недропользования** в следующих основных формах:

1) **законодательной** – путем принятия соответствующих нормативно-правовых документов;

2) **исполнительной** – например, путем выдачи лицензий на право пользования недрами;

3) **в форме прямого участия** – финансирования или наличия государственной собственности в соответствующих секторах экономики (либо в виде частичного владения, либо в виде владения контрольным пакетом, либо, наконец, в виде полного 100-процентного владения активами компаний);

4) **в форме косвенного регулирования** – фискального (налогового) и с помощью различных мер тарифного (включая ценовую политику) и нетарифного регулирования деятельности недропользователей (в виде, например, регулирования доступа на определенные рынки);

5) **контрольной и судебной**.

Роль государства в регулировании отношений недропользования во многом зависит от сложившейся системы собственности на минерально-сырьевые ресурсы.

Принято считать, что в мировой практике сложились четыре различных подхода к системе собственности на минерально-сырьевые ресурсы, основанные на принципах: 1) *захвата*, 2) *доступа*, 3) *предоставления прав и привилегий*, 4) *владения*.

Во многих странах в явной форме предпочтение отдается последним двум системам – особенно в том случае, когда нефтегазовые операции имеют длительную историю. В США, например, большинство нефтедобывающих компаний вынуждены тратить огромные средства на урегулирование земельных вопросов, юридическое разрешение споров между компаниями и землевладельцами, а также на согласование позиций различных компаний при вовлечении месторождения в разработку в том случае, если отдельные его блоки принадлежат разным собственникам (с тем, чтобы обеспечить длительную и рентабельную разработку месторождения).

В целом в современных условиях в большинстве стран мира преобладает система недропользования, при

которой собственность на недра (соответственно и на полезные ископаемые, в них содержащиеся) является государственной, и лишь предоставляются права на пользование недрами, что, как правило, находит отражение в соответствующем соглашении (Швембергер, 1995 [19]).

Вставка 1.1. О различных подходах к системе собственности на минерально-сырьевые ресурсы (Drouard, Devaux-Charbonnel, 1966 [23])

1. Система собственности, основанная на принципе **захвата**, имела место или существует в странах, которые заселялись путем иммиграции. В этом случае минеральные ресурсы принадлежат первооткрывателю (частному лицу или компании) или тому, кто первым подает заявку на получение права собственности. Поскольку эта система легко может привести к конфликтам между различными претендентами (старателями), правительство обязано вводить систему достаточно жестких обязательств и ограничений.

2. Система, основанная на принципе **доступа**, существовала в раннем периоде Римской империи. В связи с тем что доступ к минерально-сырьевым ресурсам возможен только с поверхности Земли, владелец этой поверхности автоматически становится владельцем минеральных ресурсов, расположенных под ней. Система редко применима с точным соблюдением всех формальных признаков, потому что государство должно поддерживать правила, которые гарантировали бы безопасность и целесообразность использования участка, содержащего в своих недрах минерально-сырьевые ресурсы. Эта система используется в США на землях, которые находятся в частной собственности.

3. Система, основанная на принципе **предоставления прав и привилегий**, имеет место в том случае, когда государство оставляет за собой право регулирования поиска и разработки минерально-сырьевых ресурсов. Государство выбирает лицо или компанию, которым оно разрешает добывать минеральное сырье, и устанавливает их обязательства по отношению к самому себе. Отдельные положения обычно предусматривают компенсации владельцу земли в связи с возможными потерями или ущербом его собственности. Эта система используется во французском законодательстве.

4. Система, основанная на принципе **владения**, характеризуется тем, что государство является владельцем минерально-сырьевых ресурсов и поэтому вправе требовать исполнения всех необходимых обязательств со стороны горнорудных компаний, которые предполагают добывать данные ресурсы. Эта система широко распространена на Среднем Востоке и применяется также для всех районов морской добычи, где осуществляются работы по освоению минерально-сырьевых ресурсов, подпадающие под категорию "операций на континентальном шельфе"¹.

1.1.4. Регионы – активные участники процессов недропользования

Внутренняя структура практически любой страны (государства) включает в себя отдельные территориальные образования – **регионы**, которые располагают теми или иными полномочиями в вопросах регулирования процессов недропользования.

В зависимости от формы государственного устройства роль регионов в системе регулирования недропользования может состоять в частичном или полном (в случае конфедеративного устройства) выполнении функций государства - собственника недр.

Регионы, являющиеся основными единицами государственно-территориального устройства определенной страны, в свою очередь взаимодействуют по вопросам недропользования с внутренними структурными единицами (районами, городами), а также с отдельными гражданами. Именно в силу последнего из названных обстоятельств деятельность регионов в сфере недропользования носит в значительной степени социально-ориентированный характер.

¹ Цитируется по Van Meurs, 1971 [39].

1.1.5. Отношения в процессе недропользования и экономико-правовая среда

Государство (в лице центральных органов власти), регионы и хозяйствующие субъекты формируют основной круг участников процесса управления минерально-сырьевыми ресурсами. Поэтому собственно процесс недропользования включает в себя:

1) **совокупность отношений**, в которые вступают участники по поводу изучения, освоения и использования ресурсов углеводородного сырья;

2) **экономико-правовую среду**, которая закрепляется в правилах и нормах.

В свою очередь, отношения между основными участниками процесса недропользования могут быть властными (административными) и договорными (гражданско-правовыми).

К сожалению, вопросы взаимодействия экономико-правовой среды и системы отношений между участниками процесса недропользования являются абсолютно новыми для отечественной литературы. К настоящему времени достаточно детально изучены и представлены проблемы:

- формирования правовой системы процесса недропользования;
- реформирования нефтегазового сектора;
- развития федеративных отношений (в том числе и в сфере недропользования);
- реализации фискальной политики по отношению к нефтегазовому сектору и др.

Однако при этом общая связанная картина системы взаимодействия экономико-правовой среды и отношений между основными участниками процесса недропользования сколько-нибудь удовлетворительно не освещена.

Рассматриваемые проблемы довольно хорошо изучены зарубежными исследователями. Однако особенность их подхода состоит в том, что анализируется стабильно функционирующая рыночная экономика. Американский исследователь О. Янг определяет систему управления природными ресурсами следующим образом: "... Режим управления природными ресурсами может быть определен как совокупность институциональных структур (соглашений), образующих пространство, на котором функционируют участники, и стимулирующей структуры, которая закрепляется в правах, правилах и нормах" (Young, 1982 [40])¹.

Другими словами, речь идет о взаимодействии системы соглашений по поводу пользования недрами и нормативно-правовой системы.

Суть нашего подхода будет состоять в том, что мы постараемся отразить не только особенности динамики отношений недропользования, но и их взаимодействие с процессом трансформации самих участников данных отношений и динамикой экономической и правовой систем.

Поэтому мы можем схематически представить рассматриваемую проблему так, как это показано на рис. 1.1. Непосредственную деятельность по поискам и добыче углеводородов осуществляют хозяйствующие субъекты, которые вступают в определенные отношения как с Федерацией, так и с регионами. Причем вся совокупность отношений недропользования осуществляется в рамках определенного экономико-правового пространства. Нормы и правила, регулирующие данные отношения, находят отражение в соответствующих разделах права. В свою очередь, само по себе наличие определенной правовой системы (или ее элементов) еще не гарантирует ее авто-

¹ Здесь и далее литературные первоисточники на иностранных языках цитируются в переводе авторов.

матическую реализацию, поскольку очень многое зависит и от экономической среды (состояния финансовых рынков, рынков капиталов и труда, общей экономической ситуации в конкретной стране).



Рис. 1.1. “Геометрическая интерпретация” проблем управления нефтегазовыми ресурсами

Весь круг отношений, основанных на властных и на договорных началах, который составляет механизм недропользования в конкретной стране, в конкретных исторических и политических условиях, “погружен” в определенную экономико-правовую среду. При этом **экономико-правовая среда** (с точки зрения влияния на механизм недропользования) **может быть подразделена на:**

1) **общую экономико-правовую среду**, имеющую

универсальный характер и воздействующую на всю экономику;

2) **специализированную экономико-правовую среду**, имеющую более узкий и предметный характер и связанную с определенным сектором экономики.

В дальнейшем при рассмотрении проблем взаимодействия отношений участников процесса недропользования с экономико-правовой системой мы будем апеллировать преимущественно к специализированной экономико-правовой среде.

1.2. Взаимодействие основных элементов в различных государственных системах недропользования

Прежде чем перейти к рассмотрению проблемы взаимодействия между основными участниками процесса недропользования в условиях современной России, необходимо кратко проанализировать **основные принципиальные схемы взаимодействия** в рамках различных систем государственного устройства и в условиях различных экономических систем. Иными словами, дать характеристику принципиальных моделей взаимодействия участников процесса недропользования в рамках основных общих экономико-правовых систем.

При этом ключевым вопросом является вопрос права собственности на недра и соответственно на углеводородные ресурсы, в них содержащиеся. От того, кому принадлежит право собственности – государству, субъекту внутригосударственных отношений или частному лицу, – зависят в конечном счете распределение финансовых ресурсов, поступающих от добычи сырья, и возможности решения насущных социально-экономических задач. В

зависимости от решения данного основного вопроса видоизменяются и формы государственного регулирования процесса недропользования. В современной практике, отраженной в горном праве, превалирует подход, в соответствии с которым право на ресурсы в недрах принадлежит государству. В странах со значительным удельным весом горнодобывающих отраслей в структуре хозяйства и находящихся на этапе индустриального развития обладание правом собственности на недра является, на наш взгляд, одним из важнейших условий сохранения государственности.

При едином собственнике прав на ресурсы в недрах вполне возможно разделение сфер влияния в управлении недропользованием. Не менее важной особенностью современных систем недропользования является раздельное владение землей и недрами, содержащими ископаемые (в том числе и углеводородные) ресурсы.

Например, в Нидерландах горные разработки на суше могут осуществляться только на основе концессий, предоставленных Короной. Основной принцип данной концессионной системы состоит в отделении собственности на землю от собственности на недра (*Roggenkamp, 1991 [35]*).

Исключением из этого довольно общего правила являются США, где права на поиск и эксплуатацию полезных ископаемых связаны с собственностью на землю. Собственник может сдать в аренду или продать эти права, одновременно оставаясь владельцем самой земли (*Drysek, 1983 [24]*).

1.2.1. Конфедеративное государство

Данный тип государственного устройства характеризуется тем, что отдельные субъекты внутригосударственных отношений сохраняют свою полную самостоятель-

ность и образуют союз независимых государств для выполнения определенных (чаще всего политических) задач (*Федерация в зарубежных странах, 1993 [15]*).

К числу важнейших особенностей конфедеративного союза государств относятся:

- суверенность государств, входящих в состав союза;
- ведение на уровне конфедерации очень небольшого круга вопросов, связанных, как правило, только с проведением внешней политики;
- формирование бюджета на основе добровольных взносов.

Вопросы недропользования в рамках конфедерации находятся в исключительной компетенции ее субъектов и не входят в число вопросов общего ведения.

Схематически процесс недропользования в рамках конфедеративного государства изображен на рис. 1.2. Каждое государство (в данном случае субъект конфедерации) всецело определяет формы государственного регулирования процесса недропользования и лишь в исключительных случаях согласует свою деятельность в данной области с политикой конфедерации в целом.

В упомянутой выше работе также отмечается, что "опыт истории конфедераций свидетельствует о том, что эта форма является переходной либо к полному распаду союза, либо к федеративной форме государственного устройства" (*Федерация в зарубежных странах, 1993 [15]*).

В нашем анализе особенности конфедерации представляют интерес лишь с точки зрения результатов, к которым может привести расширение суверенитета отдельных субъектов федеративного государства, и в том числе в вопросах недропользования. Прежде всего мы имеем в виду передачу всех прав собственности на ресурсы в недрах на региональный уровень. Полная передача таких прав регионам влечет за собой иные меха-

низмы распределения экономической ренты, получаемой от добычи ресурсов углеводородного сырья, и в конечном счете ведет к формированию федерального бюджета на добровольной основе. Именно в таком двусмысленном положении находятся в настоящее время федеративные отношения в Канаде.



Рис. 1.2. Принципиальная схема взаимодействия между участниками процесса недропользования в условиях конфедеративного государства

Заметим, однако, что решающее влияние механизмов недропользования на состояние государственности убывает по мере снижения роли и значения минерально-сырьевого сектора в экономике страны.

1.2.2. Унитарное государство

Другим экстремальным "вариантом" является унитарное государство. В этом случае право собственности на недра, как правило, принадлежит верхнему уровню государственной иерархии, в исключительном ведении которого находятся практически все вопросы недропользования. Отдельные административно-территориальные единицы в составе унитарного государства могут лишь участвовать в процессе согласования (обсуждения, рассмотрения, предварительной оценки) условий, процедур и механизмов недропользования.

Государство в лице органов законодательной власти всецело определяет формы и методы регулирования процесса недропользования. При этом отношения "государство - недропользователь" складываются не на договорной (гражданско-правовой) основе, а на основе властных, административных актов и распоряжений. Например, значительная часть нефтедобывающих стран Ближнего Востока с монархическим образом правления вообще не имеет специального законодательства, регулирующего отношения недропользования.

Схематически взаимоотношения по поводу использования недр в условиях унитарного государства показаны на рис. 1.3.

Унитарное государственное устройство характерно для большинства нефтедобывающих стран Ближнего и Среднего Востока (Ирак, Иран, Саудовская Аравия, Ливия и т.д.).

Например, в Саудовской Аравии король имеет исключительные полномочия в решении всех вопросов, связанных с добычей и использованием углеводородных ресурсов; правительство же обладает лишь правом собственности и владеет монопольным или контрольным пакетом акций всех основных нефтяных компаний, оперирующих на территории страны. Министр нефти и природ-



Рис. 1.3. Принципиальная схема взаимодействия между участниками процесса недропользования в условиях унитарного государства

ных ресурсов является главным советником короля в вопросах, связанных с использованием ресурсов углеводородного сырья (*Middle East Oil and Gas, 1995 [27]*).

Похожая ситуация имеет место в Кувейте, где монарх является единоличным и верховным лицом в принятии всех решений, касающихся углеводородов. В стране нет нефтяного законодательства. Советником короля в вопросах нефтяной промышленности является министр нефти. Всю полноту текущей власти и ответственности за операции в нефтяном секторе несет Верховный Нефтяной Совет, который управляет и Кувейтской Нефтяной Корпорацией (*Middle East Oil and Gas, 1995 [27]*).

Неотъемлемыми элементами системы недропользования в условиях унитарного государства являются:

- концентрация на верхнем уровне всей полноты власти в области подготовки нормативно-правовых документов, а также их последующего исполнения;
- аккумуляция основной части доходов от добычи углеводородного сырья на общегосударственном уровне;
- распределение поступлений от добычи углеводородного сырья на нужды регионов (отдельных административно-территориальных единиц) через систему трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций);
- наличие форм прямого участия государства в нефтегазовых операциях.

Данный тип государственного устройства с присущим ему механизмом недропользования основан на традициях исламской культуры и истории и представляет собой во многом уникальное явление (*Noreng, 1997 [31]*). Даже в сочетании с рыночно-ориентированной экономикой он не гарантирует эффективного (с точки зрения динамики основных показателей социально-экономического развития) использования ресурсов углеводородного сырья.

В докладе Международного Энергетического Агентства о проблемах развития нефтегазового сектора в ведущих нефтедобывающих странах Среднего Востока отмечается, что будущая динамика данного сектора экономики в определяющей степени зависит от состояния государственных финансов. В этой связи в докладе подчеркивается, что "... более 20 лет прошло с того времени, когда нефтедобывающие страны Среднего Востока начали осуществлять национализацию своих нефтяных активов. В то время цены на нефть росли, и поэтому правительства разработали проекты и программы по коренному переустройству экономики своих стран. Многие тогда предполагали, что данные страны всту-

пили на путь ничем не ограниченного экономического процветания. Однако сегодня большинство из этих стран имеют снижающийся на душу населения национальный доход, хронический бюджетный дефицит, значительно уменьшившиеся поступления от зарубежных активов и растущий объем заимствований. В то же время правительства данных стран сталкиваются с растущими финансовыми обязательствами, вызванными ростом населения, обслуживанием внешнего долга и оборонными расходами.

С момента ценового кризиса на нефтяном рынке в 1986 году правительства начали работать в условиях бюджетного дефицита, что они и продолжают делать по сей день. С целью покрытия дефицита они распродали значительную часть своих зарубежных активов и стали прибегать к политике заимствований. Все страны Среднего Востока признают в той или иной мере необходимым широкое использование разнообразных инструментов, направленных на исправление финансовой ситуации" (*Middle East Oil and Gas, 1995 [27]*).

Среди ключевых проблем, связанных с развитием нефтегазового сектора в странах Среднего Востока, которые оказывают влияние на государственную экономическую политику, можно выделить:

- экономическую зависимость от экспорта нефти;
- стремительный рост населения и изменение демографической ситуации;
- расширяющееся внутреннее использование энергии;
- растущие расходы государства и уровень дефицитности бюджета;
- неудовлетворительное состояние государственных финансов.

Приведенные выше основные выводы доклада Международного Энергетического Агентства, как мы полага-

ем, с высокой степенью убедительности подтверждают то обстоятельство, что сочетание таких условий, как колоссальные запасы углеводородного сырья, рыночно-ориентированная экономика, высокая степень государственного "присутствия" в нефтегазовом секторе, унитарная форма государственного устройства, вообще говоря, не является гарантией эффективного (с точки зрения долгосрочных социально-экономических интересов страны) использования ресурсов углеводородного сырья.

1.2.3. Федеративное государство

Как правило, "... федерация – это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач" (*Федерация в зарубежных странах, 1993 [15]*).

Конституции федеративных государств по-разному – с учетом уровня развития экономики, исторических традиций, соотношения политических сил – определяют состав предметов ведения федерации и ее субъектов. Различным образом они решают и вопрос о принадлежности земли, недр, вод. Например, в Швейцарии и Мексике собственность на природные ресурсы подпадает под юрисдикцию федерации. В Австралии и Канаде земля и недра принадлежат субъектам федерации. В США значительная часть земли находится под юрисдикцией субъектов федерации, только примерно 30 % всей территории страны принадлежит федерации на правах собственности.

При анализе отношений недропользования в условиях федеративного государства очень важно правильно разделить два вопроса, связанные:

- 1) с разграничением предметов ведения между федерацией и ее субъектами;

2) с разграничением компетенции между отдельными видами федеральных органов (представительными, органами управления, судебными), с одной стороны, и между отдельными видами органов субъектов федерации, с другой стороны.

Вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами – это вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами. Вопрос же о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов власти и отдельными видами органов власти субъектов федерации – это вопрос об отношениях, во-первых, между отдельными видами федеральных органов; во-вторых, между отдельными видами органов субъектов федерации; в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации (*Федерация в зарубежных странах, 1993 [15]*).

С этой точки зрения важным является также отделение вопроса о праве собственности на ресурсы углеводородного сырья от содержания конкретных механизмов и способов реализации данных прав. Право собственности на ресурсы недр лежит в плоскости разделения предметов ведения между федерацией и ее субъектами, а содержание конкретных механизмов реализации данных прав – в плоскости разделения полномочий различных органов исполнительной власти (как на федеральном и региональном уровнях, так и во взаимоотношениях между ними).

Предметы ведения федерации и ее субъектов – это совокупность вопросов, отраженных в Конституции, по которым соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Например, по Конституции Республики Бразилия, принятой в 1988 году, собственностью Союза являются *“... природные ресурсы континентальной платформы и исключительной экономической зоны, а также минеральные ресурсы, включая ископаемые”*. В этой связи в

исключительную компетенцию Союза входит издание законов по вопросам *“месторождений, шахт, других минеральных и металлургических ресурсов”*.

В Канаде, согласно ст. 91 Акта о Британской Северной Америке 1867 года, *“... исключительная законодательная компетенция Парламента Канады распространяется на все предметы, входящие в круг перечисленных ниже категорий, а именно: ... п.24. Индейцы и резервированные за индейцами земли...”*. В свою очередь, в соответствии с иными статьями упомянутого Акта, законодательный орган каждой провинции имеет исключительное право принимать законы, касающиеся: 1) разведки невозполнимых природных ресурсов и 2) разработки, сохранения и регламентации порядка использования невозполнимых природных ресурсов и лесных ресурсов, включая право принятия законов, регулирующих нормы добычи. Законодательный орган каждой провинции имеет право принимать законы, устанавливающие любые формы налогообложения в сфере *“... использования невозполнимых природных ресурсов и лесных ресурсов провинции и их сырьевой продукции...”*.

В Мексике, напротив, Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 года определяет, что *“... конгресс полномочен... издавать для всей республики законы, касающиеся углеводородов, горной промышленности”*.

В США 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 целом для **федеративного государства** является **характерным**:

- преобладание государственной формы собственности на ресурсы углеводородного сырья в недрах;
- исключительная государственная форма собственности на ресурсы углеводородного сырья в недрах шельфовой зоны;
- наличие многообразных форм распределения и перераспределения доходов от реализации добытых углеводородов – как одноканальных систем (через федеральный бюджет), так и многоканальных (с зачислением части доходов напрямую в бюджеты субъектов федерации);
- значительная доля автономии субъектов федерации в использовании тех или иных форм государственного регулирования процесса недропользования;
- сохранение за федеральным уровнем таких важнейших функций, как обеспечение “энергетического” суверенитета и безопасности страны в целом и поддержание высокого технологического уровня национальной нефтегазовой промышленности.

Отличительной особенностью федеративных государств в области регулирования процессов использования нефтегазовых ресурсов является наличие активной обратной связи по линии “регион – государство” (рис. 1.4). С этой точки зрения роль региона – субъекта федерации, имеющего статус основной административно-территориальной единицы в системе территориального деления, отличается от роли региона в условиях унитарного государства – первый из них не только участвует в подготовке и согласовании законодательных решений, но и может выработать собственные нормативно-правовые акты.

Поэтому, возвращаясь к геометрической интерпретации совокупности основных проблем, связанных с регу-



Рис. 1.4. Принципиальная схема взаимодействия между участниками процесса недропользования в условиях федеративного государства

лированием использования ресурсов углеводородного сырья, заметим, что речь идет прежде всего о создании сбалансированной (с точки зрения интересов основных участников процесса) системы – устранении излишнего “перевеса” на стороне одних участников в ущерб интересам других. Иными словами, речь идет о превращении “бесформенной совокупности” проблем в “правильный круг” (или, может быть, равносторонний треугольник) и устранении тех проблем, которые трансформируют эту совокупность в “фигуру неправильной формы”. Этого можно достичь либо путем раздела прав собственности на ресурсы недр (предметов ведения) с одновременным

разграничением компетенции и полномочий органов исполнительной власти (в процессе формирования механизмов, основанных на совместном управлении ресурсами недр), либо путем разделения только сфер управления ресурсами недр.

В России Министерством топлива и энергетики при подготовке в 1993–1994 годах законопроекта “О нефти и газе” был подробно проанализирован опыт трех индустриально развитых стран с высоким уровнем нефтегазодобычи – Канады, Великобритании и Норвегии. Названные страны имеют наиболее разработанное специальное законодательство и целый ряд существенных черт сходства с российскими условиями и традициями: государственную собственность на ресурсы, находящиеся на суше; относительно высокую зависимость экономики от добычи и экспорта энергоресурсов; наконец, как в случае с Канадой, – федеративное государственное устройство.

В Канаде, ввиду обладания провинциями правами собственности на углеводородные ресурсы в недрах, исключительное право на выдачу лицензий на пользование минеральными ресурсами принадлежит провинциальным, а не федеральным властям.

В целом же федеративная форма государственного устройства отличается, как это следует из вышеизложенного, значительным разнообразием подходов к формированию системы внутригосударственных отношений в области недропользования. По нашему мнению, общая тенденция заключается в понижении уровня властных полномочий от федерации к уровню ее субъектов, а также в формировании систем управления, основанных на разделении сфер управления ресурсами в недрах.

Глава 2.

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Приведенный в гл. 1 анализ особенностей регулирования процесса хозяйственного освоения ресурсов углеводородного сырья был основан исключительно на сравнении форм государственного устройства. Его приближение к реальности требует дополнения картины еще одной важной составляющей – оценкой того, **как влияет на процесс недропользования тип экономической системы.**

Следует заметить, что экономическая система каждой страны в каждый исторический промежуток имеет своеобразие. При этом роль углеводородного сырья в современной (начиная со второй половины XIX века) экономике настолько велика, что все основные особенности хозяйства конкретных стран в конкретные периоды времени оказывают влияние и на процессы вовлечения углеводородов в хозяйственный оборот, и на процессы последующего использования.

В своем анализе мы ограничимся рассмотрением **двух основных экономических систем**, основанных на:

- 1) **общественной собственности** на все основные факторы производства;
- 2) **частной собственности** на широкий круг факторов производства (капитал, средства производства, землю и т.д.).

Для экономической системы второго типа характерным признаком является значительная роль рыночных факторов и условий в развитии хозяйства. Для экономической системы первого типа характерным признаком является преимущественное использование централизованного планирования и управления всеми экономическими процессами.

Основное направление преобразований экономической системы, происходящих в России в 90-х годах, как раз и состоит в переходе от экономической системы первого типа к экономической системе второго типа.

Уже в первые месяцы существования России как суверенной республики вопросы, связанные с расширением предмета ведения в рамках СССР и полномочий республиканских органов власти в распоряжении и управлении нефтегазовыми ресурсами, находились в числе наиболее острых. Так, в январе 1991 года при обсуждении союзного бюджета Б. Ельциным, пожалуй, впервые были обнародованы данные о "вкладе" нефтяной и газовой промышленности в союзный бюджет – 20 % от всей суммы доходов. Но при этом не учитывались налоги на внешнеторговые операции, составляющие примерно половину нефтегазовой ренты¹.

Вообще же с самого начала "радикальной экономической реформы" в рамках бывшего СССР (в 1987 году) в центре дискуссий оказались следующие проблемы, связанные с освоением ресурсов углеводородного сырья:

- распределение экономической ренты от добычи и использования в народном хозяйстве нефтегазовых ресурсов;
- распределение прав собственности (между союзным, республиканским и местным уровнями) в нефтегазовом секторе экономики;

¹ Известия. – 1991. – 8 янв.

- распределение прав собственности на ресурсы углеводородного сырья в недрах.

По мнению авторов, не все из перечисленных выше проблем, удовлетворительно решены вплоть до настоящего времени в силу инерционности, сохраняющейся в подходах к их решению. Для того чтобы понять, в чем же корни "живучести" инерционных подходов, обратимся к анализу принципов взаимодействия между основными субъектами процесса недропользования в рамках командно-административной экономико-правовой системы.

2.1. Основные цели участников процесса недропользования

Цели государства В качестве основной цели государства было провозглашено *"обеспечение роста благосостояния за счет удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей членов общества"*. Источником удовлетворения растущих потребностей считалось развитие материального производства (при опережающем росте производства средств производства по сравнению с предметами потребления), для которого требовалось постоянное наращивание добычи минерально-сырьевых ресурсов и в том числе углеводородов – как для энергетических нужд, так и для использования в качестве сырья для получения химических продуктов.

Согласно Конституции СССР и основным идеологическим постулатам государственно-политического устройства, наряду с основными производственными и непроизводственными фондами общенародным достоянием являлись также земля, недра и все содержащиеся в них ресурсы полезных ископаемых. При этом социалистическое государство – в лице органов власти и политического руководства – принимало все основные экономические ре-

шения в интересах народа и от его имени. Государство как формальный представитель интересов населения не только распоряжалось природно-ресурсным потенциалом, но и выполняло разнообразные функции материально-финансового обеспечения производственной деятельности и оперативного управления ею. Иными словами, экономическая система характеризовалась огосударствлением всех главных и почти всех второстепенных процессов.

Дефицитный характер экономики, низкая экономическая эффективность всей системы в целом требовали роста производства углеводородов и для удовлетворения постоянно возрастающих производственных потребностей народного хозяйства, и в целях получения дополнительных финансовых ресурсов для "подпитки" остальных секторов и сфер экономики.

Поэтому **основной целью государства (точнее, государственно-политической системы) было неуклонное увеличение физических объемов производства углеводородов.** Не случайно, что в начале 80-х годов велись проработки вариантов, предусматривавших к 1990 году рост ежегодной добычи нефти в Тюменской области до 1 млрд т и газа – до 1 трлн м³.

В условиях социалистической системы вопросы рационального использования ресурсов углеводородного сырья, охраны окружающей среды, повышения технического уровня процессов поиска, добычи и использования углеводородов относились к числу второстепенных.

В целом деятельность государства по отношению к ресурсам углеводородного сырья характеризовалась следующими отличительными особенностями:

- стремлением к увеличению показателей обеспеченности ресурсами и уровня добычи углеводородного сырья (отсюда – повышенные темпы отбора запасов);
- ориентацией на утилизацию преимущественно "целевых" компонентов углеводородного сырья (нефти и

природного газа) при игнорировании факта огромных потерь сопутствующих компонентов (нефтяного газа, газового конденсата);

- использованием исключительно административных (властных) процедур и механизмов принятия и реализации всех решений;
- пренебрежением вопросами экологии и охраны окружающей среды;
- применением непрозрачных схем и процедур изъятия и перераспределения нефтегазовой ренты в межрегиональном, межотраслевом и даже международном обмене.

Цели регионов

В условиях социалистической системы региональному планированию и управлению отводилась второстепенная, вспомогательная роль. Оно было нужно лишь в той мере, в какой это соответствовало планам и задачам развития приоритетных сфер экономики и решения общегосударственных проблем. Регионы в целом играли весьма пассивную роль при решении вопросов развития тех или иных отраслей и реализации тех или иных проектов на их территории. Вместе с тем экономическое развитие каждого региона напрямую определялось приоритетами и планами, выработанными на общегосударственном уровне.

Поэтому **основными целями регионов** при рассмотрении перспектив освоения и добычи ресурсов углеводородного сырья **становились:**

- **получение дополнительных материальных и финансовых ресурсов** для развития экономики территории, прежде всего для строительства объектов производственной и социальной инфраструктуры;
- **повышение "значимости" территории** в рамках страны в целом;
- **возможность решения отложенных и накопившихся социально-экономических проблем** (в их числе

экологических, связанных с ранее нанесенным окружающей среде ущербом), возникших в ходе предыдущего индустриального освоения и развития.

Главная проблема, которую не могли разрешить нефтегазодобывающие регионы, заключалась в отсутствии реальной возможности (у местных органов власти и населения) определять и формировать направления своего социально-экономического развития – особенно в период истощения основных запасов углеводородного сырья.

Цели
хозяйствующих
субъектов

Геологоразведочное предприятие. Основная цель, основной побудительный мотив производственной деятельности предприятий, занятых поиском и разведкой ресурсов углеводородного сырья, состоял в освоении выделенных централизованных материальных и финансовых ресурсов.

Суть освоения заключалась в выполнении определенной программы работ, например, по бурению или проходке геофизических профилей. При этом обеспечение взаимосвязи показателей и критериев оценки производственной деятельности предприятий на различных этапах поиска, разведки и последующей добычи углеводородов представляло собой чрезвычайно сложную задачу. В итоге, **несмотря на то что в планах все было сбалансировано и “подогнано” друг к другу, на практике зачастую возникали вопиющие диспропорции.** Наиболее ярким проявлением последствий такого разнонаправленного развития геологоразведки и добывающей подотрасли явилось первое снижение добычи нефти, происшедшее в 1984 году. Выяснилось, что при очень высокой общей обеспеченности запасами, кратность которых составляла тогда свыше 40 лет (!), запасов, реально подготовленных к разработке, оказалось значительно меньше.

Почти столь же высокий уровень обеспеченности запасами нефти сохранился и до середины 90-х годов. Так,

летом 1994 года Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию подготовил справку “*Политика минеральных ресурсов, состояние и прогноз*”. В справке отмечалось, что “*стоимость разведанных и предварительно оцененных запасов минерального сырья России на 1994 год оценивается в эквиваленте, равном ВВП России за 20 лет... Обеспеченность России разведанными запасами нефти составляет 35 лет...¹*”.

Сложилась довольно парадоксальная ситуация: с одной стороны, запасов нефти почти не осталось, а с другой стороны, их было более чем достаточно. Основная причина столь значительного расхождения в оценке ситуации с обеспеченностью запасами связана с практикованной при административно-командной системе ориентацией на прирост запасов в чисто физическом выражении. При этом мало кого интересовала цена подготовки запасов и их последующей разработки. Такого рода оценки реально стали проводиться только после того, как началось резкое сокращение централизованных капитальных вложений.

Отрицательные последствия проводившейся политики очевидны – это омертвление государственных инвестиционных ресурсов и невостребованность результатов их расходования в течение длительного времени.

К числу **положительных последствий** следует отнести то, что сформированные в 1993–1995 годах российские вертикально-интегрированные нефтяные компании начали свою деятельность в неплохих стартовых условиях. Например, сопоставление показателей кратности запасов (соотношение запасов и добычи) в компании «ЛУКОЙЛ» и западных нефтяных компаний показало, что средняя кратность запасов в ведущих западных нефтяных компаниях составляет примерно 10–11 лет, а в ком-

¹ Сибирский Посад. – 1994. – 22–29 окт.

пании "ЛУКойл" в 1995 году она составляла более 36 лет (по применяемой в России классификации ресурсов углеводородного сырья), и это не самый лучший показатель среди российских компаний.

Нефтегазодобывающее предприятие. Объемы добычи углеводородов в течение длительного времени являлись предметом особой заботы и контроля всех уровней государственного управления. Поэтому **главной целью добывающего предприятия было обеспечение прироста добычи углеводородов, а второй по значимости задачей – освоение выделенных ему лимитов централизованных капитальных вложений.** Чем больше предприятие добывало нефти и газа и чем больше оно осваивало капитальных вложений, тем выше становился "рейтинг" предприятия и расширялись возможности получения дополнительных инвестиционных ресурсов.

Помимо занятия основной производственной деятельностью все предприятия (как геологоразведочные, так и нефтегазодобывающие) были обязаны выполнять широкий круг непроизводственных функций по развитию социальной сферы в районах своей дислокации, начиная со строительства и содержания городов и поселков и кончая снабжением жителей товарами и продуктами питания.

2.2. Особенности взаимоотношений между субъектами процесса недропользования

2.2.1. Краткая характеристика экономико-правовой системы

Общее экономико-правовое пространство, которое было присуще системе централизованного планирования и управления, отличалось рядом особенностей.

Экономические особенности:

- "общенародный" характер собственности на все виды производственных и непроизводственных активов;
- непосредственная вовлеченность органов исполнительной власти в производственно-хозяйственную деятельность, что находило выражение в огосударствлении всех сфер экономической жизни. При этом неправомерно говорить о предприятиях с государственным участием в собственности, поскольку в действительности имело место неразрывное переплетение экономических, политических и чисто государственных функций, что не характерно ни для какой государственной собственности в рамках рыночной экономики;
- второстепенная роль критериев и показателей экономической эффективности использования всех основных факторов производства; ориентация на выполнение плановых заданий прежде всего в физическом (натуральном) выражении и подчиненный характер стоимостных пропорций и аспектов;
- централизация процессов принятия хозяйственных решений не только стратегического, но и текущего характера;
- централизованное установление цен на все виды продукции и* ресурсов в самом широком понимании их значения;
- "однонаправленная" система изъятия и аккумуляции финансовых ресурсов, поступавших в результате хозяйственной деятельности основных отраслей промышленности; в свою очередь данная система характеризовалась непрозрачностью и завуалированностью конкретных направлений движения финансовых потоков.

Правовые особенности:

- ведущая роль нормативных документов, подготовленных политическим руководством страны, а также ведомственных инструкций и распоряжений;

- исключительная ориентация на административно-правовые процедуры и механизмы принятия, подготовки и реализации решений.

Соответственно **специальное экономико-правовое пространство**, в рамках которого осуществлялось решение проблем, связанных с освоением и добычей углеводородного сырья, **характеризовалось следующими важнейшими экономическими и правовыми особенностями.**

Экономические особенности:

- бесплатность использования нефтегазовых ресурсов в недрах и земельных угодий;

- исключительно централизованное финансирование инвестиционных проектов и программ, связанных со всеми этапами поиска, подготовки, освоения и добычи углеводородов (все средства поступали в виде обезличенных финансовых ресурсов из союзного бюджета);

- централизованное ценообразование на все виды добываемого углеводородного сырья и используемых материально-технических ресурсов. При этом цены на нефть и природный газ формировались исходя из условий рентабельного функционирования отраслей по добыче углеводородного сырья. Оптовые цены предприятий на нефть устанавливались едиными по стране в целом, в то время как оптовые цены предприятий на природный газ дифференцировались в зависимости от районов добычи;

- финансирование геологоразведочных работ преимущественно за счет отчислений, включаемых в себестоимость добычи нефти и газа.

Правовые особенности:

- общенародный характер собственности на ресурсы углеводородного сырья как в недрах, так и после их добычи;

- практическое отсутствие временных рамок продолжительности пользования недрами;

- административные, основанные на властных отношениях, процедуры предоставления прав на пользование недрами;

- недостаточно формализованный статус основных производственно-хозяйственных единиц. Например, Министерство нефтяной промышленности СССР, просуществовав более 25 лет, так и не имело утвержденного Положения о министерстве (*Мальцев и др., 1996 [9]*).

Органы государственной власти не только выдавали разрешение на пользование недрами (такую роль выполняла процедура выдачи акта, удостоверяющего горный отвод), но и требовали (в соответствии с народнохозяйственным планом) выполнения в определенные сроки определенного объема работ. Механизм предоставления горного отвода не был детально разработан, и в равной степени не регламентировались полномочия органов горного надзора. Основную роль в регулировании процесса недропользования играли ведомственные инструктивные документы.

Процедуры предоставления недр в пользование носили по существу раздаточный характер: разрешения на ведение работ выдавались, но контроль не носил регулярного характера, а осуществлялся по мере возникновения явных отклонений от общепринятых норм и условий. При этом общественные организации, движения и отдельные граждане были "отлучены" от процесса рассмотрения и выработки решений в области недропользования. Одним из последних нормативных актов административно-командной системы (принятым уже в условиях радикальной экономической реформы 1987–1989 годов) было Положение о порядке **передачи** (!) разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения.

Формальной законодательной базой ведомственных инструкций являлись введенные в действие в 1976 году Верховным Советом СССР "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах", в которые несколько позднее (в 1979 году) были внесены отдельные изменения и дополнения. Согласно "Основам...", ответственность за организацию пользования недрами возлагалась на Совет Министров СССР и Советы народных депутатов.

В качестве государственного органа, осуществлявшего выдачу разрешений на пользование недрами в виде горноотводных актов, был определен Госгортехнадзор СССР. Это обстоятельство ставило его в исключительное положение и давало ему право по существу монопольного распоряжения недрами от имени государства. Вопросы, выходящие за пределы регулирования доступа к недрам, решались на уровне министерств-недропользователей (применительно к ресурсам углеводородного сырья – Миннефтепром СССР и Мингазпром СССР).

"Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах" являлись законодательным актом непрямого действия и детализировались 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 промышленностью 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), на органы бассейновых инспекций (в системе Министерства мелиорации и водного хозяйства)

и на другие государственные учреждения. Однако эффективность работы перечисленных организаций была чрезвычайно низкой. Наиболее важной и существенной причиной этого был доминировавший в то время постулат об "общенародном характере собственности на природные ресурсы".

Вместе с тем территория, на которой проживали представители "совладельца" минеральных ресурсов, участвовала в процессе недропользования только в вопросах согласования земельных отводов, а также некоторых условий, связанных с решением текущих социально-экономических проблем.

2.2.2. Взаимоотношения основных субъектов недропользования

По линии
"Государство –
геологические
предприятия"

Особенность отношений по линии "государство – геологопоисковые и геологоразведочные предприятия" заключалась в стремлении государства обеспечить значительное превышение запасов нефти и газа над их ежегодной добычей.

Поэтому основным показателем, который контролировался со стороны государства, был прирост запасов. Основанием степени выполнения государственного задания было подтверждение о представлении запасов в Государственный комитет по запасам (ГКЗ) при Совете Министров СССР.

Включение работ в плановое задание служило основанием выделения необходимых материально-финансовых ресурсов, а также получения разрешения на выполнение соответствующих работ.

По линии
"Государство –
добывающие
предприятия"

Вся совокупность этого типа взаимосвязей регулировалась в рамках процесса согласования плановых заданий по добыче углеводородов и последующего контроля за ходом их выполнения.

Система характеризовалась чрезвычайно высокой степенью огосударствления – плановое задание доводилось до соответствующего министерства, которое в дальнейшем его детализировало и доводило до конкретных нефте- и газодобывающих предприятий.

При этом союзное министерство использовало собственные инструктивно-методические материалы не только в области, например, проектирования и разработки месторождений нефти и газа, но и охраны окружающей среды, социальных нормативов при освоении новых районов и т.д.

По линии
"Союз – регионы"

Взаимоотношения с регионами в основном регулировались путем согласования социальных нормативов и отчислений на развитие "непрофильных" видов деятельности. Роль местных органов власти ограничивалась рассмотрением социальных и непроизводственных статей смет расходов на осуществление нефтегазовых проектов, а также предполагала участие в обсуждении вопросов землепользования и охраны окружающей среды, хотя последние вопросы реально стали затрагиваться только начиная с середины 80-х годов.

2.3. Последствия применения системы бесплатного и раздаточного недропользования

Для государства

Из года в год экономическая система государства во все

большей степени становилась зависимой от динамики добычи нефти и газа.

В свою очередь зависимость от динамики добычи углеводородного сырья выражалась:

- в стремительном росте энергоемкости произведенной продукции;
- в росте потребности в финансовых ресурсах, источником получения которых во все возрастающей мере становились ресурсы углеводородного сырья (точнее, их реализация на внутреннем и внешнем рынках);
- в использовании поставок углеводородного сырья в качестве "компенсационной" платы дружественным странам и даже политическим партиям за поддержку страны на внешней арене, а также для оказания беспрецедентной по масштабам экономической помощи странам "третьего" мира.

Усилению зависимости экономики страны от динамики добычи и экспорта углеводородов во многом способствовала и чрезвычайно благоприятная конъюнктура международного нефтяного рынка, вызванная мировым энергетическим кризисом и жесткой позицией стран ОПЕК в 1973–1974 годах.

В итоге к концу 70-х годов нефтяные доходы и поступления "пронизали" все сферы экономики бывшего СССР. Для многих предприятий и даже отраслей ведущим мотивом инновационной и технической политики стало... получение лимитов на выделение валюты для покупки современного оборудования за рубежом. Такие проекты, как ВАЗ, КАМАЗ, создание компьютеров серии ЕС – все это и многое другое было оплачено в значительной степени за счет доходов от экспорта нефти.

К сожалению, инерционный подход к решению накопившихся в экономике страны проблем за счет увеличения поставок нефти и природного газа на внешний рынок привел к тому, что во второй половине 80-х годов страна вынуждена была наращивать экспортные постав-

ки даже в условиях резко ухудшившейся конъюнктуры. В этот период и нефтяники, что хорошо известно одному из авторов по личному опыту, и газовики оказались под чрезвычайно мощным давлением со стороны партийных и государственных структур, имевших целью увеличение добычи и поставок углеводородов для нужд народного хозяйства.

Экономическую основу повышения роли нефти в экономике страны составляла так называемая **экономическая рента**, т. е. дополнительный сверх среднего по народному хозяйству доход, обусловленный уникальными горно-геологическими и физико-химическими свойствами залегающих тех или иных углеводородов. Экономическая рента является составной частью цены реализации как нефти, так и продуктов ее переработки.

Следует отметить, что 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. 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.

На примере нефти и газа можно проследить, как происходило изъятие ренты с использованием рычагов директивного управления экономикой, главным из которых было централизованное ценообразование.

Система изъятия ренты была многоканальной. Сопоставление данных, приведенных в табл. 2.1, с официальной величиной доходов государственного бюджета СССР в 1985 году (за вычетом фиксированных платежей и налога с оборота) показывает, что только сумма скрытой

Таблица 2.1. Оценка ежегодной величины нефтегазовой ренты в СССР для условий середины 80-х годов

Показатели	Нефть	Газ	Всего
Примерные мировые цены, дол./т (тыс. м ³)	200	130	
Объем производства, млн т (млрд м ³)	600	640	
Стоимость нефти и газа, млрд дол.	120	83	203
Издержки производства и транспорта + прибыль на капитал (оценочно), дол./т (тыс. м ³)	40	40	
Сумма издержек, млрд дол.	24	26	50
Рентный доход, млрд дол.	96	57	153

нефтегазовой ренты (без учета угольной и лесной ренты, рентного дохода электроэнергетики) равна примерно половине всех остальных доходов бюджета (Крюков и др., 1995 [6]).

В свою очередь, растущая потребность в углеводородах требовала направления все больших капитальных вложений и материальных ресурсов на поддержание добычи, а также увеличения объемов всех видов работ в нефтегазовом секторе, что вступало в явное противоречие с инвестиционными и техническими возможностями экономики.

В конечном счете ориентация на ускоренное развитие нефтегазового сектора привела к серьезным негативным экономическим последствиям, имеющим долгосрочный характер:

- консервации сложившихся технико-технологических систем в гражданских отраслях и, как следствие, к утрате конкурентоспособности и снижению эффективности, в том числе и в использовании топливно-энергетических ресурсов;

- усилению зависимости экономики и социальной сферы от состояния дел в сырьевом секторе. В сочета-

нии с ростом запросов и потребностей населения, не подкрепленных наличием факторов и условий долговременного действия, это приводит к социально-взрывоопасной ситуации, что в конечном счете и дало знать о себе в 90-х годах;

- пренебрежению условиями экологически безопасного ведения работ при поисках и добыче углеводородов, что во многом определялось общенародным характером собственности и являлось экономической основой относительно дешевой топливно-энергетических ресурсов;

- некомплексному освоению и использованию добываемого углеводородного сырья и т. д.

На основании сказанного выше можно сделать вывод о том, что система использования ресурсов углеводородного сырья (включая вопросы как собственно недропользования, так и использования финансовых ресурсов) в рамках системы централизованного планирования и управления подрывает основы стабильного, устойчивого существования и функционирования государства.

Для нефтегазового сектора экономики

Ориентация на форсированное использование ресурсов углеводородного сырья привела к возрастающей разбалансированности нефтегазового комплекса – значительному отставанию работ по разведке новых и обустройству открытых месторождений, быстрому исчерпанию возможностей технических приемов ведения работ в меняющихся геолого-промысловых условиях, некомплексному использованию ресурсов углеводородного сырья и т. д.

Отставание предприятий нефтегазового сектора от требований меняющихся геологических, производственных и технологических условий было вызвано многими **причинами системного характера**, в том числе:

- необоснованностью заданий по добыче нефти и газа, устанавливаемых исходя из финансово-экономических предпочтений и приоритетов общегосударственного уровня;

- хроническим дефицитом многих видов материально-технических ресурсов, что являлось важнейшей особенностью системы централизованного планирования и управления в целом;

- незаинтересованностью отдельных производственных звеньев в экономически эффективном и рациональном с технической точки зрения решении возникающих проблем;

- сложностью и инерционностью формирования межотраслевых связей для решения комплексных проблем.

Причины системного характера, упомянутые выше, дополнялись **причинами организационного характера**. В основе организации предприятий нефтегазового сектора лежал территориально-отраслевой принцип, который предполагал формирование достаточно замкнутых (в границах определенной территории) производственных объединений со всем необходимым “шлейфом” вспомогательных и обеспечивающих подразделений. Вполне понятно, что такой подход приводил к чрезмерному перерасходу ресурсов на формирование всей системы производств – особенно в районах нового освоения. Преодоление его негативных последствий в настоящее время представляет одну из наиболее сложных проблем на пути реструктурирования и повышения эффективности акционерных нефтяных компаний, сформированных в 1993–1995 годах на базе государственных нефтедобывающих объединений.

Результатом форсированной разработки нефтяных месторождений были и не менее впечатляющие темпы последующего падения добычи, для компенсации которых требовалось вводить в эксплуатацию все больше и

больше новых объектов. В результате этого, а также вследствие стремления к выполнению плановых заданий по промежуточным показателям (например, приросту запасов, метражу бурения, объему завоза грузов и т. п.) снижалось качество выполняемых работ.

Так, например, ослабление "в целях ускорения промышленного освоения месторождений" требований к степени геологической изученности привело к значительному ухудшению подготовленности месторождений к разработке, что особенно проявилось в конце 80-х годов. По данным Сибирского научно-исследовательского института нефтяной промышленности (СибНИИНП), на Суторминском месторождении при пересчете запасов, проведенном спустя 6 лет после первого подсчета, запасы нефти промышленных категорий сократились на 40 %. На Повховском месторождении, по данным БашНИПИнефти, балансовые запасы были сокращены на 35 %. В результате только по 19 месторождениям Западной Сибири снижение расчетной добычи нефти было оценено более чем в 40 млн т. (Халимов и др., 1991 [16]).

По состоянию на начало 1996 года в целом по группе разведанных месторождений Западной Сибири, утвержденные запасы по которым составляли 8,7 млрд т, было "списано в установленном порядке" около... 1 млрд т промышленных запасов (Мальцев и др., 1996 [9]).

О том, какова была степень интенсивности выработки лучших по качеству и местоположению запасов углеводородного сырья, можно судить на примере основного нефтедобывающего региона России – Ханты-Мансийского автономного округа. По состоянию на начало 1996 года на территории округа было открыто 362 месторождения нефти и газа, но на долю всего 12 крупнейших месторождений, каждое из которых имеет извлекаемые запасы свыше 300 млн т и которые все вместе содержат треть суммарных выявленных начальных запасов нефти в регионе, приходилось 80 % накопленной за все время

освоения добычи. При этом, по данным Ханты-Мансийского научно-аналитического центра рационального недропользования, только на пяти уникальных месторождениях округа сконцентрирована половина начальных извлекаемых запасов нефти. Это означает, что имеет место достижение неоправданно высоких темпов выработки уникальных месторождений. В то время как средние и мелкие месторождения оказались почти не затронутыми разработкой, всего 3 % накопленной добычи приходится на месторождения с удельными извлекаемыми запасами менее 30 млн т.

Помимо отмеченных выше причин системного и организационного свойства сокращение подготовленных к разработке запасов нефти в Западной Сибири было также обусловлено и рядом **объективных геологических причин**, прежде всего:

- переходом к преимущественному освоению запасов нефти, приуроченных к низкопродуктивным неоднородным коллекторам;
- преобладанием в структуре приращиваемых запасов небольших по размерам месторождений нефти и газа, требующих большого удельного объема разведочных работ.

В конечном счете высокие темпы освоения немногих лучших месторождений привели к консервации технического и методического уровня работ, связанных не только с поисками, но и освоением и разработкой месторождений.

Мировой опыт (особенно нефтедобывающих компаний, оперирующих в бассейне Северного моря) показывает, что опережающее развитие техники и технологии в сочетании с экономически рациональной организационной структурой может не только нивелировать последствия ухудшения горно-геологических условий, но и существенно улучшить показатели рентабельности разработки месторождений. Важно то, что этот процесс осуществля-

ется в условиях ужесточения и усиления экологических требований и нормативов.

Иными словами, с точки зрения нефтегазового сектора система недропользования в рамках централизованной системы планирования и управления привела к тому, что:

- осуществлялась подготовка “валовых” запасов без должного внимания к их экономической оценке, учитывающей издержки последующего освоения и разработки;
- интенсивной разработке подвергались немногие крупнейшие по запасам месторождения и залежи; темпы отбора углеводородов по наиболее эффективным и крупным месторождениям задавались на неоправданно с технологической и экономической точек зрения высоком уровне;
- использовались устаревшие и простейшие технологии освоения и добычи углеводородов; производственно-технологическая система была чрезвычайно инерционной и со значительным отставанием во времени реагировала на изменение горно-геологических условий освоения и разработки новых месторождений;
- требования и условия охраны окружающей среды не относились к числу первоочередных и даже обязательных условий;
- предприятия нефтегазового сектора не были ориентированы на экономически эффективное и рациональное решение производственных задач.

Для регионов

Как правило, “приход” нефтегазовой промышленности в тот или иной регион коренным образом меняет структуру его хозяйства. Принцип бесплатного и раздаточного недропользования в сочетании с системой централизованного планирования и административно-командного управления позволял в очень сжатые сроки (но по временной схеме) осваивать и вводить в разработку новые месторождения нефти и газа в новых районах.

Однако при этом **собственно региональные экономические проблемы** – сбалансированного развития хозяйства территории, создания условий для долговременного устойчивого функционирования экономики после истощения основных нефтегазовых ресурсов, поддержания благоприятной среды для проживания коренного населения и вновь прибывших работников и др. – **решались в той мере, насколько это было связано с освоением и разработкой конкретного месторождения нефти или газа.**

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

Например, в Тюменской области в кратчайшие сроки (менее чем за 10 лет с начала добычи нефти) была создана крупная нефтегазодобывающая промышленность мирового уровня. Вместе с тем **освоение нефтегазовых ресурсов “принесло” региону целый ряд серьезных проблем.**

1. **Стремительный рост населения** – начиная с 1965 года, когда были введены в промышленную разработку первые месторождения нефти, население выросло примерно в 3 раза, а в абсолютном исчислении увеличилось более чем на 2 млн. человек.

2. **Исключительную зависимость динамики развития хозяйства от состояния дел в нефтегазовом секторе.** В результате 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 об-

ласти осуществлялись и осуществляются из-за ее пределов.

3. Внутреннюю несбалансированность хозяйства региона: несоответствие мощностей или производственных возможностей смежных и обслуживающих производств развитию добычи нефти, а затем и природного 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 в среднем на... 10 лет запаздывал ввод мощностей газоперерабатывающих заводов (точнее, заводов по подготовке нефтяного газа к дальней транспортировке); 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, особенно в начальный период освоения региона, велось транспортное строительство; наблюдались весьма серьезные диспропорции в подготовке запасов геологопоисковыми и геологоразведочными организациями; очень слабо "осваивались" средства на охрану окружающей среды и т.д.

4. Отставание в решении "непрофильных" и "непрестижных" проблем с точки зрения общегосударственной значимости основных производственных задач. К их числу следует отнести решение социально-демографических проблем и охрану окружающей среды.

5. Ухудшение социально-экономического положения народностей Севера. В Тюменской области проживают представители всех 26 народов российского Севера. Активное освоение нефтегазовых ресурсов без учета уклада их жизни привело к ухудшению экологической обстановки и снижению производства продукции сельского хозяйства, так как охотничьи угодья, оленье

пастбища, многие реки и озера потеряли хозяйственное значение.

6. Серьезное ухудшение экологической обстановки – в начале 90-х годов суммарный выброс загрязняющих веществ предприятиями нефтяной промышленности превышал в Тюменской области более 1 млн т (в том числе углеводородов – примерно 2/3 от этого объема).

В результате этих и других обстоятельств I сессия Тюменского областного Совета XXII созыва в 1990 году вынуждена была констатировать, что **"... форсированное освоение природных ресурсов привело к обострению экологических проблем. Деградирует почвенно-растительный покров, меняется естественный ландшафт, сокращаются оленье пастбища, потеряно большое количество нерестилищ, значительный ущерб причинен лесному, рыбному, охотничье-промысловому хозяйству и оленеводству..."** (Концепция перехода, 1990 [4]).

Уже тогда авторы настоящей книги пришли к основному выводу о том, что негативные последствия недропользования в рамках системы централизованного планирования и административно-командного управления значительно перевешивают его позитивные результаты. Анализ, проделанный нами в 1990 году при подготовке материалов ко II сессии Тюменского областного Совета XXII созыва, позволил сформулировать **цепь логически связанных принципов, на основе которых следовало действовать в будущем для преодоления негативных последствий прошлого:**

- решение накопившихся социально-экономических проблем требует значительных финансовых ресурсов;
- источником увеличения финансовых ресурсов для самостоятельного решения проблем территории может стать только платное недропользование, расширение предметов ведения территории и полномочий органов

исполнительной власти в решении вопросов недропользования;

- переход на платное недропользование требует (и неизбежно ведет) к изменению принципов ценообразования на продукцию нефтегазового сектора и подходов к распределению рентного дохода;

- изменение принципов ценообразования и распределения рентного дохода связано с изменением принципов формирования всей финансовой системы государства (в силу ее чрезвычайно сильной зависимости от “нефтегазовых доходов”);

- изменение финансовой системы требует пересмотра принципов финансирования инвестиционных проектов в нефтегазовом секторе;

- изменение подхода к финансированию инвестиций связано с реструктурированием нефтегазового сектора и т.д.

Сказанное выше означает, что при переходе к экономике рыночного типа и построении в России государства, основанного на принципах федерализма, необходимо кардинальное изменение всей системы недропользования. Это является обязательным условием решения проблем регионального экономического развития и реформирования нефтегазового сектора, направленного на повышение эффективности добычи и использования ресурсов углеводородного сырья.

Глава 3.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

При анализе ситуации в системе недропользования, сложившейся на рубеже 80–90-х годов, естественно возникает ряд вопросов. Что же можно предложить взамен социалистической модели? Какой может и должна быть новая система недропользования? Какую роль ей следует отвести в системе регулирования экономических процессов как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных регионов – субъектов Российской Федерации?

На наш взгляд, при поиске ответов на эти вопросы необходимо исходить из того, что возможен **двойкий подход к пониманию механизма недропользования:**

во-первых, **“узкий”** подход, связанный собственно с предоставлением недр в пользование для разведки и/или разработки полезных ископаемых;

во-вторых, **“расширительный”** подход, связанный с определением места механизмов регулирования горных отношений в системе рычагов и регуляторов регионального экономического развития.

Основными элементами механизмов регулирования горных отношений при **“узком”** подходе являются:

- предоставление недр для разведки и поиска полезных ископаемых;

- предоставление недр для разработки (добычи) полезных ископаемых;

- контроль и регулирование органами государственного управления (службами технического надзора и авторского проектного контроля, природоохранными службами и пр.) процесса разработки месторождений полезных ископаемых.

“Расширительный” подход предполагает:

- наличие всей совокупности элементов “узкого” подхода;

- выполнение “фискальных” функций в процессе формирования доходной части бюджетов различных уровней (от муниципального, регионального и далее – до федерального);

- использование процедур недропользования (предоставления, контроля, регулирования) для решения широкого круга проблем, связанных с развитием как самого минерально-сырьевого сектора (например, с формированием конкурентной среды), так и других сфер хозяйственной деятельности;

- поддержание тесной взаимосвязи процессов недропользования с региональным экономическим развитием – не только в связи с освоением и разработкой определенных полезных ископаемых, но и созданием условий экономического развития территории в будущем (формирования на основе использования истощающихся природных ресурсов воспроизводимой экономической системы).

В последнем случае речь идет о взаимодействии участников процесса недропользования в рамках не только специального экономико-правового пространства, но и более широкого экономико-правового пространства, определяющего и регулирующего основные экономические процессы на территории той или иной страны. Не подлежит сомнению, что универсальное экономико-правовое пространство, в рамках которого осуществляется недропользование в мире или даже в группе стран, является во многом идеальной категорией. Тем не менее, как нам

представляется, можно говорить о некоторых общих чертах и характеристиках. Выделение подобных черт и характеристик (и понимание их роли) является весьма важным с точки зрения выбора модели формирования российской системы недропользования и определения направлений ее дальнейшего развития.

3.1. Принципиальные особенности специального экономико-правового пространства в развитых индустриальных странах

Выбор нами индустриально развитых стран в качестве объекта анализа обусловлен тем обстоятельством, что в ряде случаев они имеют черты, схожие с российскими, или наличие которых представляется целесообразным. К числу этих характеристик могут быть отнесены:

- 1) высокая степень вовлечения государства в нефтегазовый сектор (Норвегия);

- 2) федеративное государственное устройство (Канада);

- 3) ведущая роль вертикально-интегрированных компаний в нефтегазовом секторе, имеющая место практически во всех странах, осуществляющих освоение и разработку углеводородов (США, Норвегия, Великобритания и др.).

Немаловажную роль в нашем выборе играют индустриальная направленность структуры экономики, которая имеет место в России, и наличие развитой экономики рыночного типа, что является целью экономических преобразований в нашей стране.

К числу **принципиальных особенностей специального экономико-правового пространства в развитых индустриальных странах** следует, на наш взгляд, отнести следующие.

В экономической сфере:

- принципы рыночного ценообразования –
на нефть – на основе динамики цен мирового рынка (а не на основе издержек, нормативной рентабельности и налогов, начисленных на них),
на газ – на основе контрактных цен, определяемых сравнительной энергоэффективностью, на региональных рынках (в США и Канаде) или на основе регулируемых государством цен (Западная Европа);
- наличие системы специального налогообложения нефтегазового сектора, которая гибко учитывает особенности динамики цен внешнего рынка и ориентирована на поддержание высокого уровня деловой и инвестиционной активности (в частности, отказ от акцизного налогообложения добывающих компаний);
- налогообложение прибыли (а не доходов), определяемой исходя из динамики цен нефти и газа и динамики издержек на добычу (которые, в свою очередь, контролируются на основе приложений к лицензионным договорам) и транспортировку;
- высокую степень прозрачности изъятия и распределения экономической ренты, содержащейся в цене реализации нефти и газа (особенно в рамках государств с федеративным устройством);
- высокую долю заемных источников финансирования инвестиционных проектов, особенно связанных с освоением и обустройством новых месторождений и сооружением новых производственных объектов;
- экономическую направленность работ, связанных с поиском и подготовкой запасов углеводородного сырья, что обуславливает постоянное сопоставление эффективности работ по подготовке запасов с альтернативными направлениями инвестирования и ведет в конечном счете к поддержанию необходимого по критериям экономической эффективности уровня обеспеченности запасами.

В правовой сфере:

- государственную собственность на ресурсы нефти и газа в недрах;
- преимущественное разделение прав собственности на ресурсы углеводородного сырья на суше между федеральным уровнем и субъектами федерации (при безусловной принадлежности прав собственности на ресурсы углеводородного сырья на шельфе федеральному уровню);
- формирование государственного фонда резервных месторождений (как правило, для целей обеспечения национальной экономической безопасности);
- регулирование отношений между государством и недропользователем на контрактной (договорной) основе;
- стабильность условий лицензионного соглашения на весь период его действия;
- возможность коммерческого оборота прав на пользование недрами в виде переуступки, продажи и залога;
- наличие специального раздела горного права, связанного с отношениями недропользования при поисках, разведке, добыче и транспортировке углеводородного сырья;
- в специальном законодательстве – высокую степень регламентации нефтегазовых операций не только с точки зрения требований безопасного ведения работ, но и самого их перечня.
Например, в Канаде в настоящее время Правила по нефтегазовому бурению и Правила по добыче и рациональному использованию запасов нефти и газа содержат свыше 300 различных нормативов;
- наличие права доступа к системе магистральных трубопроводов независимо от того, в чьей собственности находится трубопровод.

В зависимости от условий приложения капитала в той или иной стране, включая всю совокупность рисков (и политических, и чисто геологических), меняется и уровень доходности инвестиций в нефтегазовом секторе – повышенный риск страны стремятся компенсировать повышенной доходностью инвестиций и наоборот (табл. 3.1).

На наш взгляд, одной из наиболее общих существенных особенностей специального экономико-правового пространства в индустриально развитых нефте- и газодобывающих странах является его гибкость с точки зрения реакции на изменение экономических и горно-геологических условий инвестирования в работы по поиску, освоению и добыче ресурсов углеводородного сырья.

Не все из перечисленных выше особенностей присутствуют во всех развитых индустриальных странах (из

Таблица 3.1. Уровень доходности инвестиций в нефтегазовый сектор различных стран¹

Страна	Ставка дохода по капиталовложениям за вычетом инфляции (ROR), %	
	До уплаты налогов	После уплаты налогов
Йемен	45	20
Индонезия	74	20
Малайзия	82	21
Австралия	48	26
Вьетнам	55	29
Алжир	44	30
Тунис	84	30
Канада	67	37
Аргентина	62	39

¹ Источник: Department of Natural Resources. Canada, Calgary, 1993.

числа стран, осуществляющих освоение и разработку собственных ресурсов углеводородного сырья). Однако наше знакомство с зарубежным опытом, встречи и обсуждения проблем недропользования, состоявшиеся на протяжении последних лет, позволяют говорить о данных чертах как об особенных характеристиках специального экономико-правового пространства в развитых индустриальных странах.

В гл. 1 были рассмотрены общие характеристики выделенных нами субъектов процесса недропользования в различных системах государственного устройства. Однако этот анализ необходимо дополнить рассмотрением особенностей поведения субъектов недропользования в условиях рыночной экономики, а также более детально остановиться на особенностях реализации различными субъектами своих целей и задач.

3.2. Основные целевые установки главных субъектов процесса недропользования

Цели государства

Весьма сложно определить однозначно мотивы государства в процессе недропользования. Однако, как нам представляется, вполне возможно выделить некоторые преобладающие цели и приоритеты.

К числу наиболее часто встречающихся формулировок **целей формирования национальной системы недропользования** (в части ресурсов углеводородного сырья) относятся:

- энергетическая безопасность и энергетический суверенитет;
- создание стабильного и долговременного источника формирования доходной части государственных бюджетов различных уровней;

- содействие экономическому развитию страны за счет активного использования отечественного производственно-технического потенциала;
- охрана и сохранение окружающей среды – минимизация техногенного воздействия на все виды животного и растительного мира;
- поддержание эффективной производственно-технологической структуры в рамках нефтегазового сектора экономики;
- использование финансово-экономического потенциала добычи невозобновляемых ресурсов углеводородного сырья для создания более современной экономики, основанной на передовых технологиях и воспроизводимых производственно-технологических и природных ресурсах.

Не всегда и не во всех странах можно наблюдать наличие всех приведенных выше мотивов формирования и реализации того или иного механизма недропользования.

Однако в целом, на наш взгляд, **для современного механизма недропользования является характерным смещение акцентов от чисто экономической оценки (ценности) к “социальной оценке” (ценности) ресурсов углеводородного сырья.** “Социальная ценность” в конечном счете означает вклад от освоения и добычи того или иного минерально-сырьевого ресурса в решение социально-экономических проблем конкретного государства и отдельной территории (от муниципалитета до провинции).

Весьма емко и точно сформулировал основную цель государства - собственника ресурсов углеводородного сырья А. Нуйстад: *“Увеличение и продление во времени социальной ценности углеводородов – это основная цель страны - владелицы данных ресурсов... Одним из элементов государственной стратегии должно стать создание механизма, который бы позволил превратить*

нефтяные капиталы в долгосрочные активы страны” (Нуйстад, 1995 [12]).

Данная глобальная цель детализируется и конкретизируется в специальных нормативно-правовых документах и в формировании системы органов государственного регулирования и управления.

В США, например, недропользование в связи с освоением ресурсов углеводородного сырья ориентировано на обеспечение доступа к ресурсам, стимулирование использования истощенных участков недр, поддержание на необходимом уровне энергетической безопасности страны. При этом важнейшим условием североамериканской системы недропользования является развитие централизованной системы федерального учета и оценки минеральных ресурсов. Так, например, в соответствии с Национальной Энергетической Стратегией США предполагалось за счет освоения собственных нефтегазовых ресурсов ослабить воздействие колебаний, связанных с нарушениями на мировом нефтяном рынке (*National Energy Strategy, 1991/1992 [29]*).

В Норвегии система недропользования исходит из необходимости активного участия государства не только в сфере правового и чисто экономического регулирования, но также и в форме “прямого участия” в нефтегазовом секторе (через 100-процентное участие в капитале одной из ведущих нефтегазовых компаний – “СтатОйл”). Для системы недропользования в данной стране характерно ярко выраженное стремление обеспечить через развитие нефтегазовых операций повышение технического уровня и конкурентных позиций национальных компаний и рост квалификации местной рабочей силы.

Систему использования ресурсов углеводородного сырья в Канаде отличают стремление государства выступать в роли “генератора” условий и предпосылок развития предпринимчивости и частной инициативы, а также значительная автономия провинциальных правительств в

формировании конкретных механизмов недропользования. В целом же канадская система недропользования отличается тем, что не предусматривает прямого участия государства в коммерческих проектах, связанных с добычей минерально-сырьевых ресурсов, и тем, что провинции имеют очень большие полномочия в законодотворческой сфере. И это вполне объяснимо, поскольку права собственности на природные ресурсы в Канаде также принадлежат провинциям.

Вставка 3.1. Федеральные доходы от добычи нефти и газа в США¹

В США значительная часть нефтегазовых ресурсов залегает на суше в пределах земель, находящихся или в собственности федерального правительства, или в собственности индейских племен, а также на шельфе. Одна треть объемов природного газа и более одной пятой объемов нефти, добываемых в США, извлекаются с территории федеральных земель, процессами освоения этих минеральных ресурсов руководит Служба Управления Полезными Ископаемыми в составе Министерства Внутренних Дел (U.S. Department of the Interior's Minerals Management Service – MMS). MMS предоставляет права на разведку и разработку нефтегазовых ресурсов в пределах данных участков территории частным компаниям; в свою очередь, нефтегазовые компании платят федеральному правительству за аренду и также роялти с добываемых на этих участках нефти и газа.

Каждый год федеральное правительство собирает миллиарды долларов в виде рент, бонусов и роялти от добычи нефти и газа. С 1954 года федеральное правительство получило более 100 млрд дол. доходов только с шельфовой добычи нефти и газа. В течение 10 лет – с 1986 по 1995 год – программы аренды участков недр обеспечили доходы в сумме свыше 40 млрд дол.

¹ Источник: Информационный релиз Американского нефтяного института (Federal Revenues from Oil and Natural Gas Production: Oil, Industry and Government. / The American Petroleum Institute. Information Release. – 1997. – March 17 th.).

Куда идут федеральные доходы от аренды участков недр? Наибольшая часть доходов, поступающих в Казначейство США, направляется на покрытие бюджетного дефицита – 1,5 млрд дол., или 42 % общей величины поступлений. Ресурсодобывающие штаты (кроме Аляски) получают 50 % доходов, собранных на их землях, а Аляска – 90 %. При этом семь штатов получают также долю доходов от аренды прав на добычу нефти и газа в пределах 3-мильной зоны от их береговой линии. В 1995 году доля штатов в доходах от добычи на суше и на шельфе "стоила" 553 млн дол., или 15 % общей величины доходов. В дополнение 367 млн дол., или 10 % всех доходов, пошли на поддержку работ Бюро Рекультивации в 17 западных штатах. Индейские племена получили 100 % доходов, собранных на их землях, которые в 1995 году составили 153 млн дол., или 4 % всей суммы минеральных платежей. Оставшаяся часть доходов пошла на финансирование двух специализированных фондов – это Фонд Охраны Земли и Воды (Land and Water Conservation Fund – LCWF) и Фонд Сохранения Исторического Наследства (National Historic Preservation Fund – NHPF).

Фонд Охраны Земли и Воды, которым управляет Национальная Служба Парков, используется для покупки новых парковых земель и расширения рекреационных возможностей.

Со времени образования Фонда в 1965 году ему было передано приблизительно 13,2 млрд дол. Эти средства использовались для сохранения (восстановления) более чем 7 млн акров земли. В 1995 году Фонд получил в свое распоряжение 897 млн дол., или почти 25 % общих доходов от аренды участков недр. В последние годы неиспользованный баланс Фонда стремительно растет в связи с тем, что Конгресс не утвердил расходование всех возможных ассигнований.

Фонд Сохранения Исторического Наследства, которым также руководит Национальная Служба Парков, получал по 150 млн дол. ежегодно для того, чтобы помочь штатам в идентификации и приобретении исторических мест. В 1995 году эти расходы составили 4,1 % всех доходов от предоставления прав на аренду участков недр. Всего к 1995 году федеральные отчисления от нефтяной и газовой программ Фонду составили 2,1 млрд дол.

Федеральная программа минерального лизинга обеспечила налогоплательщикам определенные выгоды за счет сокращения дефицита бюджета, а также за счет финансирования программ охраны окружающей среды, развития парков и сохране-

ния исторического наследства. Хорошо управляемая программа минерального лизинга формирует климат для здоровой и растущей промышленности – той, которая обеспечивает внутренних потребителей нефтью и газом и создает рабочие места.

Цели нефтегазовых компаний

Принято считать, что **основным мотивом деятельности нефтегазовых компаний является прибыльность** тех или иных

операций.

Решения на уровне компании, оперирующей в условиях рыночной экономики, основаны, как правило, на ожиданиях того, что:

- будут возмещены текущие затраты;
- возвращены инвестиции;
- достигнут разумный уровень дохода на инвестиции в течение определенного времени.

В свою очередь, данные ожидания могут стать реальными лишь при условии того, что имеют место:

- приемлемый уровень налогообложения, который бы не только позволял получать прибыль, сопоставимую с доходностью по банковским депозитам, но и обеспечивал бы возможность рефинансирования операций;
- стабильность, ясность и предсказуемость правил и условий налогообложения. Это особенно важно для нефтегазовых компаний, поскольку их операции отличаются чрезвычайно высоким уровнем капиталоемкости, а также весьма длительным производственно-технологическим циклом от обнаружения запасов до возврата инвестиций;
- экологическая безопасность – нарушение условий экологически безопасного ведения работ сказывается на репутации компании и в конечном счете на получении доступа к следующим лицензиям;

- необходимые запасы углеводородного сырья – от объема и экономической оценки запасов углеводородного сырья, находящихся в распоряжении компании, зависит окупаемость инвестиций и уровень ее капитализации.

Нельзя в этой связи не упомянуть и о **роли прибыли**, которая:

- компенсирует акционерам использование их средств и тот риск, на который они идут;
- увеличивает вероятность получения прибыли в будущем за счет укрепления активов (строительства и модернизации заводов и оборудования, а также увеличения оборотного капитала);
- растет или уменьшается из года в год, но за многолетний период времени она должна быть достаточной, чтобы удовлетворять инвесторов. В противном случае инвесторы имеют шанс вложить свои средства в конкурирующие инвестиционные проекты, которые предлагают лучшие перспективы или более высокий уровень прибыльности.

Но помимо показателя текущей рентабельности (прибыльности) **для любой нефтегазовой компании** в настоящее время **важен и уровень обеспеченности разведанными запасами**. Запасы, на которые компания имеет права недропользования с целью добычи углеводородов, являются одним из важнейших материальных активов. Это означает, что наличные запасы подчиняются тем же законам и требованиям экономически эффективного использования, что и другие факторы производства – материальные и нематериальные активы, труд и капитал. Данное обстоятельство представляется особенно важным. С одной стороны, необходимо, чтобы компания поддерживала определенный уровень обеспеченности запасами (в целях окупаемости осуществленных инвестиций), а с другой – уровень обеспеченности запасами

не может и не должен быть чрезмерно высоким, поскольку подготовка запасов также требует значительных инвестиций, которые должны быть возвращены в приемлемые сроки. Не случайно поэтому средний уровень кратности запасов нефти у ведущих западных нефтегазовых компаний составлял в начале 1996 года около 11 лет.

Все перечисленные выше целевые установки ведения нефтегазовыми компаниями своих основных операций тесно взаимосвязаны друг с другом. В условиях стабильного и предсказуемого режима налогообложения компании готовы "мириться" с меньшим уровнем прибыли и, наоборот, – в случае высокого риска, обусловленного нестабильностью экономико-правовой среды, компании будут осуществлять инвестиции только в расчете на соответствующую высокую норму прибыли. Например, прибыльность операций (после налогообложения) на шельфе Северного моря не превышает в среднем 17–20 %, что компенсируется стабильностью и устойчивостью условий налогообложения, ясностью и предсказуемостью нормативно-правовой среды.

В силу отраслевых особенностей – повышенной капиталоемкости, длительных сроков осуществления проектов, колоссального оборота финансовых ресурсов, привлечения большого числа субподрядных специализированных и обслуживающих компаний и пр. – нефтегазовые компании несут определенные социальные функции и обязанности. Однако обычный набор социальных функций компаний в условиях рыночной экономики значительно уже того круга обязанностей, которые исполнялись предприятиями в условиях социалистической системы.

К важнейшим **социальным функциям нефтегазовой компании** можно отнести:

- обеспечение занятости, но только в пределах потребности компании в персонале для выполнения основных производственно-коммерческих функций;
- привлечение и использование услуг и работ местно-

го происхождения, однако только при прочих равных условиях с конкурирующими работами и услугами аналогичного характера извне;

- своевременную и в полном объеме выплату налогов и выполнение финансовых обязательств перед бюджетами всех уровней;
- развитие атмосферы добрососедства и благожелательного отношения со стороны населения к деятельности компании, что в основном реализуется в рамках системы связей с общественностью или *PR* – "*public relations*".

Следует заметить, что столь ограниченный круг социальных функций компании возможен только при условиях и особенностях рассмотренного выше экономико-правового пространства и, прежде всего, ясного и прозрачного распределения экономической ренты между всеми субъектами недропользования, поскольку только в этом случае нефтегазовая территория не будет дискриминирована в вопросе получения необходимых финансовых ресурсов.

Основные же функции по решению социальных задач ложатся на плечи самих работников, местных и региональных органов власти.

Цели регионов

Среди целевых установок регионов (основных административно-территориальных единиц в составе федераций) **доминируют социальные цели и приоритеты.**

К их числу относятся:

- обеспечение стабильных налоговых поступлений в региональный бюджет;
- поддержание высокого уровня занятости не только на предприятиях нефтегазового сектора, но и в смежных и обслуживающих отраслях;

- охрана окружающей среды;
- создание условий и предпосылок устойчивого социально-экономического развития сырьевой территории в долгосрочной перспективе.

Само понятие **“устойчивое развитие”** определено в широко известном докладе Комиссии ООН по окружающей среде и развитию под председательством Гру Брунланд, как *“... развитие, которое отвечает потребностям настоящего без ущемления возможностей будущих поколений для достижения своих целей”* (*Our Common Future, 1987* [32]). Это процесс изменений, в котором разработка ресурсов, направления инвестирования, ориентация технологического развития и институциональных изменений составляют единство (гармонию) как с будущими, так и с настоящими потребностями. Формулировки названного выше доклада, в первую очередь, относятся к невозобновляемым ресурсам – они могут быть использованы, но с темпом истощения, позволяющим найти эффективный заменитель (обеспечить взаимозамену за счет увеличения использования воспроизводимых производственно-технологических факторов и условий). Основной лейтмотив доклада состоит в том, что наша индустриальная цивилизация, которая основана на продолжающемся потреблении ископаемой энергии и сырья, в действительности неустойчива и со временем становится нежизнеспособной.

Общей тенденцией во всех государствах, имеющих федеративное устройство, является понижение уровня ведения и полномочий в области недропользования в пользу территорий и их органов власти. В значительной мере это служит ответом на стремление жителей каждой территории обладать большей степенью контроля над своей собственной судьбой (*Overview, 1985* [33]).

Основные принципы, которым, например, следует в политике недропользования правительство Альберты –

основной нефтедобывающей провинции Канады – заключаются в следующем:

- признании процесса освоения нефтегазовых ресурсов как части общей стратегии использования всех общественных ресурсов с целью получения разнообразных товаров и услуг, необходимых гражданам провинции;
- максимизации для общества отдачи от добычи и использования ограниченных ресурсов нефти и газа во времени;
- децентрализации усилий, т. е. ответственности частных предприятий (компаний) в решении вопроса о том, когда и как осваивать ресурсы;
- ответственности правительства провинции Альберты за обеспечение устойчивого освоения ресурсов при условии бережного отношения к окружающей среде (*Philips, 1992* [34]).

Заметим при этом, что 1/3 земельной поверхности провинции Альберты находится в частном владении и что провинция владеет 81 % ресурсов нефти и газа Канады.

На примере Канады можно выделить и проблемы, связанные с понижением уровня ведения и расширением полномочий регионов в вопросах недропользования. К ним относятся:

- институциональная конкуренция между правительствами (федерации и провинций) и правительственными агентствами (как на федеральном уровне, так и на уровне провинций), что выражается в “войне” законопроектных и распределения полномочий;
- безуспешность попыток определить адекватные ресурсные ценности (социальные, культурные, экономические) и альтернативные направления, которые подходили бы как к стратегии развития, так и к стратегии “консервирования” при решении вопросов, связанных с использованием земельных ресурсов;

- непроработанность законодательства с точки зрения учета мер “консервационного” характера, т. е. менее форсированного вовлечения сырьевых ресурсов в освоение и разработку.

В целом следует отметить, что анализ целевых установок основных участников процесса недропользования приводит к выводу об усилении его социально-экономической направленности. Это выражается в отходе от примитивного стремления добыть как можно больше и как можно больше получить финансовых поступлений. Сказанное прежде всего касается целей государства (федерации), регионов (субъектов федерации) и отдельных муниципалитетов (административных единиц в составе субъекта федерации), непосредственно затронутых освоением и разработкой ресурсов углеводородного сырья. Но в некоторой степени то же самое можно сказать и об изменении если не целей, то во всяком случае – поведения нефтегазовых компаний.

3.3. Основные особенности взаимоотношений субъектов недропользования в развитых индустриальных странах

Рассмотрение особенностей экономико-правового пространства, а также основных целей субъектов недропользования в развитых индустриальных странах позволяет выявить несовпадение, а иногда и противоречие целей и интересов участвующих сторон. Признание противоречивости целей чрезвычайно важно, поскольку позволяет выработать реальные механизмы взаимодействия, отличительной чертой которых является направленность на максимизацию (увеличение и продление во времени) “социальной ценности” углеводородов.

Нормативный подход в области общественной политики в управлении природными ресурсами основывается на трех принципах:

- **социального благосостояния** или “утилитаризма” (политика должна быть построена так, чтобы максимизировать благосостояние общества в целом);
- **признания прав индивидов и групп** в пределах общества (политика должна быть построена в соответствии с принципами справедливости, с тем, чтобы защитить эти принципы);
- **здоровья экосферы** и, в частности, – экосистемы. Другими словами, можно утверждать, что политика эффективна в достижении социального благосостояния только в том случае, если она экологически удовлетворительна.

По линии
“Государство –
недрополь-
зователь”

Помимо лидерства в законодательной сфере и контроля за исполнением законодательных и нормативных актов **государственные органы всех стран осуществляют также целенаправленное регулирование нефтегазовых операций.** При этом регулирование принимает, как правило, две основные формы: **косвенное участие** и **непосредственное участие.**

Вхождение правительства в нефтегазовый сектор косвенно (через специальные нормативные акты) или прямо (в форме непосредственного участия) означает, что оценка рыночных сил и частной инициативы признается недостаточной для обеспечения важнейших национальных интересов. В этом находят отражение не только важность и стратегический характер нефтегазовых ресурсов, но также и действие фактора ограниченности лучших и наиболее эффективных участков недр, что принципиально не позволяет рыночным силам реализовать свой потенциал в полной мере.

В целом регулирование в нефтегазовом секторе призвано решить три основные задачи:

- 1) формирование и поддержка эффективной производственной структуры;
- 2) ослабление монополии на природные ресурсы;
- 3) создание стимулов для эффективного функционирования отрасли.

Выполнение данных задач возможно лишь при наличии ряда условий (Teplitz-Sembitzky, 1991 [37]).

1. Институциональная схема регулирования должна быть свободна от правительственной опеки (вмешательства в текущие и краткосрочные дела). Основное для государства – лидерство в законодательной области. Прежде всего необходимо определение безошибочных экономически прозрачных приоритетов и политических предпочтений, которые исключали бы незаконное и неформальное вмешательство исполнительных органов и препятствовали бы влиянию локальных групп торможения.
2. Собственность и руководство, контроль в нефтегазовом секторе должны быть разделены. Необходимо создание контролирующих организаций, которые обладают, независимо от других исполнительных правительственных учреждений, всей полнотой информации для оценки состояния дел.
3. Власть и полномочия регулирующих институтов должны быть определены как “проблемно-решающие”.
4. Сектор должен иметь автономию в определении путей достижения целей своего развития. Чем больше сектор или чем сильнее диверсифицирован рынок либо чем быстрее изменяются условия, тем менее жесткими должны быть параметры, регулирующие поведение институтов сектора.

5. Эффективное регулирование требует очень высокого уровня профессионализма.
6. Изменения в схеме регулирования должны касаться всего сектора – частичное решение проблем может не привести к желаемому результату.
7. Должны быть четко разграничены проблемы, которые могут и не могут решаться теми или иными методами.
8. Цены, ценовая политика, которые всегда являются центром противоречий, должны быть в центре регулирования.

Государственное участие может выражаться в таких видах деятельности, как:

- законо- и нормотворческий процесс;
- создание институциональной среды, позволяющей формировать эффективную производственную структуру;
- прямое (непосредственное) участие в хозяйственной деятельности;
- регулирование функционирования и развития нефтегазового сектора.

Прямое участие государства в нефтегазовых операциях характерно для индустриальных стран Западной Европы. А в США, например, в силу исторических и экономических причин, связанных с “захватом собственности на минерально-сырьевые ресурсы”, вместо того, чтобы самим входить в нефтяной бизнес, федеральное правительство и правительства штатов решили передать права на поиск, разведку и добычу частным компаниям.

Среди форм и методов косвенного регулирования нефтегазового сектора различных стран также наблюдается большое разнообразие используемых подходов. Как нам представляется, в общем виде система косвенного регулирования включает специфические и общие формы регулирования (рис. 3.1).

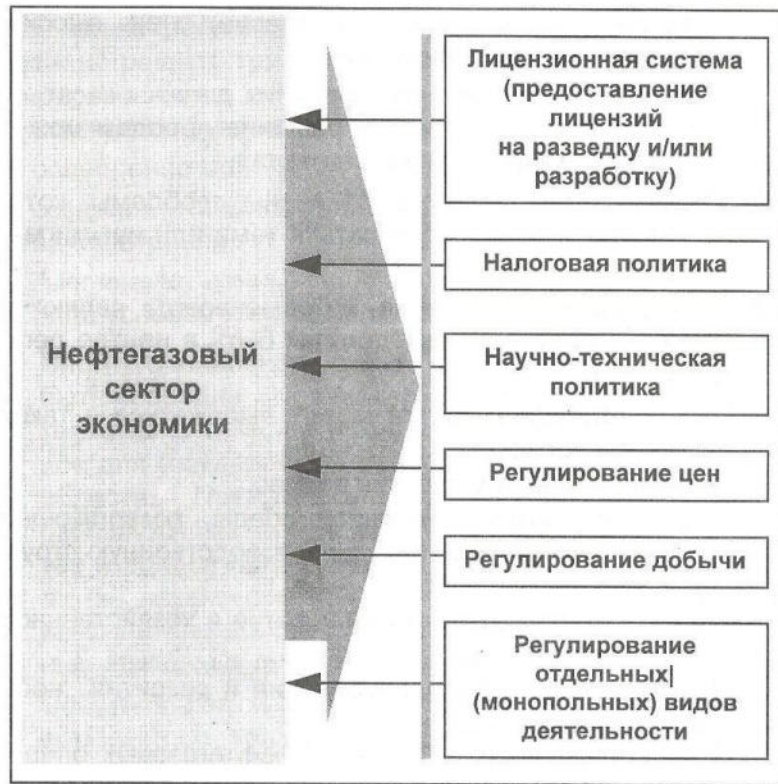


Рис. 3.1. Схема регулирования нефтегазового сектора экономики

К **специфическим формам регулирования** обычно относятся:

- лицензионная система (предоставление лицензий на разведку и/или разработку месторождений углеводородного сырья);
- регулирование добычи;
- регулирование отдельных и, прежде всего, монопольных видов деятельности (например, таких как магистральный трубопроводный транспорт).

К **общим формам регулирования** относятся:

- налоговая политика (включая регулирование экспортно-импортных тарифов);
- регулирование цен;
- регулирование в области научно-технической политики.

Главной задачей регулирования является установление и поддержка эффективной производственной структуры, направленной на рационализацию издержек во всех звеньях экономической системы.

Несмотря на многообразие форм и методов регулирования отношений по линии "государство - недропользователь", все же можно выделить наиболее важный и специфический инструмент. Таким инструментом является, на наш взгляд, **лицензионная система** предоставления прав на пользование недрами с целью разведки и разработки месторождений углеводородного сырья. Правила предоставления лицензий способны (и мировой опыт об этом весьма красноречиво свидетельствует) существенно ограничить проявление монополии на природные ресурсы и создать предпосылки для рационализации издержек и становления эффективной производственной структуры.

Регулирующая роль лицензионной системы проявляется в том, что при ее помощи можно решить такие проблемы, как:

- привлечение в нефтегазовый сектор компаний с необходимым производственным опытом;
- передача и распространение передовых технологий, навыков работы и управления компаниями;
- достижение необходимых уровней добычи и утилизации ресурсов углеводородного сырья;
- поддержание необходимого уровня конкурентной среды в различных сегментах нефтегазового сектора;

- обеспечение необходимых экологически безопасных условий разведки и разработки ресурсов углеводородного сырья;
- получение необходимых поступлений в государственный бюджет (бюджеты различного уровня при федеративном устройстве страны – собственника природных ресурсов);
- поддержание определенного уровня занятости в смежных отраслях экономики (транспорте, обслуживании, машиностроении и др.).

В свою очередь, в рамках лицензионной системы также имеются альтернативы, связанные с выбором конкретных процедур предоставления прав на пользование недрами. А именно, речь идет о двух принципиально разных подходах к предоставлению прав: на основе **конкурсной** или **аукционной системы**.

В первом случае решение принимается на основе мнения членов исполнительного органа власти. Во втором случае решение только оформляется исполнительным органом, а критерием является, например, величина единовременно уплачиваемого сбора (так называемого бонуса). Каждая из систем имеет свои преимущества и недостатки. В табл. 3.2 приведены основные аргументы "за" и "против" двух полярных подходов к предоставлению недр в пользование, сформулированные О.Норенгом (Noreng, 1983 [30]).

Как правило, жесткость дополнительных требований, к числу которых относятся условия, напрямую не связанные с поисками и разведкой, ослабевает по мере накопления данной страной опыта в нефтегазовом секторе, а также подъема и развития экономики.

Например, в практике предоставления прав на разведку и разработку месторождений углеводородного сырья в США дополнительные требования практически отсутствуют.

Таблица 3.2. Сравнительные преимущества и недостатки различных подходов к предоставлению прав на пользование недрами по О. Норенгу

Системы	Преимущества	Недостатки
Аукционная	Обеспечивает немедленное поступление средств в госбюджет	Может привести к значительной задержке ввода в разработку менее привлекательных объектов
	Поощряет рост экономической эффективности компаний-недропользователей	Исключает участие компаний с малым опытом и ограниченными финансовыми возможностями Как правило, резко сужает возможности последующего государственного контроля
Конкурсная	Обеспечивает прямой контроль со стороны государства за использованием недр	Может способствовать неадекватному распределению экономической ренты между нефтегазовыми компаниями и государством (в пользу первых)
	Поощряет конкуренцию уже после того, как определены недропользователи	Не поощряет повышение эффективности компаний-недропользователей
	Может создавать условия для роста малых компаний	Всецело основана на бюрократических предпочтениях

В Норвегии, напротив, в период развития работ на шельфе Северного моря с 1965 года до середины 80-х годов предусматривались дополнительные условия, связанные с использованием местной рабочей силы и национальных субконтракторов. Требуемая доля последних в закупках оборудования и выполнении субподрядных работ ступенчато снижалась: начиная почти с 80 % в 1970 году, затем до 48 % – в 1974 году и, наконец,

до 28 % – в 1976 году. В 80-х годах эти требования были сняты. К началу 90-х годов норвежские субподрядчики по выполнению различных видов работ при разведке и разработке нефтегазовых месторождений на морском шельфе стали одними из наиболее компетентных в мире. Это доказывает способность данных компаний конкурировать на равных с другими подрядчиками и отсутствие необходимости дополнительных мер протекционистского характера со стороны собственного государства.

Вместе с тем наличие возможностей не означает немедленного получения всех отмеченных выше результатов на практике. Последнее достижимо только при условии, если механизмы лицензирования основываются на:

- 1) соответствующей законодательной и нормативной базе;
- 2) ясно определенных приоритетах и целях страны – собственника природных ресурсов (ввиду того, что ряд возможностей, заложенных в лицензионной системе, носит взаимоисключающий характер);
- 3) эффективной системе органов государственного регулирования и контроля (с точки зрения реализации государственных приоритетов) процесса недропользования.

Наличие хорошо проработанных схем регулирования процесса недропользования и закрепление данных схем в законодательстве и документах нормативно-правового характера являются необходимым, но отнюдь не достаточным условием эффективности системы в целом.

Распределение полномочий между органами государственного управления является важнейшим условием эффективности и дееспособности всей системы недропользования.

Например, в США наряду с федеральными агентствами в ряде штатов имеются аналогичные структуры на уровне штатов. На Аляске функции по управлению мине-

ральными ресурсами сконцентрированы в рамках Департамента Природных Ресурсов (Alaskan Department of Natural Resources), а по нефти и газу конкретно – в Отделе Управления топливно-энергетическими ресурсами (Division of Minerals and Energy Management). Этот отдел осуществляет функции, аналогичные функциям федеральных агентств, но на землях штата. В связи с тем, что бюджет штата Аляска сильно зависит от нефтяных доходов, Департамент Доходов также вовлечен в процесс принятия решений о сроках и формах проведения лицензионных торгов.

В Норвегии для управления нефтегазовыми ресурсами на шельфе создан специальный комплексный орган – Нефтяной Директорат. В Канаде на федеральном уровне действует Национальный Совет по Энергетике, а на провинциальном (в пров. Альберта) – Министерство Энергетики, а также Совет по Энергетике и Коммунальным Услугам.

Основная особенность данных структур государственного управления недропользованием заключается в комплексном характере деятельности. В их функции входит не только поддержка лицензирования и мониторинг лицензионных соглашений, но и налогообложение, контроль технологических схем разработки месторождений, хранение геолого-промысловой информации и т.д. Такой подход, основанный на комплексировании функций управления нефтегазовыми ресурсами, представляется справедливым с точки зрения эффективного их использования и оправданным с точки зрения преодоления институциональной конкуренции.

С позиций достижения “конечной” цели процесса управления ресурсами углеводородного сырья – максимизации “социальной ценности” – важно также формирование системы общественного управления. В этом случае система органов государственного управления должна быть дополнена институтами регионального и муницип-

пального управления, а также различными общественными движениями (например, экологическими движениями и организациями).

Расширение числа действующих лиц значительно увеличивает число и разнообразие целей и интересов и, несомненно, создает возможности для конфликтов между ними. Однако, как и в случае с переходом от тоталитарного государства к демократическому, такой переход представляется необходимым, поскольку создает систему общественного контроля за освоением и использованием природно-ресурсного потенциала.

В целом следует отметить, что в отношениях по линии "государство – недропользователь" преобладают следующие характеристики:

- комплексный, многосторонний подход к процедурам предоставления прав на пользование недрами (стремление не только решать проблемы, связанные с добычей углеводородов и получением дохода от их реализации, но и желание решать проблемы социально-экономического свойства);
- использование процедур и механизмов недропользования для формирования эффективной производственной структуры в нефтегазовом секторе;
- комплексный характер систем и структур управления нефтегазовыми ресурсами, направленный на реализацию основной цели недропользования.

По линии
"Государство
(федерация) –
регион"

Помимо особенностей взаимоотношений по линии "федерация – регион", которые определяются разграничением предметов ведения в рамках системы государственного устройства, важное значение имеют такие аспекты, как:

- *во-первых*, формирование системы органов управления на региональном уровне (см. выше);

во-вторых, подходы к учету и распределению экономической ренты, содержащейся в цене реализации добытых углеводородов между федерацией и регионом в ее составе.

Основными элементами механизма распределения экономической ренты являются:

- 1) права собственности на ресурсы углеводородного сырья в недрах;
- 2) пропорции распределения экономической ренты;
- 3) подходы к определению "рентосодержащей" цены.

Например, в США собственность на ресурсы углеводородного сырья на суше всецело определяется статусом собственности земельного участка (федеральные земли, земли штата или частного владельца). В Канаде под федеральную юрисдикцию попадают только земли коренных народов (поэтому права на разведку месторождений и добычу нефти и газа предоставляются Министерством по делам индейцев и развитию Севера, которое также занимается вопросами землеотводов и сбором роялти), а все остальные земли находятся в ведении провинций и принадлежат либо самим провинциям, либо частным владельцам.

Исходя из этого определяются пропорции и принципы распределения экономической ренты между федерацией и штатом (провинцией). Так, в начале 80-х годов пропорции распределения экономической ренты в нефтегазовом секторе штата Аляска были следующими:

- добывающие компании – 20 %;
- частные землевладельцы – менее 1 %;
- правительство штата – 36 %;
- федеральное правительство – 44 % (*Distribution of... Wealth, 1984 [22]*).

Весьма необычно то, что среди получателей экономической ренты (т. е. *всего дохода, превышающего сред-*

ний уровень) находятся и нефтедобывающие компании. Данный подход к распределению ренты определяется тем, что нефтегазовые операции в экстремальных природных условиях связаны с повышенным риском и уровнем издержек.

Принципиально важным моментом является определение базы исчисления экономической ренты. Подход Аляски к формированию процедуры получения экономической ренты базируется на широком использовании специального налога на добычу (*severance tax*) и расчета собственной доли роялти в добыче непосредственно на устье скважины. При этом цена на устье скважины определяется путем вычитания (!!!) транспортных издержек, которые связаны с доставкой нефти Северного Склона до пункта продажи, из цены реализации (Logsdon, 1992 [26]). В свою очередь, цены продажи определяются (а не формируются по принципу "издержки + рентабельность + налоги", как это имеет место в России в настоящее время):

- или исходя из динамики цен по другим сделкам;
- или исходя из внутренних трансфертных цен покупки нефти, которые отражаются в отчетности НПЗ;
- или же исходя из цены аляскинской нефти в пункте взаимозамены различных нефтей.

Формирование ясных и непротиворечивых механизмов распределения экономической ренты в условиях рыночной экономики позволяет не только создать предпосылки и условия самостоятельного решения территориями собственных экономических проблем, но и способствует нахождению компромиссных (в некотором смысле "справедливых" с точки зрения свободы от бюрократического произвола) решений между федерацией и регионами.

Вставка 3.2. Аспекты текущей политики в вопросах оценки нефти в США¹

Несмотря на то, что программа аренды нефтегазоносных участков недр ведется успешно и генерирует огромные доходы для Казначейства США, определенные аспекты регулирования, которые связаны с ее управлением, не так давно были поставлены под сомнение. Наиболее противоречивым в настоящее время признан подход к определению цены нефти, которая рассчитывается для целей определения роялти.

Компании рассчитывают роялти, которые они должны платить, исходя из указаний, подготовленных MMS (см. вставку 3.1). Цена нефти или природного газа, на основании которой платится роялти, определяется в соответствии с данными указаниями. В течение многих лет большая часть нефти была оценена именно на основе указаний MMS, согласно которым предлагалось брать за базу расчета индивидуальные справочные цены (цены продаж) компании на устье скважины перед тем, как будут начислены платежи за транспортировку нефти до НПЗ.

Не так давно критики нашли, что оценка нефти на базе справочных цен занижает ее цену, что ведет к недоплате роялти. Вследствие этого MMS стала заниматься альтернативными схемами оценки добываемой нефти. 24 января 1997 года были опубликованы указания по предлагаемому изменению правил процедуры оценки нефти. По рекомендации MMS, для большего числа случаев оценка должна бы базироваться на рыночном индексе с поправками, зависящими от действительного размещения или качества добываемой нефти. Для большинства случаев индекс будет представлять собой средневзвешенную цену Нью-Йоркской товарной биржи (NYMEX). Для добычи на Аляске и в Калифорнии в качестве индекса будут приниматься цены Северного Склона Аляски. Это будут фундаментальные изменения в системе, которая ежегодно включает миллионы транзакций и генерирует миллиарды долларов для Казначейства США. Федеральные, штатные и промышленные административные издержки также будут при этом

¹ Источник: Информационный релиз Американского нефтяного института (Federal Revenues from Oil and Natural Gas Production: Oil, Industry and Government. / The American Petroleum Institute. Information Release. – 1997. – March 17 th.).

затронуты. Что касается промышленных издержек, то речь идет о многих компаниях самого разного типа — крупных интегрированных компаниях, малых независимых производителях нефти, брокерах и покупателях нефти, переработчиках.

Комплексные изменения, предложенные MMS, представляют собой радикальный отход от действующих правил и базируются на многих предположениях (допущениях). Некоторые из них отражены в рекомендациях, а некоторые лишь подразумеваются и еще не известны акционерам. Представители бизнеса убеждены, что необходимо открытое рассмотрение новых правил, а для этого требуется доступ к информации, использованной MMS при разработке предлагаемой системы оценки.

Пока же (до вынесения окончательных оценок) продолжается использование действующих правил. MMS стремится избежать применения каких-то промежуточных вариантов правил со значительными, но временными изменениями в системе управления роялти при очень больших издержках.

По линии
"Регион –
нефтегазовая
компания"

Особенности механизмов взаимоотношений регионов, входящих в состав федерации, отличаются тем, что последние играют чрезвычайно активную роль. Фактически в Канаде и в США имеет

место "понижение" уровня значительной части механизмов государственного регулирования (см. выше) до уровня провинций и штатов.

Так, например, специфическими особенностями системы пров. Альберта (Канада) являются:

- децентрализация решений, при которой частные компании сами делают выбор и определяют, когда и как осваивать ресурсы углеводородного сырья;
- активное косвенное воздействие (через определение общих принципов налогообложения и ставок специфических налогов) на решения частных предприятий о том, когда, где и как осваивать ресурсы провинции, без активного непосредственного вовлечения во все и в каждое предприятие.

Однако формирование механизма преимущественно косвенного воздействия на интенсивность и направления ведения нефтегазовых операций возможно лишь при наличии определенного экономико-правового пространства (см. параграф 3.1). Это, в частности, означает необходимость совместного анализа механизма регулирования и экономико-правовой среды. К сожалению, игнорирование этого обстоятельства в России привело, например, к тому, что в 1992 году в "Принципах недропользования Ханты-Мансийского автономного округа" именно косвенный подход был определен в качестве основного в регулировании нефтегазовых операций, т. е. тогда, когда в нашей стране практически отсутствовало адекватное экономико-правовое пространство.

Важной особенностью взаимоотношений по линии "регион – компания" является не только и не столько регулирование нефтегазовых операций, сколько социальная направленность интересов территории. При этом по мере формирования стабильно функционирующей экономико-правовой системы требования региона смещаются от выполнения компаниями определенных социальных обязательств в прямой форме к регулированию отношений на чисто финансово-экономической основе.

На основании материала, изложенного в настоящей главе, можно сделать ряд **практических выводов** о том, что для современной системы недропользования в индустриальных странах характерны:

- усиливающаяся ориентация на максимизацию "социальной ценности" ресурсов углеводородного сырья;
- наличие конфликтных несовпадающих интересов различных субъектов процесса недропользования;

- формирование ясных и непротиворечивых механизмов разрешения конфликтов и поиска компромиссных решений;
- широкое использование такого специфического механизма предоставления прав на пользование недрами, как лицензирование;
- формирование комплексных по характеру выполняемых функций и направлениям деятельности органов государственного управления ресурсами углеводородного сырья;
- формирование экономических механизмов взаимоотношений по линии "государство – регион" на основе процедур распределения всего объема экономической ренты, содержащейся в рыночных ценах реализации добытых углеводородов.

Глава 4. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ (1990–1992 годы)

Сопоставление приведенных в гл. 2 и 3 подходов к формированию системы недропользования в условиях различного государственного устройства, а также в рамках различных экономических систем дает представление о том, какой невероятно сложной является задача осуществления перехода от системы "раздаточного" недропользования к системе, основанной на учете интересов всех основных участников и направленной на повышение экономической и социальной эффективности от добычи и использования минерально-сырьевых ресурсов.

Короче говоря, **России предстояло решить такие основные задачи**, как:

1) формирование новой системы государственного устройства, основанной на принципах реально функционирующей федерации;

2) переход от экономической системы, основанной на общенародной собственности, к системе, основанной на многообразии форм собственности и решающей роли института частной собственности;

3) формирование необходимой рыночной инфраструктуры, которая позволила бы ввести в рыночный оборот все факторы производства – капитал, труд, землю и ресурсы недр.

При этом нужно иметь в виду, что каждая из перечис-

ленных выше задач, взятая отдельно, представляет огромный комплекс проблем.

И все же России в конце 80-х – первой половине 90-х годов пришлось столкнуться с необходимостью **одновременного решения** всех этих “сверхзадач” с учетом специфических особенностей и экономики страны, и ее политического устройства. Опыт проведения реформ сначала в рамках СССР, а затем и в суверенной России дает достаточные доказательства того, насколько необходимо осуществление различных направлений преобразований в их тесной взаимосвязи. В частности, недостаточное внимание к изменению системы недропользования, реформированию отношений собственности в природоэксплуатирующих отраслях (таких, как нефтегазовый сектор экономики) послужило причиной разработки и чрезвычайно острой постановки данных вопросов на региональном уровне в 1990–1991 годах.

4.1. Попытки реформирования специального экономико-правового пространства в СССР в 1990–1991 годах

Последняя “радикальная” экономическая реформа в СССР в целом представляла собой попытку найти компромисс между необходимостью перехода к рыночным отношениям и стремлением сохранить максимум управленческих функций государства, присущих централизованной плановой экономике. 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”. Однако и в данном документе, и в последующих законодательных актах СССР, принятых в течение 1990–1991 годов, вопросы реформирования отношений недропользования (с

учетом их комплексного воздействия на развитие горнодобывающих отраслей) и участия территорий в выборе направлений использования своего природно-ресурсного потенциала либо совсем не были затронуты, либо были лишь обозначены и упомянуты в связи с решением более общих проблем.

Наиболее полное представление о понимании и оценке роли и места изменения отношений недропользования в тот период дает так называемая “Программа 500 дней” (*Переход к рынку, 1990* [14]). Особенностью данного документа является то, что вопросы вовлечения минерально-сырьевых ресурсов в рыночный оборот вообще не рассматривались. Констатировалось наличие в структуре промышленности “гипертрофии” добывающих отраслей и “чрезмерная величина государственных расходов на проведение геологоразведочных работ”. Все вопросы недропользования предполагалось решить введением “специального налога на использование невозобновляемых ресурсов”, часть которого, “законодательно закрепленная, должна поступать в местные бюджеты”. При сохранении регулируемых оптовых и закупочных цен на основные сырьевые и топливно-энергетические ресурсы предполагалось предоставление потребителям энерго-ресурсов “права применять на свою продукцию свободные цены”.

Многие положения Программы были отражены не только в нормативно-правовых документах СССР, но несколько позднее и в нормативно-правовых документах уже суверенной Российской Федерации.

На наш взгляд, именно недооценка роли и места процессов недропользования в регулировании экономики явилась (и является до настоящего времени) одной из причин чрезвычайно сложного положения в данной области. Создавшееся положение крайне недопустимо в условиях такой страны, как Россия, где горнодобывающие отрасли играют колоссальную роль в национальной

экономике, определяя не только возможности обеспечения потребностей в минерально-сырьевых ресурсах, но и наполнение финансовых потоков, пронизывающих все ее сферы. В стране, где социально-экономическое благополучие нескольких десятков (!) субъектов Федерации чуть ли не целиком и полностью зависит от положения дел на предприятиях, осуществляющих разведку и добычу полезных ископаемых.

Вместо формирования новой системы недропользования в "Программе 500 дней" было взято направление на усиление перераспределения финансовых потоков от минерально-сырьевого сектора экономики к секторам, производящим продукцию с повышенной добавленной стоимостью. Такой структурный маневр вполне оправдан с точки зрения долгосрочной перспективы, но абсолютно неприемлем с позиций текущей экономической политики, поскольку приводит к тяжелым социальным последствиям и подрывает основу воспроизводства ресурсно-сырьевой базы для обеспечения будущего экономического роста.

Невнимание к вопросам недропользования при разработке основных подходов к реформированию экономики страны на федеральном уровне вызвало, естественно, необходимость поиска подходов и путей решения данных проблем на уровне отдельных регионов (см. параграф 4.2).

4.1.1. Попытки трансформации специального экономического пространства

Изменение экономических условий использования ресурсов углеводородного сырья в рамках "перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР" было связано со следующими направлениями реформ:

- сохранением централизованно устанавливаемых цен

на добываемые углеводороды при одновременном повышении их уровня для того, чтобы привести в соответствие возросшие издержки с ценами и перевести нефтедобывающие предприятия в разряд рентабельных (например, государственные фиксированные цены на нефть были увеличены с 23 до 70 руб/т);

- уменьшением централизованных инвестиций на разведку и добычу, т. е. осуществлением перехода на принцип самоокупаемости и самофинансирования;
- сохранением государственного заказа (до 1991 года) на всю добываемую продукцию.

За первые три года реформ доля централизованных инвестиций в отрасли ТЭК сократилась в несколько раз: с 74 % в 1988 году до 13 % в 1991 году. Сохранение жестких цен в сочетании с уменьшением доли централизованных инвестиций привело к снижению освоения капитальных вложений: в нефтяном секторе с 18,4 млрд руб. в 1988 году до 17,1 млрд руб. в 1991 году (в сметных ценах 1991 года), а в рамках государственного концерна "Газпром" – с 12,2 до 5,2 млрд руб.

В целом перевод нефтегазового сектора на "экономическую" самостоятельность сопровождался сохранением жесткого государственного контроля и управления материальными и финансовыми потоками.

4.1.2. Попытки трансформации правового пространства

Трансформация правового пространства в рассматриваемый период состояла в следующем:

- в изменении статуса земельных ресурсов и участков недр;
- во введении элементов платного природопользования;

- в определении предметов ведения и полномочий органов власти различного уровня в распоряжении природно-ресурсным потенциалом.

Законом СССР "О собственности в СССР" от 6 марта 1990 года было установлено, что "... земля и ее недра... являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории" (ст. 20, п. 1). Одновременно Законом от 14 марта 1990 года была внесена поправка в ст. 10 Конституции СССР, которая закрепила данное положение конституционным образом и определила, что земля и ее недра находятся в ведении Советов народных депутатов.

Законом СССР "Об аренде" от 23 ноября 1989 года было определено, что земля и другие природные ресурсы могут быть переданы в аренду.

В рамках "Основ земельного законодательства" от 1990 года землевладение и землепользование в СССР были объявлены платными. В Законе СССР "О предприятиях в СССР" от 4 июня 1990 года положение о платности природопользования также нашло свое закрепление: "... владение и пользование землей и иными природными ресурсами предприятий осуществляется в установленном порядке за плату, а в случаях, предусмотренных законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик, — на льготных условиях либо бесплатно..." (ст. 11, п.1). В РСФСР временные ставки платежей за право недропользования были назначены Постановлением Совета Министров № 478 от 9 июля 1991 года.

Вводимый принцип платного природопользования допускал не только использование общего режима по отношению ко всем ресурсопользователям, но и предусматривал применение специального режима в случае привлечения иностранных инвесторов. В "Основах законодательства об иностранных инвестициях в СССР" от 5

июля 1991 года было определено, что "... предоставление иностранным инвесторам концессий на разведку, разработку и эксплуатацию возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и ведение иной хозяйственной деятельности осуществляется на основе концессионных договоров, заключаемых иностранными инвесторами с уполномоченными органами Союза ССР и республик в порядке, определяемом законодательными актами Союза ССР и республик.

В концессионном договоре определяются условия осуществления деятельности иностранных инвесторов. В нем могут содержаться условия, отличающиеся от положений, установленных законодательными актами Союза ССР и республик в пределах компетенции соответственно Союза ССР и республик..." (ст. 41).

Последняя законодательная норма допускала возможность применения принципов не административного, а договорного права.

В целом ряде 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") были определены подходы к разделению предметов ведения и полномочий по вопросам недропользования между Союзом ССР и его субъектами, а также органами государственного управления различных уровней.

В частности, Законом "О собственности в СССР" было установлено, что "... общесоюзные основы использования и охраны природных ресурсов устанавливаются законодательством Союза ССР. Порядок предоставления земли и других природных ресурсов во владение и пользование определяется законодательством союзных и автономных республик, а для обеспечения общесоюзных и межреспубликанских потребностей, обороны

и безопасности страны – законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик об использовании и охране природных ресурсов...” (ст. 20, п. 4).

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 говорилось 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 являются источником доходов и удовлетворения социально-экономических потребностей населения соответствующей территории.

Характерной особенностью реформирования экономико-правового пространства в рамках СССР являлся декларативный и чрезвычайно непоследовательный характер преобразований.

С одной стороны, вводилась платность природопользования, но, с другой стороны, сохранялись жестко устанавливаемые цены, а значит, и принципиальная невозможность формирования бюджетов сырьевых территорий за счет части экономической ренты, содержащейся в цене реализации добытых углеводородов. Декларировалось расширение области ведения субъектов Союза и расширения полномочий местных органов власти, но в то же время устанавливался “порядок передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения” (см. Постановление Совета Министров СССР “Об утверждении Положения о порядке передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения” от 21 декабря 1988 года № 1439). Осуществлялся переход к экономической самостоятельности (в том числе и в нефтегазовом секторе),

но при этом объекты энергетики оставались в общесоюзной собственности (см. Закон “О собственности в СССР”, ст. 21). Допускался переход на заключение концессионных соглашений, но при этом не определялись уполномоченный орган, его права и полномочия, что имело едва ли не казусные последствия. Например, конкурс по месторождениям шельфа о-ва Сахалин фактически превратился из конкурса инвесторов в... конкурс союзных ведомств за получение статуса и полномочий подобного агентства и т.д.

Рассмотренный период трансформации экономико-правового пространства отличает стремление сделать акцент на интенсивное формирование нормативно-правовой среды, но при слишком медленном проведении реальных преобразований. При этом практической стороне дела – прежде всего, формированию новых механизмов взаимодействия субъектов процесса недропользования, структуре и системе органов государственного управления в данной области – было уделено чрезвычайно мало внимания.

4.2. Период “стихийного” формирования новой системы недропользования

Неопределенность в реформировании отношений недропользования (на фоне деклараций о переходе к самокупаемости и самофинансированию, а также прекращения или значительного сокращения государственного финансирования отраслей и регионов) послужила причиной стихийного создания фрагментов новой системы недропользования на региональном и даже районном уровнях. В условиях накапливавшихся социально-экономических проблем сырьевых территорий (см. гл. 2) определение предметов ведения и расширение полномочий в вопросах недропользования начались “снизу”. Регионы

стали активнее участвовать и в решении проблем расположенных на их территории предприятий по поискам, разведке и добыче углеводородного сырья.

В 1990 году основополагающие законодательные элементы новой системы недропользования только-только формировались. Но уже тогда впервые избранные демократическим путем органы власти территорий, анализируя состояние экономики и пути решения накопившихся проблем, пришли к выводу, что недра, земля, природные ресурсы являются фундаментом развития экономики и решения всех социально-экономических проблем. Причем следует отметить, что поиски путей использования своего природно-ресурсного потенциала приводили подчас очень разных людей и разные территории к одному и тому же выводу – **необходимо менять коренные принципы использования природно-ресурсного потенциала**. Достаточно общим стало понимание того, что бесплатность, обезличенность собственника, отсутствие систем контроля и реального управления, направленного на рациональное использование, должны быть устранены. В Тюменской области, например, такое понимание сложилось не только у депутатского корпуса, представителей общественных организаций, но и у большинства самих недропользователей – геологов, нефтяников, газовиков.

Одному из авторов именно в 1990 году в своей практической работе в Тюменском областном Совете народных депутатов пришлось столкнуться со стремлением территорий изменить существовавший порядок. **Какие же конкретно права хотели получить территории?** Если мы обратимся к примеру Тюменской области, то увидим, что речь шла о возможности:

- 1) использовать процедуры предоставления и контроля за использованием ресурсов углеводородного сырья для пополнения доходов местных бюджетов;
- 2) контролировать состояние окружающей среды в районах проведения нефтегазовых операций;

- 3) ограничить развитие и расширение нефтегазовых операций в районах ведения традиционных форм хозяйствования коренными народами Севера;
- 4) участвовать в процессах согласования, рассмотрения и утверждения планов и программ освоения и ввода в разработку новых месторождений углеводородного сырья.

Ни одно из перечисленных выше направлений расширения полномочий территорий (в лице органов представительной и исполнительной власти, а также общественных групп и движений – таких, например, как “Ямал – потомкам” и “Спасение Югры”) не может быть отнесено к чрезмерным или волюнтаристским, т. е. не имеющим под собой никакой основы. Все формы (попытки) расширения полномочий, с одной стороны, вытекали из общей направленности продекларированной демократизации общественной и экономической жизни, а с другой стороны, были обусловлены изменением реальных экономических условий.

Примером может служить одно из решений, принятых на районном уровне в Тюменской области весной 1991 года: Тазовский райсовет¹ своей властью запретил монтаж и демонтаж буровых установок на территории Антипаютинского и Гыданского сельских Советов с 1 июня по 1 ноября, а на территории Тазовского и Находкинского Советов с 20 мая по 10 ноября. Геологам было предложено разработать экологически безвредную технологию монтажа, бурения и испытания скважин. Райсовет – самый нижний уровень территориальной властной иерархии – вынужден был пойти на подобные крайние меры, поскольку реально действовавшего природоохранного законодательства (союзного и республиканского), спо-

¹ Тазовский район – один из самых северных районов Ямало-Ненецкого автономного округа.

собного ограничить экологический урон для территорий Крайнего Севера от хозяйственного освоения, в тот момент времени просто не было.

Местными органами власти разрабатывались и практические подходы к платному использованию земельных и природных ресурсов. Например, летом 1991 года был подготовлен *Проект Соглашения Администрации Надымского района и ГП "Ямбурггаздобыча"*¹. Проект предусматривал введение платы за землю и пользование недрами. Предполагалось, что арендная плата за землю будет устанавливаться в виде "... удельной ставки в расчете за единицу площади из расчета на год квартальными платежами... Плата за право пользования природными ресурсами осуществляется в размере 30 % от цены добытого газа, конденсата – 50 %. Плата может производиться как в денежной форме, так и производимой продукцией по согласованию с администрацией. При поставке продукции на экспорт плата за природные ресурсы взимается от валютной цены за продукцию и является предметом соглашения с вышестоящей администрацией"².

Не иначе, как формой проявления безысходности можно считать также решение одного из райсоветов Томской области о передаче в районную собственность (!!!) нефтегазовых месторождений, расположенных на его территории, которое было принято в 1991 году. При этом Томский областной Совет поддержал данное решение Каргасокского райсовета о закреплении за ним "в качестве собственности" трех месторождений нефти, газа и конденсата – Соболиного, Сильгинского и Северо-Васюганского³.

¹ ГП – государственное предприятие.

² Из архива авторов.

³ Известия. – 1991. – 27 июля.

Именно в такой обстановке Тюменский областной Совет весной 1990 года начал проработку (в рамках подготовки ко II сессии, призванной определить стратегические направления социально-экономического развития области) подходов и путей решения проблем, связанных:

- с расширением самоуправления местных Советов народных депутатов (с целью реального воздействия на негативные тенденции в развитии экономики региона);
- с формированием системы эффективных рычагов и механизмов решения социально-экономических задач на региональном уровне;
- с адаптацией экономики сырьевой территории (в том числе и предприятий нефтегазового сектора) к начавшимся рыночным преобразованиям.

Рассмотрение всех вышеперечисленных вопросов неизбежно привело к выводу о необходимости изменения системы недропользования в целом.

4.3. Новая система недропользования и Программа развития Тюменской области: особенности взаимодействия

Выводы и соображения, направленные на изменение системы недропользования, были во многом ответной "защитной" реакцией территорий на ухудшение социально-экономической обстановки и на изменение экономической системы. При этом преследовались две **основные цели:**

во-первых, защита собственных интересов в условиях нарастающего (особенно в 1990 году) тотального дефицита. Именно в процессе решения данной группы проблем родилась

идея о передаче территориям части добываемой из их недр продукции в "натуре", что затем нашло свое отражение в региональных квотах;

во-вторых, формирование новой системы недропользования (со всем необходимым набором механизмов), обеспечивающей решение текущих и перспективных социально-экономических задач.

4.3.1. Региональное самоуправление невозможно без новой системы недропользования

Летом 1990 года под эгидой Тюменского областного Совета группой специалистов из Тюмени, Москвы и Новосибирска был подготовлен документ под традиционным для того времени названием "Концепция перехода Тюменской области на принципы самоуправления в условиях формирования рыночной экономики" (Концепция перехода, 1990 [4])¹. В нем, в частности, отмечалось, что:

- республиканские и союзные законы и нормативные акты не отражают особенностей каждого региона;
- ведомственный подход к освоению территории, высокие темпы прироста добычи нефти и газа привели к серьезным диспропорциям в социально-экономической структуре хозяйства региона;
- форсированное освоение природных ресурсов привело к обострению экологических проблем;

¹ Авторы выражают признательность коллегам и единомышленникам, принимавшим в тот период самое активное участие в выработке основных положений данного документа: Г.С. Башмакову, Б.А. Бинкину, В.А. Волконскому, Г.В. Грэнбеку, Е.Б. Кибалову, В.И. Кикотю, В.М. Лопухину, Н.А. Лукьяновой, С.С. Песоцкому, В.И. Ульянову, В.В. Шмату, А.Н. Янину.

- многие проблемы области связаны с отсутствием комплексного подхода к развитию территорий, необходимых прав и финансовых возможностей местных Советов всех уровней;
- вследствие перечисленного выше растет недоверие районов, городов, округов к более высоким уровням управления, создается атмосфера разобщенности.

Главный вывод "Концепции..." состоял в том, что решение накопившихся, текущих и будущих проблем социально-экономического развития территории невозможно без:

- во-первых, расширения самостоятельности развития и инициативы на уровне регионов, районов и отдельных населенных пунктов;
- во-вторых, расширения прав и полномочий территорий в использовании своего природно-ресурсного потенциала.

В Тюменской области наиболее рельефно обозначились те общие проблемы и противоречия, о которых говорилось ранее на страницах настоящей книги. Именно бесплатное, по существу бесконтрольное, недропользование приводило к тому, что недропользователи не были заинтересованы в сколько-нибудь рациональном и эффективном использовании ресурсов углеводородного сырья, а территории не имели реальных рычагов и стимулов использования земельных и минерально-сырьевых ресурсов для решения своих социально-экономических задач.

Поэтому один из основных, предложенных тогда практических выводов состоял в необходимости изменения сложившейся системы недропользования, подходов и принципов к распределению экономической ренты, содержащейся в ценах реализации добываемых углеводородов.

Механизм установленных ранее платежей за природ-

ные ресурсы никак не стимулировал их рациональное и эффективное использование. До 1992 года существовал единственный реальный платеж, предназначенный "для стимулирования рационального и комплексного использования запасов полезных ископаемых", – отчисления на геологоразведочные работы, которые непосредственно включались в себестоимость (и цену) добытого минерального сырья и топлива. По своей идее эти отчисления должны были учитывать дифференциацию горно-геологических условий и направляться на возмещение затрат на геологоразведочные и геологопоисковые работы. Ставки платежей в рублях и копейках были определены более чем для 60 видов полезных ископаемых. Последняя корректировка ставок и условий взимания отчислений на геологоразведочные работы была предпринята в 1991 году, в результате чего их удельный вес в себестоимости 1 т тюменской нефти составил 11,7 %, а 1000 м³ газа – 17,4 %. Эти платежи в основном поступали в союзный бюджет, а с 1991 года – в республиканский. Вместе с тем указанные средства составляли лишь 12 % от общего объема выделяемых из бюджета средств на геологоразведочные и геологопоисковые работы в Тюменской области.

Другими словами, имел место все тот же механизм перераспределения части экономической ренты от использования ресурсов углеводородного сырья и финансирования в уже обезличенной форме различных мероприятий и программ из центрального бюджета (сначала союзного, а затем и республиканского).

Принципиальная особенность принятых в Тюмени осенью 1990 года решений состояла в том, что необходимо было менять не ставки платежей и нормы отчисления, а всю систему недропользования.

В настоящее время в западной экономической литературе весьма популярной является схема описания противоречий, связанных с распределением доходов от той

или иной деятельности, как чисто "ренто-ориентированных" и направленных прежде всего в область перераспределения созданного ранее богатства. Отчасти, конечно, Тюменская область была заинтересована в получении большей части экономической ренты от реализации добытых из ее недр ресурсов (и, прежде всего, нефти и газа). Однако главная задача состояла в создании системы распоряжения природно-ресурсным потенциалом и в формировании на этой основе стабильно функционирующей экономики.

В "Концепции..." в этой связи отмечалось, что "... региональное самоуправление предполагает решение следующих задач:

... создание условий для взаимной заинтересованности местных Советов, предприятий в повышении эффективности использования природных и других ресурсов, потребляемых в процессе воспроизводства, как основного источника получения средств для повышения уровня жизни людей;

... создание стабильной правовой системы распределения создаваемого на территории области общественного продукта..."

4.3.2. В основе изменений должен быть новый закон о недропользовании

Анализ и оценка финансово-экономических возможностей реализации первоочередных социально-экономических задач развития Тюменской области весьма быстро привели к выводу, что "стабильная правовая система распределения создаваемого на территории области общественного продукта" предполагает прежде всего изменение основополагающих принципов советской экономической системы, таких как:

- бесплатность использования минерально-сырьевых ресурсов;
- заниженный уровень цен на сырьевые продукты и материалы и относительно завышенный – на продукцию обрабатывающих отраслей;
- косвенное изъятие экономической ренты от добычи минерально-сырьевых ресурсов в ценах реализации продуктов их переработки.

С другой стороны, колоссальное значение нефтегазового комплекса Тюменской области для страны в целом (и для удовлетворения потребностей в топливно-энергетических ресурсах, и для формирования всей системы финансовых потоков) позволяло судить о последствиях подобных решений.

Тюменская область тогда могла пойти по пути проведения изменений в одностороннем порядке как в вопросах повышения своего административного статуса до статуса республики, так и в вопросах изменения правил и принципов недропользования. Подобный путь позднее был "проторен" многими другими территориями – субъектами РФ. Однако тюменцами был выбран иной и, как нам представляется, более правильный и взвешенный подход, основанный на двух взаимосвязанных принципах:

- во-первых*, на подготовке и принятии нового общегосударственного законодательства о недропользовании;
- во-вторых*, на получении Тюменской областью права и возможности в экспериментальном порядке начать практическую апробацию новых положений и подходов в области недропользования на основе региональных нормативных актов, детализирующих условия применения и ввода в действие нового законодательства.

Поэтому весной 1991 года под эгидой Комитета по промышленности и энергетике Верховного Совета РСФСР по инициативе и при активной поддержке Тюменского областного Совета была создана рабочая группа по подготовке нового законодательства о недропользовании.

4.3.3. Программа развития Тюменской области и переход на новые принципы недропользования

Сложность решения экономических проблем Тюменской области, их тесная связь с решением принципиальных проблем развития топливно-энергетического комплекса России (и его ведущего элемента – нефтегазового сектора), необходимость одновременного решения проблем преодоления кризисной ситуации в экономике страны и формирования новой системы недропользования, необходимость объединения всего научно-производственного и интеллектуального потенциала территории для решения данных проблем – все это обусловило выбор **программы** в качестве инструмента решения. При этом обсуждались два основных подхода к формированию и реализации программы:

- 1) основанный на расширении прав и полномочий Тюменской области в использовании своего природно-ресурсного потенциала;
- 2) основанный не только на расширении прав в области использования природно-ресурсного потенциала, но и на придании органу управления программой функций органа государственного управления всей хозяйственной системой Тюменской области.

Аргументация в пользу *второго подхода* заключалась в комплексности и многоплановости накопившихся проблем и невозможности их решения в рамках существовавших в тот период государственных предприятий. Его

авторы и сторонники ссылались на опыт США при реализации так называемой "Программы развития долины Теннесси", которая позволила создать на месте отсталого в прошлом района высокоразвитый индустриальный центр, успешно функционирующий и поныне на тех же самых принципах.

Однако в условиях Тюменской области приходилось принимать во внимание не экспериментальный характер территории, а ее ключевую роль для всей экономики бывшего СССР и стран Восточной Европы. Главная роль во многом определяла и важные корпоративные интересы, которые были сосредоточены (и присутствуют в настоящее время) в Тюменской области. При существовавшей в тот период времени расстановке сил (в том числе и в противоречиях между союзным и российским руководством) в принципе было невозможно "вычленивать" нефтегазовый сектор области из сложившейся системы управления и перевести его на программные региональные "рельсы". Именно тогда наиболее остро встала проблема взаимоотношений "центра" и территории в вопросах недропользования. Идея создания Корпорации реализации программы (даже в статусе союзной и с сохранением контрольного пакета в руках Союза), вполне очевидно, не была бы поддержана союзными властями.

С учетом данного обстоятельства в 1991 году основное внимание было сосредоточено на первом подходе – расширении прав и полномочий Тюменской области в использовании своего природно-ресурсного потенциала для решения текущих и перспективных социально-экономических задач. В основных чертах и контурах подходы к реализации программы были разработаны весной и летом 1991 года и в августе были представлены Президенту РФ Б.Н. Ельцину во время его визита в Тюменскую область. В результате появился Указ Президента РСФСР от 19 сентября 1991 года № 122 "О развитии Тюменской области". Основная идея, которая к тому

времени отчетливо вырисовалась, состояла в формировании новой системы недропользования и использовании ее для решения широкого круга социально-экономических задач (уже тогда мы были детально знакомы с опытом Канады, Норвегии и Великобритании).

Указ № 122 предусматривал, что:

"... основой для вывода экономики Тюменской области из кризисного положения должна стать Программа развития Тюменской области и предприятий нефтегазового комплекса, расположенных на ее территории".

В основе ее реализации должно лежать *"... введение механизма рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, прежде всего комплексного использования углеводородного сырья..."*.

Предполагалось, что Программа будет иметь значительные полномочия в области недропользования, поскольку ее администрации давалось право *"... по согласованию с органами государственного управления РСФСР утверждать технико-экономические обоснования на геологический поиск и разведку топливно-энергетических и других природно-сырьевых ресурсов и эксплуатацию месторождений, а также выдавать разрешения на производство указанных работ..."*.

Параллельно предусматривалось провести работы по созданию основных положений нового законодательства о недропользовании: *"... представить проект законодательного акта РСФСР о недрах; ... ускорить рассмотрение проектов законов, предусматривающих взимание платы за пользование природными ресурсами, имея в виду их введение в действие с января 1992 года"*.

Фактически рассмотренный документ, пожалуй, впервые не только заложил основы платного природопользования, но и связал воедино все звенья цепи "недропользование – развитие нефтегазового сектора экономики – региональное социально-экономическое развитие".

В сентябре 1991 года было принято *Решение Тюменского областного Совета народных депутатов № 182 "О реализации Указа Президента РСФСР "О развитии Тюменской области"*¹ в котором, в частности, предусматривались:

- 1) подготовка предложений по процедуре формирования бюджетов области и автономных округов с учетом создания и формирования фонда реализации Программы развития Тюменской области;
- 2) образование на территории области акционерных обществ по разведке полезных ископаемых и эксплуатации природных ресурсов;
- 3) формирование системы органов государственного управления, осуществляющих регулирование использования недр.

По нашему мнению, формирование бюджетов должно было осуществляться в значительной мере за счет части платежей за пользование недрами (части, оставляемой на территории экономической ренты). Предлагалось сформировать *"бюджет развития территории"*, средства которого частично использовались бы для финансирования инвестиционных проектов, а частично – для формирования регионального финансового резервного фонда (более подробно см.: *Крюков и др., 1996 [7]*).

Принципиальным моментом является, что в тот период (а это было более чем за год до выхода в свет известных постановлений правительства о приватизации нефтегазового сектора) мы предполагали в рамках нефтегазового комплекса области развивать альтернативный неэффективному государственному сектору сегмент на основе фонда новых и неразрабатываемых месторождений углеводородного сырья (в ныне действующей терминологии – фонд неиспользуемых или нераспределенных ме-

¹ Вестник областного Совета народных депутатов. – Тюмень. – 1991. – № 5.

сторождений). На наш взгляд, имелась уникальная возможность формирования альтернативных государственному сектору "независимых" компаний для эксплуатации неразрабатываемых месторождений.

В этой связи мы предлагали, чтобы все недропользователи как можно скорее получили лицензии на право разработки месторождений. Указанные вопросы должна была рассматривать специальная комиссия под эгидой администрации Программы развития Тюменской области, в которую на равных правах входили бы как представители федерального правительства, так и представители органов власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Комиссия должна была выдавать лицензии существовавшим производственным объединениям только на те месторождения или участки месторождений, которые ими эффективно эксплуатировались и приносили наибольшую добычу. Все остальные месторождения и участки (неразрабатываемые, с большим фондом простаивающих и неработающих скважин, с трудноизвлекаемыми запасами, необустроенные) предлагалось изъять из ведения объединений и на их базе создать новые акционерные общества (*Шафраник, 1992 [17]*).

Наш подход заключался в том, что реальный выход из тупиковой ситуации нужно искать на путях формирования на государственном уровне сильной региональной политики и что именно это следовало определить главной стратегией. Государством должны быть сформулированы лишь общие направления реформы, так как каждый регион находится на разной стадии переходного периода. Задача законодателей и правительства – определить "правила игры", а реализация реформы должна идти через конкретные региональные решения.

Мы исходили из того, что для Тюменской области второй по значимости закон после Конституции – это закон о недрах. Поэтому несколько позже (после принятия в

феврале 1992 года Закона РФ "О недрах") мы предлагали, зная, что механизм пользования недрами может заработать с пользой для России и для территории только при разработке еще ряда нормативных документов, правил, инструкций, положений, "...разрешить органам власти и управления Тюменской области совместно с автономными округами в порядке эксперимента начать отрабатывать механизм недропользования, создание соответствующих структур, не дожидаясь принятия на федеральном уровне всего пакета нормативных документов" (Шафраник, 1992 [17]).

Итак, стремление перейти к новым механизмам недропользования и реализовать их в рамках Программы развития Тюменской области основывалось на следующих основных принципах:

- введении системы платного недропользования;
- расширении полномочий территории в распоряжении природно-ресурсным потенциалом – выводе участков недр из-под исключительного отраслевого влияния и переводе решения всех принципиальных вопросов (таких как процедуры предоставления и контроля) на государственный уровень по линии взаимоотношений "федерация – регион";
- реформировании нефтегазового сектора экономики Тюменской области – создании сильных нефтегазовых компаний из существующих производственных объединений на базе осваиваемых и разрабатываемых месторождений углеводородного сырья;
- формировании на основе новой системы недропользования предпосылок для становления и развития широкого спектра новых (и по формам собственности, и по направлениям деятельности) компаний не только в рамках нефтегазового сектора, но и в сфере его производственно-технического обслуживания.

При этом принципиальным требованием являлось

обеспечение роста ранее созданного производственного потенциала (в том числе и за счет создания и развития новых компаний) без его разрушения.

По прошествии ряда лет стало очевидно, что из-за целого ряда политических и экономических условий в полном и законченном виде Программа развития Тюменской области не могла быть реализована. В частности, чрезвычайно сильной оказалась институциональная конкуренция. Различные ведомства федерального уровня стремились сохранить свои позиции в системе управления, а кроме того, резко обострились проблемы административно-территориального устройства Тюменской области.

4.3.4. Земля, ресурсы нефти и газа – что может быть важнее?

Переломный этап в реализации экономических реформ, направленных на переход к рыночной экономике, пришелся на 1992 год. Именно тогда были освобождены цены на многие виды товаров и услуг, начато акционирование в нефтегазовом секторе экономики, на федеральном уровне были приняты основополагающие законодательные и подзаконные акты по вопросам недропользования – Закон РФ "О недрах" (принят в феврале, вступил в силу в мае), Положение о порядке лицензирования пользования недрами (июль), Положение о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна (октябрь).

В том же году произошло другое примечательное событие – экономическое разделение Тюменской области на три территории, каждая из которых имела собственный бюджет. Две из них (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) приступили к формированию всей системы органов представительной и исполнительной власти, присущей субъектам Федерации. Нельзя

не отметить и такой субъективный фактор, как приход к власти в автономных округах представителей новой волны региональной политической элиты.

Вследствие нарастания кризисных явлений во всех отраслях хозяйства Тюменской области и прежде всего обвального спада производства в нефтяной промышленности произошло резкое ухудшение внутриэкономической ситуации, что в условиях административно-экономической суверенизации автономных округов (равно как и ряда других социально-политических процессов) не позволило осуществить переход к новой системе недропользования на областном уровне в рамках Программы развития Тюменской области.

Получение определенных полномочий в вопросах распоряжения природными ресурсами (прежде всего, "стратегическими", "ликвидными" и "финансовоёмкими" ресурсами углеводородного сырья) стало для новых субъектов Российской Федерации важным условием экономического закрепления их нового правового статуса, а также создания и укрепления финансово-экономических основ расширения самостоятельности в составе Российской Федерации.

Например, уже в феврале 1992 года было согласовано и утверждено *Положение о Ханты-Мансийском комитете по геологии и минеральным ресурсам (Ханты-Мансийсккомгеология)*, в котором подчеркивалось, что "... комитет в соответствии с возложенными на него задачами... организует свою работу по реализации Программы развития Тюменской области и Указа Президента РСФСР от 19 сентября 1991 года № 122 во взаимодействии с Запсибкомгеологией, определяемом соглашением...".

Тем самым выполнение всех функций по организации и управлению недропользованием переводилось на уровень Ханты-Мансийского автономного округа и в преде-

лах Тюменской области в целом могло быть реализовано уже только на договорной основе.

Вследствие институциональной конкуренции между федеральными и региональными органами власти значительно были изменены права и полномочия Программы развития Тюменской области. В *Постановлении Правительства РФ от 20 марта 1992 года № 184 "Об утверждении статуса Программы развития Тюменской области"* отмечалось, что "... администрация Программы в пределах своих полномочий имеет право... по согласованию с органами государственного управления РФ утверждать технико-экономические обоснования на геологический поиск и разведку топливно-энергетических и других природно-сырьевых ресурсов и эксплуатацию месторождений, а также выдавать разрешения на производство указанных работ в установленном порядке...". Иными словами, вместо понижения уровня полномочий федеральных ведомств (с целью скорейшего перехода на новую систему недропользования) до уровня администрации Программы таковая ставилась в положение промежуточной "надстроечной" структуры между федеральными и региональными органами хозяйственного управления.

Расширение прав и полномочий регионов – субъектов Федерации в полной мере соответствует идее построения федеративного государства. Однако при этом, как нам кажется, произошел значительный перекос в сторону регионализации процесса недропользования. Каждый субъект Федерации по причинам, отмеченным выше, начал разрабатывать свою нормативно-правовую базу, создавать необходимые научно-аналитические и вспомогательные подразделения.

Указанное обстоятельство не могло не сказаться на темпах, сроках и издержках формирования новой системы недропользования на территории Тюменской области. Так, по состоянию на начало 1997 года в Тюменской об-

ласти всего было проведено 7 конкурсов на право пользования недрами (5 – в Ханты-Мансийском округе и по одному – в Ямало-Ненецком округе и на юге Тюменской области). При этом в Ханты-Мансийском округе на основании четырех официально завершившихся конкурсов были выданы лицензии по 25 месторождениям из более чем 300 находящихся в разработке, а единственный конкурс в Ямало-Ненецком округе был признан несостоявшимся, поскольку не нашлось претендентов. (Это произошло, в частности, и по причине недостаточной проработки условий конкурса и условий недропользования на территории округа.)

Представляется, что при условии реальной интеграции усилий результаты могли бы быть иными. К тому же в конечном счете к обслуживанию нового механизма недропользования был привлечен научно-кадровый потенциал г. Тюмени и расположенных там научно-исследовательских и проектных институтов (таких как Зап-СибНИГНИ, СибНИИНП, Гипротюменнефтегаз и др.).

Следует признать, что переход к новой модели недропользования в России сопровождался (и сопровождается до сих пор) сочетанием чрезвычайно сложных обстоятельств, в числе которых следует назвать:

- формирование новой экономической системы;
- разгосударствление и приватизацию базовых отраслей промышленности, включая нефтегазовый сектор;
- затяжной экономический кризис, сопровождаемый стремительным ростом неплатежеспособности подавляющей части субъектов рынка;
- возрастающее фискальное давление на нефтегазовый сектор со стороны государства, в основе которого лежит стремление во все большей степени компенсировать нехватку финансовых средств для пополнения государственного бюджета за счет ужесточения налогового режима в нефтегазовом секторе

(чего стоит, например, одно введение акцизных налогов на сырьевые ресурсы);

- переход к новой системе внутригосударственного устройства.

Сочетание и сложное взаимодействие всех названных факторов и условий в конечном счете и определило конкретные (специфические российские) подходы к осуществлению реформ в сфере недропользования. Процедуры предоставления прав (включая контрольные функции) на пользование ресурсами углеводородного сырья не являются исключением, а скорее, наоборот, в концентрированном виде отражают все сложности и противоречия переходного периода.

Тем не менее нельзя не признать, что сам процесс работы в 1990–1992 годах над Программой развития Тюменской области, с одной стороны, подтолкнул подготовку и принятие нового федерального законодательства по вопросам недропользования, а с другой – стимулировал наработку необходимых документов и принципов решения проблем на региональном уровне и, что немало важно, способствовал появлению и росту специалистов по вопросам недропользования.

Глава 5. ОСОБЕННОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НОВОЙ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ СРЕДЫ

Особенность рассмотренного выше исходного периода 1988–1991 годов состояла в том, что при весьма активной законодательской деятельности и активных дискуссиях по поводу направлений проведения экономических и политических реформ в реальной действительности преобразования происходили крайне медленно. Наиболее ярко это видно на примере решения проблем нефтегазового сектора – в вопросах собственности сохранялась приверженность идее общесоюзной собственности, платность недропользования была всего лишь продекларирована, разделение (или объединение) предметов ведения в области распоряжения ресурсами недр не было конкретизировано и т.д.

С 1992 года началось формирование принципиально новой экономико-правовой среды, как общей (связанной с осуществлением перехода к рыночной экономике), так и специальной, связанной с переходом к новой системе недропользования и, в частности, использования ресурсов углеводородного сырья.

Наиболее важные, на наш взгляд, изменения общей экономико-правовой среды характеризовались:

- реформой отношений собственности – сначала трансформацией госпредприятий в акционерные общества, а затем их последующей приватизацией;

- изменением системы ценообразования – переходом на свободные цены в отраслях и на предприятиях, производящих продукцию с повышенной добавленной стоимостью;
- изменением роли государства в экономической жизни – отказом от системы централизованного всеохватывающего планирования и управления;
- ликвидацией государственной монополии внешней торговли.

5.1. Специальное экономическое пространство: тенденции изменения ценообразования и налогообложения в нефтегазовом секторе России в 1992–1997 годах

Ценообразование и налогообложение являются, без сомнения, ключевыми элементами, определяющими специальное экономическое пространство. С самого начала экономических реформ в СССР, а затем и в России основная проблема состояла в переходе от заниженных административно устанавливаемых цен на углеводородное сырье к рыночным ценам, зависящим от динамики соотношения предложения и платежеспособного спроса. При этом, как нам представляется, необходимо было:

- избежать чрезвычайно резкого роста цен на углеводороды на внутреннем рынке с тем, чтобы обеспечить потребности национальной экономики и избежать стремительного скачка темпов инфляции);
- перейти к явному учету рентной составляющей в ценах реализации углеводородов на внутреннем рынке;
- обеспечить, как минимум, окупаемость новых проектов в нефтегазовом секторе и рентабельную добычу на разрабатываемых месторождениях.

Помимо названных выше отраслевых приоритетов реформа ценообразования и налогообложения должна была способствовать стабильному поступлению доходов в бюджеты различных уровней (от федерального до муниципального).

К сожалению, приходится констатировать, что в ходе реформ нефтегазовый сектор сыграл и продолжает играть роль своеобразного демпфера (компенсатора) последствий резких провалов и скачков в экономической и финансовой политике на общегосударственном уровне.

В течение всего рассматриваемого периода времени органы государственного управления финансовой системой пытались решить две взаимоисключающие задачи — сдержать рост цен на нефть в условиях падающей добычи и максимально повысить доходы бюджета. Анализ принципов формирования и динамики цен на углеводородное сырье, а также изменений в системе налогообложения подтверждает нашу точку зрения.

5.1.1. Изменение цен на нефть и газ

Изменение подходов в ценообразовании характеризовалось сначала переходом от фиксированных, административно устанавливаемых цен на нефть и газ к “лимитированным” по общему уровню и уровню рентабельности ценам (на нефть) и к индексируемым исходя из темпа инфляции ценам (на газ), а затем отменой лимитов и предельных уровней на нефть и переходом к зональным (а в перспективе к контрактным) ценам на газ.

Динамика цен на нефть и природный газ в течение рассматриваемого периода времени была близка к динамике роста цен на продукцию промышленности в целом (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Индексы цен на основные энергоресурсы и продукцию промышленности в 1991–1995 годах¹

В 1992 году в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 мая № 318 “О государственном регулировании цен на энергоресурсы, другие виды продукции и услуг” был осуществлен переход от периодического пересмотра фиксированных государственных цен на нефть и газ, которые тем не менее в первой половине

¹ По данным Минтопэнерго России.

года повышались трижды, к более гибкому их регулированию. Для всех продавцов (и всех форм продаж) были установлены два предельных уровня цен на нефть и газ. При превышении первого (нижнего) из них производители уплачивали специальный прогрессивный налог в Фонд ценового регулирования (ФЦР) Минфина РФ. Превышение же второго (верхнего) предельного уровня считалось нарушением государственной дисциплины цен.

С осени 1992 года был отменен верхний предел цен при исчислении специального налога в ФЦР и снижена прогрессия налогообложения. Цены на нефть и нефтепродукты стали ограничиваться предельным уровнем рентабельности у производителей (в нефтедобыче – 50 %, в нефтеперерабатывающей промышленности – 10–20 %). В соответствии с Указом Президента от 17 сентября 1992 года № 1089 “О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов” был осуществлен переход на договорные цены между нефтедобывающими и перерабатывающими предприятиями.

В следующем году в системе ценообразования на нефть и газ снова произошли значительные изменения. В феврале 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.

Уже в конце 1993 года рынок продавца окончательно превратился в рынок покупателя. Платежеспособный спрос на нефть на внутреннем рынке резко уменьшился. В условиях рыночной экономики вполне логичным было стремление поставщиков нефти и газа привести цены в соответствие с изменившимся спросом. Однако согласно принятой в России переходной модели ценообразования такой шаг был (и остается поныне – в первой половине 1997 года) недопустимым, так как снижение цен вызвало бы сокращение налоговых поступлений.

Нетрудно понять, что речь в данном случае может идти только о начисляемых налогах, поскольку сумма реальных налоговых поступлений зависит от множества прочих факторов и в том числе платежеспособности покупателей. По целому ряду причин сокращение платежеспособного спроса не сопровождалось пропорциональным сокращением поставок нефти и газа потребителям, что послужило толчком к росту неплатежей в нефтегазовом секторе и соответственно к росту задолженности добывающих компаний перед бюджетом. Это хорошо видно на примере рынка природного газа. Начиная с введения в 1993 году индексируемых отпускных цен, резко стала возрастать доля неоплаченного газа, которая в 1995 году превысила уже 50 % всего объема поставок газа на внутренний рынок.

5.1.2. Налогообложение в нефтегазовом секторе

С переходом к платному недропользованию состав налогов в нефтегазовом секторе был приближен к общепринятой структуре, существующей в других странах мира. Помимо общих налогов недропользователи стали уплачивать и специальные налоги, цель которых состоит в изъятии рентной составляющей, содержащейся в ценах реализации добытых углеводородов. В соответствии с законами РФ “О недрах” и “Об акцизах” помимо существовавшего ранее платежа на воспроизводство минерально-сырьевой базы (платы за геологоразведочные работы) были введены новые виды платежей рентного характера – **роялти и акциз**.

Как было показано ранее в гл. 2, специальные налоги не только выполняют фискальную функцию изъятия рентного дохода, но и играют очень важную регулирующую роль с точки зрения поддержания необходимого уровня деловой активности и, прежде всего, вовлечения в рен-

табельное освоение и разработку сложных и удаленных объектов и месторождений.

Переходный период наложил дополнительные функции на налоговое регулирование – сдерживание темпов роста инфляции в экономике путем ограничения цен на нефть и газ.

В конечном счете главный акцент в налогообложении нефти и природного газа был сделан именно на выполнение фискальных и антиинфляционных функций. Подтверждением этому являются и уровень установленных налогов, и их отрыв от геологических, технологических и финансовых условий функционирования нефтедобывающих компаний, а также игнорирование спросовых ограничений на внутреннем рынке.

В результате, начиная с 1992 года, система налогообложения стала основным фактором ценообразования в нефтегазовом секторе России (табл. 5.1). В 1992–1997 годах в налогооблагаемую базу были включены расходы, относящиеся в международной практике на себестоимость. Как следствие, налог на прибыль фактически стал налогом на доход и вполне мог составлять более 100 % прибыли.

Налогообложение стало не только основным ценооб-

Таблица 5.1. Удельный вес различных налогов в цене нефти (без НДС), %¹

Составляющие цены	Декабрь соответствующего года					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Затраты на производство	83	31	41	50	46	40
Общие налоги	11	13	19	15	17	15
Специальные налоги	6	56	40	35	37	45

разующим фактором, но и основным барьером на пути внедрения новых технологических схем добычи нефти и газа на действующих месторождениях, а также реализации новых капиталоемких проектов.

Чрезмерное налоговое давление является одной из главных причин падения производства в нефтегазовом секторе. В действительности от этого страдают не только производители, но и государство, так как сокращаются налоговые поступления в бюджеты различных уровней.

Современное состояние сырьевой базы нефтяной промышленности России характеризуется ухудшением структуры и качества запасов как на разрабатываемых, так и на вновь открываемых месторождениях. Особенностью современного состояния сырьевой базы является вступление все большего числа крупных и уникальных месторождений в позднюю стадию разработки, характеризующуюся значительным снижением добычи нефти при резком возрастании обводненности продукции. Более половины (51 %) запасов нефти в Западной Сибири являются трудноизвлекаемыми, среди разрабатываемых их доля составляет 46 %, среди подготовленных – 92 %, среди разведываемых – 60 %. Требуется разработка новых законодательных актов, позволяющих снизить темпы падения отборов нефти, увеличить объемы работ по внедрению новых технологических процессов, методов повышения нефтеотдачи, экономически стимулировать работы по малодебитному фонду и вводу бездействующих скважин.

Однако из-за тяжелого финансового положения предприятия и компании нефтедобывающей промышленности России в большинстве своем сейчас не могут решить стоящие перед ними проблемы по обеспечению стабильной и экономически эффективной добычи нефти на раз-

¹ По данным Минтопэнерго России.

рабатываемых месторождениях. В газовой промышленности, несмотря на оплату менее половины поставок природного газа, финансовое положение предприятий РАО "Газпром" дает возможность поддерживать функционирование введенных ранее производственных комплексов, но при этом не позволяет приступить к освоению новых месторождений на п-ове Ямал.

Именно налогообложение во многом лежит в основе тяжелого финансового положения предприятий нефтегазового сектора. Такой оценки придерживаются не только руководители отрасли, но и специалисты Минэкономики РФ. По их данным, в 1995 году в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды было внесено фактически 53 % выручки нефтедобывающих предприятий, хотя для поддержания нормальной работы налоговые изъятия должны составлять 25-35 % (*Экономические и правовые вопросы, 1996 [20]*).

Как уже отмечалось выше, налоговый режим в нефтегазовом секторе в настоящее время ориентирован на выполнение прежде всего фискальных функций. Однако при этом в государственный бюджет изымается не только почти вся прибыль, но и часть амортизационных отчислений, возмещающих износ основного капитала и являющихся составной частью издержек производства.

Нефть и газ в России являются подакцизными товарами, в то время как во всем мире подобную функцию выполняют нефтепродукты и другие продукты переработки углеводородного сырья. Акцизный сбор на нефть и газ, добываемые из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками (как форма изъятия экономической ренты), с зачислением его в доход федерального бюджета был введен в соответствии с законами РФ "Об акцизах" и "О недрах" и Указом Президента РФ от 14 августа 1992 года. Но одновременно были введены также платежи за право пользования недрами и отчисления на воспроиз-

водство минерально-сырьевой базы (последние являются во многом переходной от прежней социалистической системы формой аккумуляции средств на проведение геологоразведочных работ).

Нельзя не согласиться с мнением С. Ежова, что механизм формирования акциза на нефть, состоящий в установлении средней для отрасли ставки с последующей ее дифференциацией по предприятиям, показывает фискальную природу этого налога, совершенно не связанную с фактической доходностью и финансовыми возможностями конкретных предприятий. Согласно же *Закону РФ "О недрах"*, акциз на минеральное сырье определен как налог ренты природы для предприятий с относительно лучшими природными условиями добычи. Использование современного механизма установления акциза неприемлемо, поскольку такой механизм противоречит законодательно закрепленной рентной экономической природе акциза на минеральное сырье. Дифференциация акциза по нефтедобывающим предприятиям происходит в зависимости от сегодняшних затрат, что, естественно, провоцирует производителей на повышение издержек. Иными словами, затратные механизмы в нефтяном комплексе, в явном виде отмененные в 1994 году (в результате снятия ограничения на цены по отношению к себестоимости), на деле продолжают действовать (*Ежов, 1996 [3]*).

В отличие от обычных налогов и роялти, которые в той или иной доле поступают в бюджеты добывающих территорий, акциз в полном объеме подлежит зачислению в федеральный бюджет, что резко сужает возможности территорий по изменению структуры собственной экономики.

Примечательно также, что установление и сбор акцизов в нефтегазовом секторе России в 1996 году были поручены не органам государственного управления фондом недр, которые, как показано в гл. 3 на примере Канады и Норвегии, вполне обеспечивают выполнение комплекс-

ных функций, связанных с регулированием активности в нефтегазовом секторе, а чисто налоговым учреждениям. Более того, 27 июня 1996 года было подписано *Постановление Правительства РФ № 908*, согласно которому сбор акциза на добываемую и вывозимую за пределы России нефть поручается еще и... Государственному таможенному комитету (ГТК). Иными словами, своими решениями правительство поручило сбор одного специфического внутреннего налога сразу двум организациям – Госналогслужбе и ГТК, компетентность которых в вопросах специального налогообложения недропользователей вызывает большие сомнения. К примеру, согласно распоряжению ГТК, самый высокий уровень акциза был установлен для АО “Татнефть”, имеющего значительную обводненность скважин и одну из самых высоких в России степеней выработанности запасов месторождений (более 70 %).

Можно согласиться с тем, что высокие ставки налогов были необходимы в 1992–1994 годах для сдерживания инфляции. Однако их сохранение в условиях изменившейся экономической ситуации приводит к стагнации и спаду производства, прежде всего тормозит освоение новых месторождений на базе применения более современных и, как правило, более дорогих технологий.

Помимо высокого уровня налогов и их негибкого исчисления (без учета особенностей конкретных месторождений) налоговую систему России характеризует значительная изменчивость, что недопустимо при реализации долговременных и капиталоемких нефтегазовых проектов.

В условиях падения платежеспособного спроса на нефть и газ на внутреннем рынке, вызванного в том числе и завышенными вследствие неразумных налогов ценами, основным источником стабильного поступления финансовых ресурсов стал экспорт добытых углеводородов. Однако несбалансированность политики, вызванная

выполнением обязательств по соглашению с Международным валютным фондом, обернулась в 1996 году... дальнейшим ухудшением финансового состояния нефтяных компаний. В соответствии с упомянутым соглашением, Россия с 1 июля 1996 года отменила экспортные пошлины. Однако расчеты, например, для компании “ЛУКОЙЛ” показали, что либерализация экспорта приводит к выигрышу по платежам пошлины на нефть в объеме 1420 млрд руб. При этом “компенсирующие” платежи – увеличенный акциз и налог на транспортировку нефти – составляют... 3545 млрд руб. В результате в новых условиях налогообложения экспорта “ЛУКОЙЛ” теряет 2125 млрд руб., таким образом, отмена пошлин не только не улучшила положение компании, а даже ухудшила его.

По мнению Минтопэнерго России, следствием ухудшения финансового состояния нефтяных компаний является снижение объемов геологопоискового и разведочного бурения на нефть и газ (более чем в 10 раз за 1990–1996 годы). Соответственно резко упали темпы прироста запасов. Неблагоприятные изменения в структуре сырьевой базы наряду с прочими причинами вызывают удорожание добычи нефти в России, а рост издержек – дальнейшее ухудшение финансового положения предприятий отрасли. Образуется порочный круг, ведущий к деградации российской нефтедобывающей промышленности.

В общем и целом специальное экономическое пространство в России отличается:

- 1) фискальным характером налогообложения и стремлением к изъятию у добывающих компаний наибольшей части средств (без учета того, что остающихся средств недостаточно для нормального функционирования и развития);
- 2) изменчивостью принципов и правил налогообложения;

- 3) отсутствием взаимосвязи политики в области ценообразования и налогообложения с динамикой реального платежеспособного спроса;
- 4) отсутствием регулирующего воздействия на внутренний рынок нефти и газа (если не считать "регулирующей" функцией "сжатие" реального рынка).

Положение может быть существенно исправлено только при принятии нового *Налогового кодекса*, проект которого, в частности, предусматривает:

во-первых, введение вместо существующих в настоящее время двух видов рентных платежей – роялти и налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы – единого рентного налога;

во-вторых, замену акциза на нефть налогом на сверхприбыль нефтяных компаний, работающих в лучших геологических и экономических условиях ("суперналогом").

Последний в отличие от акциза будет выплачиваться с прибыли, а не с доходов предприятия, как это принято по действующему законодательству. Введение налога на сверхприбыль предусматривает дифференцированный подход к производителям и экспортерам нефти. Речь идет не о каком-то фиксированном для всех предприятий уровне прибыли, превысив который нефтяники должны будут платить новый налог. В каждом конкретном случае он будет устанавливаться счетным путем. Размер налога на сверхприбыль должен находиться в зависимости от эффективности добычи нефти и темпов наращивания объемов производства (на начальных этапах освоения промысла предприятие не будет его платить). Ставка налога является функцией от прибыли и зависит от произведенных капитальных вложений и их отдачи. Величина налога даже может снижаться, например, в случае естественного падения объемов добычи нефти.

Вопрос о придании налоговой системе регулирующих функций приобрел крайнюю остроту. Изменившаяся общезкономическая ситуация требует и решения организационно-методических проблем управления нефтегазовым сектором. Необходимо сформировать материально-технические основы управления в виде баз и банков данных по всем разрабатываемым и предполагаемым к вводу в разработку объектам и месторождениям. Отсутствие такой основы обусловило (наряду с общезкономическими причинами) установление в 1992–1993 годах единых или слабо дифференцированных по нефтедобывающим предприятиям акцизов на нефть. Однако в настоящее время подобное положение становится неприемлемым.

О том, как можно использовать механизмы специального налогообложения для регулирования активности в нефтегазовом секторе, свидетельствует, в частности, опыт Канады и США, на котором мы хотели бы остановиться подробнее (см. вставки 5.1 и 5.2).

Вставка 5.1. Программы поощрения нефтегазовой промышленности в канадской провинции Альберта (Philips, 1992 [34])

Как владелец природных ресурсов, правительство Альберты рассматривает себя в качестве партнера промышленности в их освоении на пользу всем жителям провинции.

Для стимулирования освоения и разработки малоэффективных месторождений в Альберте используются скользящие ставки роялти.

С тем, чтобы поощрить освоение новых месторождений и использовать мировую конъюнктуру для развития собственной нефтедобывающей промышленности, ставки роялти по нефтяным и газовым месторождениям, открытым после 1974 года, были установлены ниже среднего уровня.

Правительство Альберты разрабатывает и реализует специальные программы стимулирования, предназначенные для достижения следующих целей:

- поощрения разведки новых месторождений;
- поддержки исследований и освоения новых технологий;

- достижения оптимального уровня отбора запасов.

В начале 90-х годов двумя основными типами программ поощрения были "компенсация части издержек" и "роялти-каникулы". "Программа компенсации" связана с возвратом части затрат, возникающих при разведке и освоении новых месторождений, а ее целью была поддержка геофизических работ, поискового и разведочного бурения и обслуживания скважин.

"Роялти-каникулы" направлены на поощрение поисков и разведки и предполагают возможность добычи нефти и газа без выплаты роялти с определенных скважин на протяжении определенного периода времени. Эта программа нацелена прежде всего на поощрение успешности работ.

В обеих программах предпочтение отданы разведке новых месторождений, а не их эксплуатации, поскольку поиск и разведка являются высокзатратными, рисковыми видами деятельности, подверженными гораздо большему влиянию со стороны экономических условий, чем деятельность по освоению месторождений.

После 1986 года, чтобы противостоять низким ценам на нефть и поддерживать определенный уровень активности, федеральное и провинциальное правительства учредили целый ряд новых программ и модифицировали старые. Перечень данных программ включает: налоговый кредит провинции Альберта за счет роялти, уменьшенные ставки роялти для повышения нефтеотдачи, "роялти-каникулы" при освоении ресурсов глубоководного газа.

Вставка 5.2. Налоговые скидки в нефтегазовой промышленности США¹

В США одним из основных видов налоговых льгот в нефтегазовой промышленности являются "скидки на глубину залегания".

Американские власти считают, что федеральные доходы будут иметь тенденцию к росту настолько долго, насколько долго будет существовать благоприятный климат для веде-

¹ Источник: Информационный релиз Американского нефтяного института (Federal Revenues from Oil and Natural Gas Production: Oil, Industry and Government / The American Petroleum Institute. Information Release. – 1997. – March 17 th.).

ния работ по разведке и добыче углеводородов внутри страны. В связи с тем, что наиболее многообещающие области в настоящее время находятся на шельфе в глубоких водах Мексиканского залива, внимание промышленности сфокусировано на их перспективности. Глубокие воды Мексиканского залива, как предполагается, содержат ресурсы, эквивалентные полутора объемам нефти и газа, обнаруженным в недрах крупнейшего американского сухопутного месторождения – Прадхо Бэй на Аляске. Однако поиски и добыча в глубоких водах являются очень дорогими и связаны с исключительно высоким уровнем риска. Поэтому, чтобы поощрить освоение глубоководных ресурсов нефти и газа, в декабре 1995 года Конгресс принял специальный законодательный акт ("Акт по снятию роялти в пределах глубоких вод открытого континентального шельфа"), который предоставляет скидки по уплате роялти при добыче на определенной глубине – от 200 м и более.

В период низких и неустойчивых цен на энергоресурсы освобождение от уплаты роялти позволяет реализовать отдельные глубоководные проекты, которые в противном случае были бы экономически нецелесообразны. Именно названный выше Акт частично способствовал большому успеху и достижению рекордного показателя аукционов по продаже нефтегазовых участков в Мексиканском заливе, проведенных в 1996 и 1997 годах. В результате налогоплательщики получили выгоду от арендных бонусов и роялти, которых вообще могло бы и не быть, если бы освоение новых участков оказалось экономически нецелесообразным (в случае отсутствия налоговых льгот). Кроме того, нация получила выгоду от роста занятости в энергетическом секторе и производства дополнительных материальных ресурсов.

Вставка 5.3. Программа содействия нефтегазовой промышленности Департамента Энергетики США (Oil&Gas Journal. – 1993. – Dec. 20)

Программа направлена на расширение производства нефти и газа и состоит из четырех основных разделов:

- пересмотра налоговой политики;
- внедрения передовых технологий в нефтегазовую промышленность;
- стимулирования рынков природного газа;

- совершенствования системы органов государственного управления.

Главная цель программы заключается в создании новых рабочих мест, а дополнительная – в уменьшении импорта нефти.

Среди конкретных проектов, включенных в Программу, можно выделить следующие:

- пересмотр трубопроводных тарифов с целью сделать их доступными для независимых производителей;

- изменение налогообложения геологических и геофизических работ;

- исследование схем налогового регулирования при добыче нефти и газа из малорентабельных и малодебитных скважин;

- оценка целесообразности снижения роялти по лицензионным участкам в Мексиканском заливе и расширения разработки малорентабельных мелководных месторождений.

В своей деятельности Департамент акцентирует внимание и на вопросах внедрения новых технологий в области поисков и добычи нефти и газа.

Анализ зарубежного опыта стимулирования нефтедобычи показывает, что налоговые льготы могут быть введены на следующие категории добываемой нефти:

- из повторно введенных в эксплуатацию скважин (простаивающих определенный промежуток времени);
- за счет бурения горизонтальных стволов из старых вертикальных скважин. Проходка таких стволов связана с большими затратами, которые могут компенсироваться за счет налоговых льгот;
- при экспериментальных проектах разработки битуминозных песчаников;
- при реализации методов увеличения нефтеотдачи (при этом заводнение обычно не относится к числу подобных методов);
- из горизонтальных скважин – как мера поощрения развития новой технологии добычи. Должна быть ис-

пользована специальная методика расчета льготных коэффициентов для определения роялти за нефть, добываемую из горизонтальных скважин;

- из разведочных скважин.

Рассмотренные выше примеры показывают, что необходимы также:

- дифференциация роялти на добычу тяжелой нефти (в зависимости от ее плотности);

- налоговые скидки на истощение недр. (Эта льгота представляет собой освобождение от налогов определенной доли прибыли. На ранней стадии разработки, т. е. при малом истощении запасов нефти, скидка меньше, а на поздней, особенно при условии применения методов увеличения нефтеотдачи пластов, – больше.)

5.2. Изменение специального правового пространства в ходе реформы 1992–1996 годов

В ходе проводимых реформ изменение экономического пространства сопровождалось также изменением правового пространства. Причем эти изменения не всегда были синхронными и согласованными. Наиболее яркий пример тому – разрешение в 1991 году продажи части добытой нефти на биржевом рынке при сохранении нефтедобывающими организациями статуса государственных предприятий (при ослаблении существовавшей ранее системы государственного контроля за движением материальных и финансовых потоков).

Принципиальными изменениями специального правового пространства освоения и использования ресурсов углеводородного сырья, на наш взгляд, являются:

- изменение формы собственности всех хозяйствующих в нефтегазовом секторе субъектов;
- создание правовой базы новой системы недропользования путем введения платного недропользования на основе системы лицензирования;
- трансформация роли и места общепринятых правовых норм предоставления прав на пользование недрами из-за особенностей переходного периода как государственной, так и экономической системы.

5.2.1. Акционирование и приватизация предприятий нефтегазового сектора России

Возможности изменения правового статуса нефтегазодобывающих предприятий, а также предприятий геологоразведки весьма активно обсуждались еще в период существования СССР. Однако никаких реальных шагов в изменении статуса собственности данных предприятий тогда так и не было предпринято, за исключением того, что предприятия энергетического комплекса были отнесены к общесоюзной собственности. Но по сути дела это стало не изменением статуса собственности, а скорее конкретизацией уровня государственной иерархии, наделенного правом собственности в рамках прежних отношений.

Формирование новых компаний в рамках государственной собственности (1991–1992 годы)

До 1992 года фактически осуществлялось изменение не статуса собственности, а форм организации нефтегазового сектора. Ранее разрозненные нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие предприятия стали объединяться под эгидой государственных концернов, среди которых одним из первых стал государственный концерн

“ЛУКойл”. Практически все предприятия газовой промышленности влились в состав созданного тогда же концерна “Газпром”.

Поскольку в регионах складывалась весьма сложная ситуация с материальным и финансовым обеспечением решения социально-экономических задач, параллельно предпринимались усилия (в рамках “стихийно” формируемой новой системы недропользования) по созданию местных нефтяных компаний. Подобные компании создавались на базе фонда неразрабатываемых месторождений и также являлись государственными, но не в рамках общесоюзной собственности, а имели статус собственности административно-территориальных образований. Учреждая “свои” нефтяные компании, местные органы представительной и исполнительной власти передавали им горные отводы, а также обеспечивали их финансирование на начальном этапе деятельности.

Например, в Тюменской области в 1991 году почти одновременно появилось сразу несколько новых нефтяных компаний, у “колыбели” которых стояли те или иные органы власти: “Сибирская нефтяная корпорация – СИНКО” (Администрация Тюменской области), “Югра-нефть”, “Магма”, “Аки-Отыр”, “Эвихон” (Администрация Ханты-Мансийского округа). Некоторые из них даже получили определенные привилегии. Передача в октябре 1991 года компании “СИНКО” прав на разведку и разработку 29 перспективных структур и месторождений была утверждена специальным *Указом Президента РФ*. Согласно Постановлению *Правительства РФ от 21 июля 1992 года № 503* “Эвихону” был придан статус “компании регионального развития”.

Однако реализовать потенциал “местных” нефтяных компаний и эффективно использовать полученные права на разведку и разработку новых структур и месторождений в полной мере не удалось. Основная причина состоит в том, что небольшие и средние компании для экономи-

чески эффективного функционирования нуждаются в развитой рыночной инфраструктуре, как финансовой, так и производственно-технической. В противном случае эффект от создания таких компаний исчезает, поскольку они безнадежно проигрывают своим "старшим братьям" – крупным самодостаточным производственным структурам, находящимся в государственной собственности. Немалую роль в том, что идея развития альтернативного сегмента в нефтяном секторе Тюменской области за счет создания новых компаний на базе неразрабатываемых месторождений не была реализована, сыграли финансовые, а также чисто политические обстоятельства. К числу последних, несомненно, относится появление новых субъектов Федерации и фактический раздел территории области.

**Акционирование
и
приватизация**

Начало крупномасштабному и реальному изменению отношений собственности в нефтегазовом секторе экономики России

положили известные *Указы Президента РФ*:

от 1 июля 1992 года "О статусе производственных и научно-производственных объединений топливно-энергетического комплекса";

от 14 августа 1992 года "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений и организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества";

от 5 ноября 1992 года "О преобразовании Государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество "Газпром";

от 17 ноября 1992 года "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные об-

щества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения".

Преобразование геологоразведочных предприятий в акционерные общества и их последующая приватизация также осуществлялись на основании отдельных Указов Президента РФ.

Реформирование отношений собственности по пути сначала трансформации социалистических государственных предприятий в акционерные общества, а затем частичного и (в перспективе) полного разгосударствления **преследовало три главные цели** (*Концепция управления, 1994 [5]*):

- 1) повышение эффективности использования природных ресурсов;
- 2) создание крупных хозяйствующих субъектов в виде вертикально-интегрированных компаний, способных аккумулировать и эффективно использовать финансовые и материальные ресурсы для реконструкции и расширения производства;
- 3) создание условий для становления и формирования конкурентной среды.

Создание на акционерной основе интегрированных компаний при определенных условиях позволяет уйти от неэффективного использования нефтегазовых ресурсов и поддерживать социально и экономически оправданные пропорции между различными стадиями поиска, разведки и добычи углеводородного сырья.

В течение 1993–1995 годов беспрецедентная в мировой практике (по масштабам, срокам и сложности) программа приватизации в основном была реализована. На базе разрозненных предприятий по геологоразведке, добыче и переработке нефти, нефтепродуктообеспечению

возникли акционерные нефтяные компании (АНК). С середины 1994 года созданные путем консолидации принадлежавших государству акций нефтяные компании с точки зрения выполнения ими коммерческих и управленческих функций формально (и фактически) стали основными субъектами хозяйственной деятельности.

Если на начальном этапе отношения по линии "государство - компания" строились на основе так называемых производственных контрактов, основанием для заключения которых было наличие у государства контрольного пакета акций, то по мере реальной приватизации возможности прямого участия государства в нефтегазовых операциях теряют свою правовую основу.

К середине 1997 года полностью приватизировались нефтяные компании "ЮКОС", "СИДАНКО", "Сургут-нефтегаз", а в "ЛУКОЙЛЕ" государственный пакет акций стал уже явно недостаточен для оказания непосредственного влияния на производственно-коммерческую деятельность. Представляется, что в условиях неясно определенных государственных приоритетов по отношению к нефтегазовому сектору нефтяные компании будут стремиться к полной приватизации – продаже всех своих акций частным инвесторам (прежде всего, крупным институциональным инвесторам, способным обеспечить приток инвестиционных ресурсов). Тем самым уменьшится степень неопределенности во взаимоотношениях с государством, а также с большей вероятностью повысятся шансы на привлечение инвестиций.

В этих условиях неизмеримо возрастает роль не только традиционных косвенных механизмов влияния (налогового и фискального регулирования), но и специфических механизмов недропользования, понимаемых в самом широком смысле. Трансформация отношений собственности и всей экономической системы делает чрезвычайно важной синхронизацию различных направлений преобразований. Например, ослабление позиций государст-

ва в собственности нефтяных компаний должно быть компенсировано возрастающей ролью других способов воздействия. Именно поэтому, например, в 1993 году в деятельности Минтопэнерго России появились, а затем и расширились направления, связанные с участием в регулировании процессов недропользования.

5.2.2. Формирование правовой основы новой системы недропользования

**Базис новой
правовой системы
– Закон "О недрах"**

В феврале 1992 года Президентом РФ был подписан законодательный акт, заложивший основы новой системы недропользования – **Закон "О недрах"**.

Принятию данного закона предшествовали не только напряженная подготовительная работа большой группы специалистов, но и весьма трудные поиски компромиссного варианта между различными версиями и проектами.

При подготовке проекта Закона сформировались три различные группы, каждая из которых разрабатывала свой вариант:

- 1) группа, представлявшая Государственный комитет по геологии;
- 2) группа, работавшая под эгидой Комитета ВС РФ по промышленности и энергетике;
- 3) группа, сформированная Комитетом ВС РФ по экологии и охране окружающей среды.

Кроме того, группой специалистов, образованной Госгортехнадзором РСФСР, во исполнение распоряжения Совета Министров РСФСР от 15 февраля 1991 года был разработан проект *Кодекса РСФСР о недрах*. Не случайно поэтому, что процесс рассмотрения и принятия Закона "О недрах" шел, по существу, в направлении поиска компромиссов между названными выше группами.

Помимо специалистов и экспертов, привлекавшихся для подготовки проектов Закона, в состав рабочих комиссий входили председатели окружных и областных Советов ряда наиболее заинтересованных территорий России.

Закон "О недрах" является главным законом в области недропользования и содержит нормы, не противоречащие другим законодательным актам. Он представляет собой "краеугольный камень" правовой базы новой системы недропользования, основанной на:

- платности пользования недрами;
- равнодоступности для всех хозяйствующих субъектов;
- лицензионном принципе предоставления прав на пользование недрами;
- более прозрачном механизме изъятия и распределения рентной составляющей в ценах реализации добытых ресурсов углеводородного сырья. Что особенно важно, в законе определены не только формы взимания рентных платежей (разовых и регулярных), но и пропорции их распределения между Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами Федерации в составе сложных административно-территориальных образований (таких, например, как Тюменская область);
- совместном ведении государственного фонда недр Федерацией и тем ее субъектом, в границах территории которого располагается определенная часть данного фонда.

Суть Закона "О недрах" составляет определение правовых норм лицензирования, на базе которых должна формироваться и политика государства в вопросах использования недр. Предоставление права на пользование недрами, оформленное в виде лицензии, основывается на следующих принципах закона:

- государственной собственности на природные ресурсы;
- равных правах пользования природными ресурсами;
- необходимости получения согласия государства на пользование недрами;
- аукционном принципе предоставления прав;
- праве государства отозвать лицензию.

Вслед за Законом "О недрах" последовало принятие нормативных актов (имеющих силу закона) по вопросам его практического применения – *Положения о порядке лицензирования пользования недрами (июль 1992 года)*, а также *Положения о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами ... (октябрь 1992 года)*.

Закон "О недрах" и подзаконные акты по вопросам его применения наметили реальные пути включения минерально-сырьевых ресурсов в систему формирующихся рыночных экономических отношений. Этого нельзя недооценивать, поскольку истекшие семь с лишним десятилетий периода плановой экономики со всей очевидностью показали, к чему может привести бесплатное и, по своей сути, бесконтрольное использование минерально-сырьевых ресурсов.

Закон "О недрах" заложил основные принципы нового законодательства РФ о недропользовании, и в этом – его самая главная "заслуга". Он не идеален, однако на начальном этапе реальных экономических реформ чрезвычайно необходим был импульс для движения в направлении создания новой системы недропользования, при этом не принимались во внимание все детали, связанные с расстановкой политических сил в представительных органах власти. К сожалению, этот принцип не удалось соблюсти позднее – при обсуждении и принятии Закона "О соглашениях о разделе продукции"

и нормативных актов, вводящих его в действие (см. ниже).

Говоря о недостатках Закона "О недрах", отметим, что к числу не решенных в его первой редакции проблем относится прежде всего недостаточная проработка вопросов о государственном фонде недр, о границах сферы договорных отношений, о возможности переуступки прав на пользование недрами, об изменении условий лицензионных соглашений и пр.

Например, в Законе "О недрах" в редакции 1992 года было определено, что распоряжение государственным фондом недр, к которому относятся все используемые и неиспользуемые участки недр, осуществляется путем принятия совместных решений органами государственной власти РФ и субъектов Федерации. Но при этом не было уточнено, какой конкретно орган государственной власти на федеральном уровне осуществляет функции по управлению государственным фондом недр. Этот пробел был восполнен в процессе принятия *Постановления Верховного Совета РФ от 21 февраля 1992 года № 2396-1 "О порядке введения в действие Закона РФ "О недрах"*. Функции государственного управления государственным фондом недр были возложены на Комитет по геологии и минеральным ресурсам Министерства экологии и природных ресурсов РФ.

Или другой пример. Принципиально важно то, что Закон "О недрах" закрепил лицензирование в качестве основного принципа управления недропользованием. Однако лицензия была признана лишь в единственной форме – как специальное государственное разрешение. Тем самым в законодательстве был закреплен административный метод управления.

То, что Закон "О недрах" не исчерпывает всех основных проблем, связанных с недропользованием, для многих было понятно еще на стадии его рассмотрения и принятия в 1992 году. Не случайно поэтому, что уже три года

спустя к нему был принят целый ряд поправок и дополнений.

По мнению М. Махлиной, во второй (1995 года) редакции Закона "О недрах" были в той или иной степени уточнены положения по следующим вопросам.

1. Дано определение государственного фонда недр и установлено, что часть фонда недр находится в исключительном ведении Федерации. Данное положение является особенно актуальным для источников углеводородного сырья, относящегося к числу стратегически важных полезных ископаемых. В новой редакции Закона было введено понятие участков недр федерального значения и федерального фонда резервных месторождений. Однако вновь приходится признать, что решение имело лишь самый общий характер, поскольку вопросы о механизме отнесения участков недр к разряду федеральных и о подходах к формированию фонда резервных месторождений остались (и остаются до настоящего времени) открытыми.
2. Предусмотрена возможность уступки прав пользования недрами, однако механизм осуществления подобных трансакций не был детализирован.
3. Уточнен статус лицензии. Было подчеркнуто, что лицензией оформляется право пользования недрами и что само указанное право возникает на основе решений, принимаемых соответствующими органами власти.
4. Предусмотрено, что пользование недрами происходит при соблюдении владельцем лицензии заранее оговоренных условий. Новый подход заключается в том, что названные условия определяются в договоре, заключаемом между уполномоченными на то органами государственной власти и владельцем лицензии. Договор является не просто

приложением к лицензии, а ее неотъемлемой частью.

5. Установлен принцип стабильности условий лицензии в течение всего срока ее действия (Махлина, 1995 [10]).

Введение поправки о необходимости соблюдения недропользователем заранее оговоренных условий лицензии открыло возможность решения проблем комплексного характера по линиям "государство – недропользователь" и "регион – недропользователь".

Поправки, принятые в 1995 году, свидетельствуют о том, что развитие базового законодательства в области недропользования осуществляется в направлении усиления договорного характера отношений между государством и недропользователем. Такая тенденция, если оценивать ее с позиций построения гражданского правового государства, является вполне обоснованной и правомерной. Однако, как это весьма часто бывает в действительности, очень трудно придерживаться какого-либо одного крайнего принципа – сделать однозначный выбор между гражданским или административным правом.

Одна из точек зрения состоит в том, что "... отношения недропользования не являются властными отношениями, т. е. такими отношениями, когда одна сторона находится в подчинении у другой. Это взаимоотношения равных сторон, которые должны оформляться соответствующим договором, находящимся в сфере действия гражданского законодательства" (Махлина, 1995 [10]).

Другая точка зрения, сформулированная, в частности, в проекте Кодекса РСФСР о недрах в 1991 году, заключалась в том, что регулирование отношений недропользования при освоении топливно-энергетических ресурсов (и прежде всего, ресурсов углеводородного сырья) должно осуществляться на основе административного права.

Мы же полагаем, что регулирование отношений недропользования неизбежно будет смещаться в область гражданского законодательства, примером чему является повышение роли и статуса дополнительных к лицензии соглашений. Без осуществления данного перехода эффективное перераспределение финансовых и инвестиционных ресурсов (в форме залога, продажи, переуступки прав на пользование недрами) в целях поисков и освоения месторождений углеводородного сырья в принципе невозможно.

**О проблеме
создания
федерального
фонда недр**

В ст. 72 Конституции РФ, принятой в декабре 1992 года, говорится, что "... в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся... вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами"¹.

Годом позже после принятия Конституции вступил в силу Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 года № 2144 "О федеральных природных ресурсах", в котором признана целесообразность "...разграничения государственной собственности на природные ресурсы (путем) определения в составе земель, вод, лесов, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральных природных ресурсов, исходя из принципа их общегосударственного значения". В Указе не обойдены вниманием ресурсы полезных ископаемых: "...к федеральным природным ресурсам могут относиться... месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение..."; а также говорится о том, что необходимо "...разработать и внести... проекты законода-

¹ Цитируется по Конституции Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 15 марта 1996 года / М.: ИНФРА*М – НОРМА, 1996.

тельных актов по процедуре определения федеральных природных ресурсов, вопросам их разграничения и порядку управления”.

Как уже отмечалось в гл. 2, в условиях федеративного государства возможны два подхода к управлению природными ресурсами: либо на основе разделения между Федерацией и ее субъектами прав собственности на природные ресурсы, либо на основе разделения полномочий по управлению ресурсами.

Первый подход реализован в США и Канаде. Причем в США в основе разделения собственности на ресурсы участков недр лежит разделение собственности на землю. Для обеспечения стратегической энергетической безопасности в США имеются и так называемые “стратегические нефтяные запасы” (*Strategic Petroleum Reserve*), состоящие из двух частей: 1) запасов реально добытой, закупленной и оплаченной государством нефти в нефтехранилищах; 2) запасов нефти в залежах законсервированных месторождений, готовых к эксплуатации. В начале 90-х годов *Национальная энергетическая стратегия США* предусматривала увеличение объема стратегических запасов нефти до 1 млрд бар. (примерно 150 млн т), что составляет около 15 % годового потребления нефти в стране (*National Energy Strategy..., 1991/1992* [29]).

Нефть и природный газ являются полезными ископаемыми общенационального (общегосударственного) значения. Поэтому, как представляется, имеет смысл говорить о необходимости формирования фонда федеральных резервных месторождений и в России. Причем для этого вовсе необязательно принимать всеобъемлющий закон о федеральных участках недр. Учитывая весьма ограниченный объем запасов, помещаемых в государственный резерв, вполне можно было бы выделить их в рамках обычных процедур, реализующих принцип совместного ведения. Как подчеркивалось ранее, форми-

рование федерального фонда участков недр в настоящее время возможно только на основе специальной программы, финансируемой и поддерживаемой федеральным правительством. Образование же данного фонда только на основе принятия законодательного акта и количественных критериев раздела (например, по принципу “все месторождения с запасами свыше... являются федеральной собственностью”) навряд ли возможно, поскольку будет воспринято субъектами Федерации как нарушение Конституции (*Шафраник, Крюков, 1995* [18]).

В качестве одного из аргументов необходимости создания в России федерального (резервного по своей сути) фонда участков недр приведем следующий пример из реальной жизни.

В середине 80-х годов рассматривались два основных направления дальнейшего освоения газовых ресурсов на севере Тюменской области – или ввод в разработку Заполярного месторождения, расположенного в непосредственной близости от Уренгоя, или переход к освоению месторождений п-ова Ямал. С целью резервирования добычных мощностей было принято решение “двинуться” на Ямал, а Заполярное месторождение не осваивать (оставить в резерве). Правильность этого решения подтвердила сама жизнь, поскольку к середине 90-х годов стало ясно, что газовые ресурсы Ямала из-за ограниченности финансовых возможностей пока недоступны и для поддержания добычи следует приступить к разработке Заполярного. Таким образом, наличие в резерве крупного месторождения позволит РАО “Газпром” смягчить негативные последствия задержки с “выходом” на Ямал. Учитывая стратегический характер газовой промышленности и важность ее бесперебойного функционирования (в том числе для выполнения межгосударственных соглашений и внешнеэкономических обязательств), данный пример с полным основанием можно отнести к разряду примеров стратегического маневра в интересах

обеспечения федеральных общегосударственных приоритетов.

**Неоконченная
история Закона
"О нефти и газе"**

Закон "О недрах" определяет наиболее принципиальные контуры нормативно-правовой среды регулирования отношений недропользования применительно ко

все видам полезных ископаемых.

Вместе с тем поиски, освоение, добыча и транспортировка углеводородного сырья имеют свои специфические особенности, к которым следует отнести:

- многостадийность процесса, в который зачастую вовлечены десятки видов различных компаний-смежников;
- усложняющийся характер горно-геологических условий поиска, разведки и добычи нефти и газа;
- чрезвычайно высокую капиталоемкость процесса – освоение даже среднего по размерам месторождения требует инвестиций в сотни миллионов долларов;
- потенциально высокую экологическую опасность, связанную с риском нанесения огромного ущерба окружающей среде;
- наличие потенциальной возможности монополизации отдельных звеньев технологической цепочки (особенно магистрального трубопроводного транспорта).

Сочетание специфических особенностей нефтегазового сектора с ключевой ролью углеводородов для экономики страны вызвало необходимость разработки специального законодательства. Распоряжение Правительства РФ о создании Межведомственной комиссии по разработке проекта Закона "О нефти и газе" вышло в сентябре 1992 года – с этого момента и началась его нелегкая судьба.

За время работы над законопроектом его содержание претерпело существенные изменения. В первоначальном варианте значительная часть текста отводилась подробному описанию механизма заключения договоров и получения лицензий в рамках концессионных соглашений и соглашений о разделе продукции с иностранными недропользователями.

В конечном же счете в законопроекте были учтены следующие концептуальные положения:

- специальный характер закона по регулированию отношений, возникающих при многостадийном процессе освоения и использования ресурсов нефти и газа;
- государственная форма собственности на углеводороды, находящиеся в недрах, и разнообразие форм собственности на добытые углеводороды;
- исключительно договорный характер взаимоотношений нефтегазодобывающих компаний с государством;
- наличие специфических требований в области эксплуатации углеводородных ресурсов;
- специфические особенности функционирования магистрального трубопроводного транспорта.

Особенность законопроекта состояла в том, что в значительной своей части он был основан на нормах гражданского права – допущении договорных отношений между государством и предприятиями (компаниями) нефтегазовой промышленности.

С учетом названных выше принципов в окончательном варианте законопроекта предусматривались:

- необходимость формирования федерального фонда месторождений нефти и газа (на договорной основе с субъектами Федерации);
- возможность переуступки прав, предусмотренных лицензионным соглашением;

- наличие лицензионного соглашения как неотъемлемой части лицензии;
- необходимость учета особенностей взаимоотношений предприятий магистрального нефтепроводного транспорта с владельцами и потребителями нефти, а также особенностей функционирования единой системы газоснабжения страны.

Для Минтопэнерго России участие в работе над проектом Закона "О нефти и газе" явилось одним из основных направлений законотворческой деятельности в 1993–1995 годах. Но, несмотря на все усилия разработчиков, к настоящему времени подготовленный законопроект так и не прошел до конца всей процедуры принятия и утверждения – он был принят Государственной Думой в трех чтениях, однако не подписан Президентом "... из-за его несоответствия нормам действующего законодательства".

Сейчас довольно трудно предсказать будущее Закона "О нефти и газе" в его нынешней редакции, однако вполне очевидно, что со временем нормативный акт, регулирующий специфические правоотношения в нефтегазовом секторе России, будет введен в действие.

Другой возможный сценарий развития специального законодательства состоит в разработке и принятии по примеру Канады **региональных правовых актов**, регулирующих операции в нефтегазовом секторе, отдельными субъектами Федерации (Татарстаном и Башкортостаном, Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами, Самарской областью и др.). Например, в Ханты-Мансийском округе в 1996 году был подготовлен законопроект "О разработке месторождений углеводородов на территории автономного округа" (авторы В.И. Карасев и О.М. Теплов). Такой ход событий вполне логичен и вписывается в общую схему формирования законодательства о недропользовании,

предусмотренную Законом "О недрах" (в редакции 1995 года).

Но при этом очевидно, что региональное законодательство не сможет решить вопросы, связанные, например, с функционированием магистрального трубопроводного транспорта или осуществлением государственной научно-технической политики при освоении и разработке месторождений углеводородного сырья.

Вставка 5.4. Региональное нефтяное законодательство в Канаде (пров. Альберта)

Согласно федеральному законодательству, право собственности на нефтегазовые запасы в Канаде принадлежит провинциям. Ответственность за регулирование процессов разработки соответствующих месторождений также лежит на провинциях.

Провинция Альберта к настоящему времени приняла следующие законодательные акты по регулированию нефтегазового сектора, применяемые Советом Альберты по энергетике и коммунальным услугам :

- Закон о рациональном использовании энергетических ресурсов;
- Закон о рациональном использовании запасов нефти и газа;
- Закон о рациональном использовании битуминозных песков;
- Закон о трубопроводах;
- Закон об охране запасов природного газа.

Каждый из этих законов детально регламентирует этапы развития нефтегазовых объектов. В дополнение к этим законам Совет издал большое количество других нормативных актов, развивающих законодательство и по вопросам его применения.

5.3. Трансформация роли и места общепринятых правовых норм предоставления прав на пользование недрами

Освоение и разработка ресурсов углеводородного сырья в России с начала 90-х годов происходит в условиях:

- во-первых*, острой нехватки инвестиционных ресурсов (не только для реализации новых проектов, но и для поддержания в работоспособном состоянии действующего фонда скважин);
- во-вторых*, нестабильности (изменчивости) как общего, так и специального экономико-правового пространства – условий ценообразования и налогообложения в нефтегазовом секторе, а также транспортировки и экспорта добытых углеводородов.

Характерно, что нехватку инвестиционных ресурсов не удается восполнить за счет внутренних (российских) финансовых источников. Указанное обстоятельство существенно повышает роль и значение иностранных инвестиций, но при этом роль иностранных инвесторов и иностранного участия в российской экономике не должна сводиться к “простому” финансовому донорству. Для привлечения крупных инвестиций в долговременные проекты (к числу которых относятся и проекты в нефтегазовом секторе) требуются прежде всего **стабильность экономико-правовых условий**, а также **возможность построения взаимоотношений между государством и инвестором на договорной основе** (в силу уникальности каждого проекта), что помимо всего прочего подразумевает и возможность разрешения спорных вопросов в судебном порядке.

В одном из последних законодательных актов бывшего СССР – *Основах законодательства об иностранных инвестициях в СССР (июль 1991 года)* – допускалась возможность предоставления иностранным инвесторам концессий на условиях, выходящих за рамки национального режима.

Вставка 5.5. Чем концессия отличается от соглашения о разделе продукции?

Концессия предполагает уступку прав, связанных с владением, пользованием и распоряжением, как на объект договора (например, участок недр), так и на добытые минерально-сырьевые ресурсы и полученный от их реализации доход.

Соглашение о разделе продукции предоставляет права на производство работ при условии распределения продукции в определенных пропорциях между участвующими сторонами.

Российское законодательство пошло по пути применения к иностранным инвесторам национального режима. Однако при этом возникла коллизия – изменчивость “параметров” экономико-правового пространства и национальный режим несовместимы друг с другом в условиях трансформируемой и быстро меняющейся среды. Выход из данной ситуации был найден в расширении роли и сферы применения такой формы договорных отношений между государством и недропользователем, как **соглашения о разделе продукции**.

Фактически при заключении подобных соглашений происходит следующее:

- 1) устанавливается специальный договорной режим налогообложения (кроме общих обязательных налогов);
- 2) инвестору гарантируется возможность достижения определенной рентабельности проекта;
- 3) осуществляется раздел всей добытой нефти на две части – доли инвестора и государства.

При этом споры между участниками соглашения о разделе продукции могут быть предметом судебного разбирательства в международном суде.

Соглашения о разделе продукции исторически получили широкое распространение в слаборазвитых странах по той причине, что они или не имели вовсе, или имели очень слабую национальную промышленность. Приход крупных компаний и заключение с ними соглашений на основе раздела продукции не только позволяли пополнять бюджет, но и способствовали становлению национальной нефтяной промышленности и приобретению национальными компаниями необходимого технического и коммерческого опыта.

Вставка 5.6. Соглашения о разделе продукции в странах с недостаточно развитой национальной нефтегазовой промышленностью (Mochammad Anwar и др., 1989 [28])

Концепция соглашений о разделе продукции была предложена в Венесуэле в середине 60-х годов, однако наиболее полное развитие эта форма взаимоотношений между собственником нефтяных ресурсов и инвесторами (иностранными нефтяными компаниями) получила в Индонезии благодаря деятельности государственной нефтяной компании "Пертамина".

Назовем основные черты соглашений о разделе продукции, применяющихся в Индонезии.

- "Пертамина" отвечает за управление операциями.
- Контрактор (оператор) ответствен перед "Пертаминой" за выполнение плана операций в соответствии с согласованной рабочей программой.
- Контрактор обеспечивает всю финансовую и техническую поддержку, необходимую для выполнения нефтяных операций.
- Контрактор несет риски, связанные с текущими издержками, и таким образом заинтересован в рентабельном освоении нефтяных ресурсов в пределах контрактной площади.
- Контрактор получает участки в пользование на срок от 6 до 10 лет для разведки месторождений и на 30 лет в об-

щей сложности в случае, если начинается коммерческая эксплуатация.

- Контрактор ежегодно готовит рабочий план и бюджет текущих расходов для согласования с "Пертаминой".

- Все оборудование, купленное контрактором, становится собственностью "Пертамины" с момента ввоза в Индонезию.

- "Пертамина" имеет право собственности на всю информацию, полученную в ходе операций.

- Остающаяся после вычета всех текущих издержек продукция делится между "Пертаминой" и контрактором.

- Контрактор (и его отдельные партнеры в случае, если это консорциум) является субъектом налогообложения Индонезии по уплате подоходного налога; при этом "Пертамина" возвращает контрактору другие налоги, выплаченные в процессе выполнения операций.

- Контрактор обязан осуществлять поставки нефти на внутренний индонезийский рынок (действуют так называемые "Обязательства внутреннего рынка").

- "Пертамина" имеет право настаивать на получении 10-процентного участия в контракте для себя или для другого индонезийского предпринимателя в момент первой коммерческой добычи.

Важной чертой индонезийского опыта является то, что как "Пертамина", так и контракторы периодически сотрудничали и сотрудничают в процессе пересмотра соглашений с целью учета динамики изменения ситуации в бизнесе и получения ясного и приемлемого результата.

Периодически Индонезия, не затрагивая принципиальных положений соглашений о разделе продукции, модифицирует их, изменяя отдельные фискальные условия.

Россия, несмотря на всю сложность экономической ситуации, к странам со слаборазвитой нефтегазовой промышленностью не относится. Однако нестабильность экономико-правового пространства – как общего, так и специального – обусловила резкое возрастание роли законодательства о разделе продукции в регулировании отношений недропользования в нефтегазовом секторе.

Приведенный же выше пример Индонезии представ-

ляет для нас особый интерес, поскольку предлагаемая к реализации в России схема раздела продукции наиболее близка к индонезийской¹.

Как и во многих других случаях, история российского законодательства о соглашениях о разделе продукции началась с выхода президентского указа (*Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2285 "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"*). Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" был принят двумя годами позже и вступил в силу после его подписания Президентом РФ 30 декабря 1995 года. С этого времени у добывающих компаний появилась возможность в рамках ясной и четкой законодательной процедуры рассчитываться с государством путем раздела продукции. Новым законом впервые в российской практике был введен режим договорных отношений между государством и инвестором, узаконена переуступка прав пользования недрами, а также предусмотрена возможность международного арбитража при договорах государства с негосударственными инвесторами. Сфера действия закона в конечном счете была значительно расширена и распространена не только на правоотношения между государством и иностранными инвесторами, но и вообще на отношения государства со всеми инвесторами – отечественными и иностранными – и не ограничивалась вопросами освоения ресурсов нефти и газа.

Нефтяной совещательный форум иностранных фирм (PAF), объединяющий более 50 ведущих нефтяных компаний мира, представленных в России, заявил, что изменения, которые внесла в текст закона согласительная комиссия Совета Федерации и Госдумы, "привели к пересмотру основных принципов этого закона, особенно

¹ По мнению А. Конопляника – одного из главных разработчиков российского законодательства о соглашениях о разделе продукции.

важных для инвесторов... Значительные инвестиции... на основе только Закона "О соглашениях о разделе продукции" невозможны". Однако в компании "Коноко", например, считают, что и в существующей редакции закон позволит иностранным инвесторам участвовать в нефтегазовых проектах.

Особенностью формирующейся правовой базы действия соглашений о разделе продукции в России является то, что перечни участков недр для освоения по указанной схеме "устанавливаются федеральным законом", который все еще находится на рассмотрении в Государственной Думе. Такая же процедура предусматривается и для утверждения соглашений о разработке участков континентального шельфа и в зонах особых государственных интересов.

Применение индивидуального (проектного) налогообложения в соответствии с Федеральным законом "О соглашениях о разделе продукции" требует не только списка объектов, имеющего законодательную силу, но и более 10 других нормативно-правовых актов инструктивного характера, которые обеспечили бы его практическое применение и взаимосвязь с другими законами и нормами. Вполне очевидно, что специфический характер законодательства о соглашениях о разделе продукции требует и адекватных институциональных схем и механизмов его реализации в лице соответствующего уполномоченного органа управления и подготовленных специалистов.

На наш взгляд, эпопея с формированием законодательства о соглашениях о разделе продукции иллюстрирует неэффективность частичного изменения экономико-правового пространства. Расширение области договорных отношений в рамках Федерального закона "О недрах" (или Закона "О нефти и газе") при стабилизации фискальных условий реализации крупных проектов вполне было бы способно выполнить те же самые функции.

5.4. Где же мы находимся?

Итак, в России к середине 1997 года состояние экономико-правовой среды освоения, разработки и эксплуатации ресурсов углеводородного сырья характеризуется чрезвычайной динамичностью.

При этом основными чертами **экономического пространства** являются:

- переход на косвенные методы ценообразования (цены определяются преимущественно издержками и системой налогообложения);
- преобладание чисто фискальных методов налогообложения без учета изменения условий добычи углеводородов;
- чрезвычайная острота проблемы платежеспособности на внутреннем рынке и нехватки как оборотных средств, так и инвестиционных ресурсов.

В свою очередь, **правовое пространство** характеризуется:

- принципиальным изменением отношений собственности в нефтегазовом секторе экономики – стремительным уменьшением доли государственного участия и возрастанием доли частной собственности;
- наличием основополагающих нормативно-правовых актов, обеспечивающих переход на новую систему недропользования;
- критическим положением дел с точки зрения разработки, принятия и использования нормативно-правовых актов, учитывающих специфику операций в нефтегазовом секторе.

В настоящее время общая нормативно-правовая основа регулирования отношений в сфере недропользования по преимуществу определяется:

- Конституцией РФ (1993);
- Федеральным законом “О недрах” (1995);
- Положением о порядке лицензирования пользования недрами (1992);
- Гражданским кодексом РФ (1995);
- Федеральным законом “О соглашениях о разделе продукции” (1995);
- Федеральным законом “О континентальном шельфе Российской Федерации” (1995).

К категории законодательных актов, имеющих федеральный статус, следует отнести также Положение о внебюджетном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы РФ.

Специальная нормативно-правовая база в основном находится либо в стадии принятия (Федеральный закон “О нефти и газе”), либо обсуждения – проект Закона РФ “Об участках недр федерального значения”, проект Положения о порядке и условиях взимания платежей за пользование недрами, проект Закона РФ “О лицензировании пользования недрами”.

К числу **критических проблем формирования специального правового пространства** следует отнести:

- обеспечение стабильности и предсказуемости условий реализации проектов в нефтегазовом секторе (с этой точки зрения Закон “О соглашениях о разделе продукции” является в настоящее время ключевым, но по мере стабилизации экономической ситуации в России и стабилизации экономико-правового пространства его значение должно уменьшиться);
- введение норм и правил, обеспечивающих контроль за выполнением нефтегазовых операций с точки зрения соответствия их современному технико-технологическому уровню, а также безопасного ведения работ (ясность в определении всех этапов и

КУДА МЫ ИДЕМ?	Социалистическая система	Современный этап (середина 1997 г.)	Развитая рыночная система
Государственное устройство	Унитарное, с доминирующим положением партийно-политических институтов власти	Федеративное государство с устойчивой структурой отношений между "центрами" и регионами	Устойчивое федеративное государство с широкими реальными правами регионов и муниципалитетов
Хозяйствующие субъекты	Социалистические государственные предприятия территориально-отраслевого типа	Крупные полугосударственные и частные акционерные вертикально-интегрированные компании	Частные акционерные компании - от интегрированных до специализированных, от крупных до мелких
Налогообложение	Непрозрачное, в основном в сфере продаж, сугубо фискального характера	Отчасти прозрачное, с акцентом на обложение дохода, негибкое, сильной фискальной направленности	Прозрачное, с акцентом на обложение реальной прибыли, гибкое, стимулирующее
Государственное регулирование	Административно-централизованное управление, направленное на общегосударственные цели	Низкоэффективное косвенное регулирование при отсутствии четко обозначенных целей и приоритетов	Эффективное косвенное регулирование с элементами прямого участия, с ясными и четкими приоритетами

Рис. 5.2. Принципиальная схема реформы недропользования в России по пути от социалистической системы к системе развитых индустриальных стран с рыночной экономикой

основных видов работ необходима для осуществления государственного контроля и принятия решений в судебном порядке, особенно в случаях прекращения прав на пользование недрами);

- антимонопольное регулирование нефтегазового сектора, реализация принципа доступа третьей стороны к инфраструктурным объектам, поощрение и развитие конкурентной среды с целью повышения конкурентоспособности и экономической эффективности компаний, ведущих поиск, разведку и разработку месторождений углеводородного сырья;
- гибкое фискальное регулирование эффективности освоения и разработки сложных, удаленных и малоэффективных месторождений углеводородов;
- ясное и непротиворечивое разделение полномочий между органами государственного управления различных уровней в регулировании операций в нефтегазовом секторе.

В целом можно отметить, что в России происходит формирование экономико-правового пространства для функционирования и развития нефтегазового сектора, которое в основных своих чертах приближается к среднемировым стандартам (рис. 5.2), а именно:

- в **области экономического регулирования** происходит смещение акцентов к учету особенностей индивидуальных месторождений и объектов разработки (с учетом стадий разработки месторождений и других важных условий);
- в **области формирования правовой среды** во все большей степени расширяется сфера использования гражданско-правовых отношений (основанных на договоре).

Однако скорость и темпы формирования элементов специального экономико-правового пространства следует признать катастрофически низкими.

Глава 6. СОВМЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Проблемы формирования механизмов взаимодействия по линии "государство - регион"

В действующей российской Конституции закреплён принцип совместного ведения Федерации и ее субъектов в вопросах использования ресурсов участков недр. С точки зрения законотворчества это означает, что на федеральном уровне принимаются федеральные законы, а на уровне субъектов Федерации – региональное законодательство, которое детализирует и уточняет общие нормы и положения федеральных правовых актов с учетом региональных особенностей.

На страницах нашей книги мы не раз подчеркивали, что в общем случае возможны **два основных подхода к управлению природными ресурсами, находящимися в государственной собственности:**

- 1) на основе разграничения государственной собственности на федеральную и региональную;
- 2) на основе разделения не прав собственности на недра, а сфер управления ими.

В настоящее время в России развитие законодатель-

ства идет по обоим названным направлениям. Причем принятое и действующее законодательство ориентировано преимущественно на разделение сфер управления природными ресурсами. Законодательные акты, связанные с разграничением государственной собственности (разрабатываемые в соответствии с Указом Президента РФ "О федеральных природных ресурсах"), пока еще находятся в стадии обсуждения. При этом довольно распространена точка зрения, что в России нецелесообразно принимать законы, разграничивающие собственность на природные ресурсы, а следует перенести акценты на дальнейшее развитие принципов и механизмов совместного ведения. Данный подход в 1995–1996 годах обсуждался, в частности, Комиссией по минеральным ресурсам и недропользованию Межрегиональной ассоциации "Сибирское Соглашение" (Булыгин, Горюнов, 1995 [2]).

В действующем российском законодательстве преобладает та же тенденция. Конституцией и Законом "О недрах" установлено, что недра находятся в совместном ведении "центра" и регионов - субъектов Федерации. В Законе "О недрах" определена компетенция Российской Федерации, краев, областей, районов и городов в сфере регулирования отношений недропользования. Однако практика формирования схем, учитывающих основные принципы и положения совместного ведения и разграничения полномочий, может отличаться значительным разнообразием подходов и конкретных форм.

Опыт других стран подтверждает необходимость применения взвешенного и сбалансированного подхода к решению подобных проблем. Например, даже в такой "стабильной" стране, как Канада, в программном экономическом документе провинции Альберта отмечается: "... Сильная экономика требует политической стабильности. В настоящей неопределенности, связанной с неясным конституционным и политическим будущим Канады, бизнесмены и инвесторы испытывают чувство не-

уверенности... Экономическое будущее Альберты в значительной мере будет определяться перераспределением конституционных обязанностей между федеральным правительством и провинциями. Выяснение этих обязанностей уменьшит противостояние федерального и провинциального уровней и позитивно повлияет на экономику провинции. Наша стратегия должна быть достаточно гибкой с тем, чтобы удовлетворять широкому спектру исходов" (*Towards 2000*, 1988 [38]).

6.1. Региональное законодательство

Опыт пяти лет, прошедших с момента принятия Закона "О недрах", подтверждает изменение подходов и взглядов на совместное ведение природными ресурсами (в том числе и ресурсами углеводородного сырья). На наш взгляд, в этом процессе на региональном уровне следует выделять два этапа: 1) до 1996 года, или до принятия второй редакции Закона "О недрах"; 2) начиная с 1996 года.

Из принципа совместного ведения вытекает возможность и необходимость (в силу значительной специфики отдельных регионов) разработки собственного регионального законодательства по вопросам недропользования. Последнее во многом отражает общий характер взаимоотношений между Федерацией и отдельными регионами. При этом по мере перехода к практическому осуществлению нового механизма недропользования региональное законодательство становится все более прагматичным и лишенным декларативности.

6.1.1. Реализация принципа совместного ведения в 1992–1995 годах

До 1996 года региональное законодательство отличало стремление к декларированию "полной" независимости территорий от "центра" в вопросах недропользова-

ния. Во многом это было обусловлено не столько региональным эгоизмом, сколько отсутствием подобающей законодательной базы федерального уровня. Нельзя также забывать, что период 1991–1995 годов был наиболее сложным и драматичным временем в проведении экономических реформ, когда территории пытались изменить ситуацию в экономике главным образом за счет увеличения собственной доли в распределении добытого углеводородного сырья.

Весьма показателен пример Республики Коми, где местный Закон "О недрах" был введен еще до принятия федерального – 12 февраля 1992 года. Процитируем его некоторые, наиболее интересные положения:

"Статья 2. Собственность на недра...

2. Недра на территории Коми ССР – достояние народов, проживающих в республике, и являются республиканской собственностью Коми ССР...

4. Отношения собственника и пользователя недр регулируются органом, образуемым Верховным Советом Коми ССР...

Статья 5. Государственное регулирование...

2. Интересы Российской Федерации в области рационального размещения и использования минерально-сырьевой и топливно-энергетической базы закрепляются договором и другими соглашениями с Российской Федерацией..."

Нетрудно заметить, что в соответствии с данной редакцией Закона все недра относились к республиканской собственности, а взаимоотношения с Федерацией должны были строиться исключительно на договорной основе. Тем самым реализация принципа совместного ведения вытекала не из Конституции РФ, а ставилась в зависимость от договорных отношений с Федерацией. Указанный подход в значительной степени напоминает конфедеративную модель формирования взаимоотношений по типу "конфедерация – суверенное государство".

В конце 1991 – начале 1992 годов стремление субъектов Федерации (прежде всего, республик) утвердить свой суверенитет в сфере недропользования было ярко выражено. Многие из них использовали проект Федерального закона “О недрах” в качестве основы для своего регионального законодательства. Однако его использовали весьма специфически – в местных законопроектах слово “федеральный” просто заменялось словом “республиканский”.

Характерен пример Закона “О недрах”, принятого 13 февраля 1992 года в Удмуртской Республике, который содержал следующие положения:

“Статья 2. Государственная собственность... на недра

... Недра являются государственной собственностью Удмуртской Республики. Пользование недрами республики может осуществляться только на благо народов, проживающих на ее территории...

Право владения и распоряжения горными объектами принадлежит высшим органам государственной власти Удмуртской Республики...

Статья 4. Законодательство... о недрах

... Законодательство Российской Федерации о недрах действует на территории Удмуртской Республики в части, не противоречащей Закону Удмуртской Республики о недрах ...

Статья 7. Компетенция Российской Федерации по регулированию горных отношений

... Ведению Российской Федерации по регулированию горных отношений подлежат вопросы, не включенные в компетенцию Удмуртской Республики и местных Советов народных депутатов...”

Данный законодательный акт, содержащий нормы о полном отделении решения всех вопросов в сфере недропользования (равно как и распределения платежей за пользование недрами) от федерального уровня, также в

большей степени соответствует конфедеративному государственному устройству. Ясно, что приведенные выше формулировки находятся в прямом противоречии с положениями Конституции РФ.

Более прагматичным был подход к решению проблемы со стороны субъектов Федерации, не имевших статуса республик в составе РФ. В особенности это касается автономных округов (например, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого). Колоссальный потенциал ресурсов углеводородного сырья, а также сосредоточение на территории названных округов основной доли добычи нефти и газа России не позволяли надеяться на полную суверенизацию ресурсов недр. Кроме того, для округов более важным было решение задачи собственного становления как полноправных субъектов Федерации (наряду с республиками, краями и областями). Как следствие, в 1992–1993 годах в автономных округах принимались не развернутые законодательные акты, а общие принципы и основные положения недропользования.

В Ханты-Мансийском округе, например, был принят ряд временных региональных нормативных актов, в том числе Положение о недропользовании в Ханты-Мансийском автономном округе, Положение о статусе родовых угодий... и др.

В Положении о недропользовании... (1992 год), например, были включены “... Основные принципы недропользования на территории... округа:

- 1. Рациональность разработки нефтегазосодержащих пластов, как основы благосостояния и источника развития автономного округа и Российской Федерации.*
- 2. Максимальная экологическая безопасность человека, природы, восстановление экологического равновесия, сохранение традиционного уклада жизни малочисленных народов Севера.*
- 3. Максимальное получение средств в окружной и*

местные бюджеты от предоставленного права пользования недрами.

4. Стремление к взаимной выгоде автономного округа, Российской Федерации и недропользователя; стабильность налогообложения недропользователей, длительное время разрабатывающих месторождения. Создание благоприятных условий недропользователям, занимающимся утилизацией попутного газа, дополнительной добычей остаточных и трудноизвлекаемых запасов нефти, переработкой добытого сырья.
5. Геолого-технический, социально-экономический и экологический мониторинг и контроль деятельности недропользователя.
6. Экономическая целесообразность выбора различных вариантов хозяйственной деятельности на территории округа – правохозяйствующих субъектов - недропользователей.
7. Определение лимитов добычи нефти и газа по месторождениям – право автономного округа. Общий уровень добычи углеводородного сырья регулируется Российской Федерацией посредством инвестиционной, налоговой, ценовой и экспортной политики...”.

Перечисленные принципы определяют наиболее общий подход к использованию ресурсов углеводородного сырья на территории округа, а также подчеркивают взаимовыгодность недропользования – и для округа, и для Федерации. Попытки сформулировать такие принципы, как “регулирование общего уровня добычи посредством инвестиционной, налоговой, ценовой и экспортной политики”, превышают полномочия автономного округа и в целом не соответствуют тому этапу развития рыночной экономики, на котором Россия находилась в 1992 году. Подобные формулировки в значительной степени “навеяны” знакомством с опытом и практикой регулирования

добычи углеводородов в Канаде (прежде всего, в провинции Альберта), условия в которой резко отличаются от российских.

Тем не менее своевременное принятие Ханты-Мансийским округом Положения о недропользовании... позволило перевести решение проблем из теории в практическую область и уже в 1992 году начать подготовку к проведению первого тендера на предоставление прав на пользование недрами.

В основном газодобывающем регионе России – Ямало-Ненецком автономном округе – были приняты отдельные нормативные документы, связанные с применением Федерального закона “О недрах”:

- решение Малого Совета от 1 июля 1993 года № 113 “Об утверждении перечня объектов лицензирования на право пользования недрами путем проведения конкурсов и аукционов на 1993–1995 гг.”;
- решение Малого Совета от 29 сентября 1993 года № 143 “О некоторых вопросах рационального недропользования на территории Ямало-Ненецкого автономного округа”.

Второй из названных документов лишь утвердил полномочия различных ветвей власти в области недропользования.

6.1.2. Реализация принципа совместного ведения после 1995 года

Необходимость привлечения инвестиций, участие во внешнеэкономической деятельности (таможенные процедуры на российской границе), резкое усложнение условий функционирования нефтегазового сектора, развитие законодательства на федеральном уровне – эти и другие причины экономического и политического свойства побудили органы власти субъектов Федерации уже более

прагматично подойти к формированию законодательных актов по вопросам недропользования.

В январе 1996 года в Коми был принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Коми ССР "О недрах", существенно изменивший первоначальные положения о принципах взаимоотношений республики с Федерацией:

"Статья 1. Законодательство... о недрах

... Законодательство Республики Коми о недрах основывается на Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Коми, нормативных правовых актов Российской Федерации и состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других нормативных правовых актов Республики Коми...

Статья 3. Собственность на недра

... Недра на территории Республики Коми, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Коми... Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой это допускается настоящим Законом, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Коми...

Статья 4. Фонд недр Республики Коми

... Фонд недр Республики Коми является составной частью единого государственного фонда недр Российской Федерации и состоит из используемых и неиспользуемых участков недр в пределах территории Республики Коми...

Статья 5. Участки недр федерального значения

... Для гарантированного обеспечения государ-

ственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений органов государственной власти Российской Федерации и Главы Республики Коми. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, условия пользования ими, а также порядок отнесения к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами..."

На этом примере видно стремление республики привести региональное законодательство в соответствие с федеральным и обеспечить непротиворечивость региональных норм нормам федерального законодательства. В то же время в региональном законодательном акте весьма детально и обстоятельно представлены условия применения федерального законодательства исходя из местной специфики и условий.

Среди всех нефте- и газодобывающих субъектов Российской Федерации наибольший прогресс в развитии регионального законодательства достигнут в Ханты-Мансийском автономном округе. К началу 1997 года в округе приняты и практически используются при проведении конкурсов и аукционов, а также при формировании региональной системы мониторинга за соблюдением условий лицензий и лицензионных соглашений такие правовые акты, как:

Закон "О недропользовании" (принят 9 апреля 1996 года);

Закон "Об участии Ханты-Мансийского автономного

округа в соглашениях о разделе продукции, поиске, разведке и добыче минерального сырья на территории автономного округа" (принят 28 августа 1996 года).

В стадии разработки находится Горный кодекс, идет обсуждение законопроекта "О разработке месторождений углеводородов на территории автономного округа" (авторы В.И. Карасев и О.М. Теплов).

При этом нормы местного законодательства устанавливаются в тесной взаимосвязи с федеральным законодательством и не противоречат ему, что действительно означает детализацию и практическое применение принципа совместного ведения.

В новом законодательстве Ханты-Мансийского округа значительно расширены и углублены основные принципы пользования недрами. К их числу, в соответствии с Законом "О недропользовании", отнесены:

- государственная собственность на недра;
- разрешительный характер предоставления прав пользования недрами, удостоверяемых государственной лицензией;
- единство правовых оснований получения права пользования недрами, оснований прекращения таких прав, а также единства системы органов государственной власти и управления, обеспечивающих лицензирование пользования недрами;
- законодательное закрепление перечня обязательных (существенных) условий недропользования в лицензионном соглашении;
- договорной характер закрепления условий пользования недрами (за исключением устанавливаемых государством);
- состязательность при выборе недропользователя и в определении условий недропользования;
- срочность;
- платность;

- рациональное и комплексное пользование недрами, вовлечение в разработку всех месторождений полезных ископаемых;
- сочетание экономических интересов недропользователя, автономного округа и Российской Федерации;
- возвратность участков недр по истечении сроков пользования недрами и при их неосвоении в установленные лицензией сроки;
- восстановление экологического равновесия;
- государственный мониторинг геологической среды, экологический мониторинг и контроль за деятельностью недропользователя.

В окружном Законе "О недропользовании" значительное внимание уделено детализации принципа совместного ведения и его практического применения в деятельности органов государственного управления. В частности, отмечается, что "... распоряжение участками недр и определение их правового режима осуществляются путем принятия совместных решений органами исполнительной государственной власти автономного округа и федеральным органом управления государственным фондом недр".

Мы считаем чрезвычайно важным то обстоятельство, что законотворческий процесс в основном нефтедобывающем регионе России идет не по пути подмены или создания противоречивых ситуаций при применении регионального и федерального законодательств, а стремится в большей степени детализировать и конкретизировать последнее.

В целом, рассматривая то, как утверждается принцип совместного ведения в законодательной сфере по вопросам недропользования, можно заключить, что в настоящее время он не только декларирован в Конституции РФ, но и нашел должное отражение в законодательстве субъектов Федерации, имеющих значительные запасы углеводородного сырья.

На наш взгляд, неприемлемо рассматривать и анализировать процесс становления принципа совместного ведения в сфере недропользования только с позиций теории управления. Данный вопрос относится к области внутригосударственных отношений и отражает важнейшие особенности государственного устройства России.

С практической точки зрения принцип совместного ведения означает необходимость достижения согласованных подходов со стороны органов государственной власти и управления Федерации и субъектов Федерации, особенно в связи с предоставлением или прекращением действия прав пользования недрами. Именно поэтому после принятия Федерального закона "О недрах" широкое распространение получила практика заключения соглашений между федеральными и региональными органами власти по вопросам управления ресурсами углеводородного сырья.

Необходимо отметить, что разработка детального регионального законодательства в области недропользования и регулирования нефтегазовых операций является весьма трудным и дорогостоящим делом, которое не под силу каждому субъекту Федерации в отдельности. Поэтому были бы целесообразны:

- во-первых*, адаптация уже разработанных нормативно-правовых актов (как федеральных, так и местных) к нуждам конкретных территорий;
- во-вторых*, учет региональных особенностей процесса недропользования путем заключения соглашений о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами власти.

6.2. Соглашения о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и управления недропользованием

Необходимость практической реализации принятого в 1992 году Федерального закона "О недрах", а также неясность многих специфических региональных условий его применения (из-за отсутствия регионального законодательства или противоречия отдельных положений местного законодательства федеральному) вызвала к жизни такую форму урегулирования отношений, как соглашения по различным аспектам недропользования.

Подготовка и заключение соглашений подобного рода с субъектами Федерации были отнесены к числу приоритетных направлений деятельности Минтопэнерго России (разумеется, только по вопросам разведки и добычи топливно-энергетических ресурсов) и Роскомнедра (с июня 1996 года – Министерство природных ресурсов РФ). Например, в 1993–1995 годах Министерством топлива и энергетики РФ были подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве в вопросах развития отраслей топливно-энергетического комплекса с органами власти:

- Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского автономных округов (май 1993 года);
- Республик Алтай, Тывы и Хакасии, Алтайского края, Кемеровской, Новосибирской, Омской и Томской областей (февраль 1994 года);
- Тюменской области и входящих в ее состав Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов (июль 1994 года).

Ряд соглашений был подписан в трехстороннем порядке при участии Комитета Российской Федерации по

геологии и использованию недр, в том числе с органами власти Ханты-Мансийского (в ноябре 1993 года) и Ямало-Ненецкого автономных округов (в июле 1994 года).

Подобные документы не подменяют собой действующее законодательство, а лишь детализируют отдельные его положения, а также определяют разграничение полномочий между конкретными органами управления Федерации и регионов и позволяют практически осуществлять те или иные шаги в сфере недропользования. Например, подписание соглашения с Ханты-Мансийским округом во многом способствовало успешному и конструктивному сотрудничеству федеральных и региональных органов власти при проведении первого конкурса на право пользования недрами с участием иностранных нефтяных компаний. Данным соглашением было подтверждено и создание окружного Научно-аналитического центра рационального недропользования, который к настоящему времени стал одним из ведущих в России научно-методических учреждений по вопросам недропользования.

В Соглашении о сотрудничестве по вопросам развития топливно-энергетического комплекса между органами государственной власти и управления Ямало-Ненецкого автономного округа, Минтопэнерго России и Комитетом РФ по геологии и использованию недр (1994), в частности, отмечалось:

“... главным документом, согласовывающим баланс интересов Российской Федерации, Ямало-Ненецкого автономного округа и предприятий-недропользователей, является лицензия на право пользования недрами и прилагаемое к лицензии соглашение об условиях недропользования...”

Предоставление лицензий через государственную систему лицензирования осуществляется органами власти и управления Ямало-Ненецкого автономного округа и Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр...

Минтопэнерго принимает участие в процессе лицензирования в соответствии со своей компетенцией, установленной Положением о министерстве, согласовывая предложения о порядке, сроках и условиях вовлечения в освоение имеющихся и вновь выявленных объектов лицензирования...

Отражаемые в лицензионном соглашении ... основные технологические параметры разработки месторождений устанавливаются Роскомнедрами и органами государственной власти округа по согласованию с Минтопэнерго на основании заключения Центральной комиссии по разработке месторождений...

Стороны договорились всячески поддерживать конкуренцию между нефтяными компаниями, стремиться, чтобы в конкурсах и аукционах на право пользования недрами по каждому объекту участвовало несколько компаний со своими предложениями по условиям разведки и разработки месторождений...”

Мы не склонны расценивать подписание подобных соглашений как якобы ликвидацию принципа “двух ключей” и передачу практически всех вопросов недропользования в ведение одной стороны – субъекта Федерации, поскольку отсутствует надлежащее законодательное регулирование договорного процесса. Следует иметь в виду, что основными побудительными мотивами при заключении соглашений между органами государственной власти различного уровня являются не только и не столько субъективные причины (скажем, слабость федеральных законодательных норм), сколько объективные факторы и, прежде всего, широкое разнообразие конкретных условий недропользования в различных регионах страны.

Например, одним из предметов соглашения между Минтопэнерго России и Республикой Коми стало согласование объемов добычи и поставки нефти и продуктов

нефтегазопереработки из этой северной республики по единым тарифам, что весьма существенно может повлиять на эффективность освоения республикой ресурсов углеводородного сырья.

Именно в подобных соглашениях конкретно реализуется законодательно закреплённый принцип совместного ведения в сфере использования природных ресурсов и их важнейшего вида – ресурсов углеводородного сырья. Поэтому, например, Министерством топлива и энергетики к июлю 1996 года были проработаны и направлены в Комиссию при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации замечания и предложения по 11 проектам соглашений с субъектами РФ о разграничении полномочий в отраслях топливно-энергетического комплекса.

6.3. Разграничение полномочий органов государственного управления

Эффективность системы недропользования, возможность практического достижения комплексных результатов – лучшего использования ресурсов полезных ископаемых, решения социальных и научно-технических задач и т. д. – зависят не только от состояния экономико-правового пространства, но и от распределения полномочий между различными органами государственного управления.

Важнейшей, на наш взгляд, проблемой разделения полномочий между органами государственного управления в сфере недропользования является именно обеспечение комплексной направленности их деятельности. Это означает, что необходимо стремиться к рациональному разделению полномочий:

- между органами государственного управления по

вертикали, начиная от федерального уровня и кончая муниципальным;

- между органами государственного управления по горизонтали – на каждом уровне государственной иерархии (Федерации, субъекта Федерации, муниципалитета);
- в рамках отдельных органов государственного управления, связанных с использованием ресурсов недр.

Общие принципы разделения полномочий между уровнями государственной иерархии в вопросах управления использованием ресурсов недр были определены Законом РФ “О недрах” и конкретизированы применительно к конкретным условиям в региональных (субъектов Федерации) законодательных актах аналогичного содержания. В соответствии с принципиальными положениями о разделении полномочий происходило формирование системы органов управления на различных уровнях государственной иерархии. Причем данный подход был единым для всех видов полезных ископаемых, как имеющих стратегическое значение для экономики, так и относимых к категории общераспространённых.

В Законе “О недрах” впервые была предусмотрена возможность создания государственного органа управления федеральным фондом недр. На стадии дискуссий и обсуждения проекта Закона предполагалось, что государственный орган управления федеральным фондом недр будет сочетать в себе комплексные функции – не только, например, регистрации полезных ископаемых и участия в организации конкурсов и аукционов, но и контроля (технического, экологического и экономического) за использованием недр.

В 1992 году при принятии постановления о вступлении в силу Закона “О недрах” Верховный Совет РФ возложил функции государственного органа управления федеральным фондом недр на Комитет РФ по геологии и использованию недр.

6.3.1. Разграничение полномочий на федеральном уровне

В настоящее время на федеральном уровне к основным органам государственного управления, связанным с использованием ресурсов углеводородного сырья, могут быть отнесены:

Министерство природных ресурсов – орган государственного управления федеральным фондом недр;

Министерство топлива и энергетики, которое отвечает за разработку и реализацию энергетической политики страны и, прежде всего, в вопросах обеспечения экономики топливно-энергетическими ресурсами;

Министерство экономики – разработчик экономической политики государства, в том числе в отраслях топливно-энергетического комплекса (включая и нефтегазовый сектор);

Министерство финансов, в чьем ведении находятся вопросы исполнения государственного бюджета, налоговой и ценовой политики в области использования ресурсов углеводородного сырья на всех стадиях вовлечения последних в хозяйственный оборот;

Госгортехнадзор – орган по контролю за техническим состоянием и безопасным ведением работ при поисках, разведке и добыче углеводородного сырья.

**Министерство
природных
ресурсов**

Министерству природных ресурсов поручено проведение государственной политики в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов

природных ресурсов, применяемых в экономике страны,

координация деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти и осуществление управления государственным фондом недр...” (согласно Постановлению Правительства РФ от 24 октября 1996 года № 1260. – “Вопросы Министерства природных ресурсов РФ”).

В соответствии с Положением о Комитете РФ по геологии и использованию недр к числу основных задач Минприроды (правопреемника Роскомнедр) как государственного органа управления федеральным фондом недр относятся:

- организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- государственная экспертиза запасов и геологической информации;
- создание единой информационной системы недропользования в России;
- выполнение функций заказчика на проведение геологоразведочных работ для государственных нужд;
- подготовка предложений об установлении размеров ставок платежей на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- обобщение практики применения законодательства РФ в сфере недропользования и разработка предложений по его совершенствованию¹.

С принятием в 1995 году второй редакции Закона “О недрах” было решено, что Минприроды станет представлять интересы государства при лицензировании прав на пользование недрами. Другие министерства и ведомства, деятельность которых имеет отношение к управлению процессом использования природных ресурсов (в том числе и Минтопэнерго), получили право участия в работе лицензионных комиссий.

¹ Бизнес МН. – 1994. – № 37.

Создание новой системы недропользования коренным образом изменило цели, задачи и функции органов государственного геологического контроля. Наряду с традиционными задачами по контролю за геологическим изучением недр на них возложены функции контроля за рациональным использованием и охраной недр, а также за выполнением условий лицензионных соглашений.

Основу государственного регулирования и координации работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в настоящее время составляет целевая Федеральная программа, в которой наряду с отраслевым аспектом, что было и ранее, в качестве одного из основных элементов присутствует территориальный срез. Территориальные блоки представляют собой агрегированные территориальные программы, в которых акценты смещены на уровень конкретных предприятий-недропользователей и месторождений (Орлов, 1997 [13]).

В составе Министерства природных ресурсов действует также Центральная комиссия по государственной экспертизе запасов нефти, природного газа, газового конденсата.

Как видно, деятельность "государственного органа управления федеральным фондом недр" прежде всего направлена на проведение лицензионных конкурсов, а также на получение, накопление и обобщение геологической информации, связанной (в рассматриваемом нами случае) с ресурсами углеводородного сырья. Значительным продвижением можно считать создание и развитие системы территориальных органов Минприроды – в каждом субъекте РФ имеется подразделение, которое представляет на месте федеральный орган управления. Именно данное обстоятельство позволило в сжатые сроки – в течение 1993–1994 годов – обеспечить выдачу лицензий всем предприятиям-недропользователям, которые ранее принимали участие в разведке или разработке тех или иных объектов недр.

При этом многие другие, не менее важные, но специальные вопросы, например связанные с выработкой государственной технической политики освоения месторождений полезных ископаемых или фискальным регулированием, находятся в поле зрения других ведомств.

**Министерство
топлива и
энергетики**

До 1993 года министерства нефтегазового комплекса (сначала СССР, а затем РСФСР и Российской Федерации) вопросами недропользования занимались лишь постольку, поскольку отвечали за выполнение планов ввода в разработку новых месторождений нефти и газа. Основное внимание уделялось текущему управлению производственно-хозяйственной деятельностью добывающих предприятий, а также техническим аспектам подготовки ввода в разработку новых месторождений и реконструкции действующих промыслов. Управление заключалось прежде всего в распределении потоков материально-технических ресурсов и текущем контроле за выполнением различных видов работ и добычей углеводородного сырья в соответствии с установленными заданиями.

Начиная с 1992 года, в связи с акционированием и последовавшей за ним приватизацией, а также переходом на новую систему недропользования формы и методы работы Минтопэнерго претерпели существенные изменения. Главный акцент был смещен в сторону формирования условий эффективного, отвечающего национальным интересам освоения и использования ресурсов углеводородного сырья. Поэтому основными направлениями в деятельности министерства стали:

во-первых, создание экономических и правовых условий освоения и ввода в разработку новых месторождений;

во-вторых, достижение необходимых темпов воспро-

изводства ресурсной базы углеводородов;

в-третьих, проведение технической политики в области освоения и разработки месторождений углеводородного сырья.

Трансформация экономико-правового пространства и изменение роли органов государственного управления в регулировании экономических процессов (в том числе и в сфере недропользования) потребовали кардинального пересмотра и постоянной корректировки функций Минтопэнерго России. Например, в 1993–1996 годах правительство дважды пересматривало и утверждало Положение о министерстве, тогда как прежде на протяжении почти трех десятков лет Миннефтепром СССР вообще не имел утвержденного положения.

В последней редакции Положения, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27 января 1996 года № 60, записано:

“... Минтопэнерго России...

а) в области развития топливно-энергетического комплекса:

... обеспечивает совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр государственное регулирование развития и использования сырьевой базы нефтяной, газовой... промышленности РФ и участвует в определении совместно с указанным органом управления и органами исполнительной власти субъектов РФ направлений геологоразведочных работ в основных нефтяных, газовых ... регионах с целью выявления и подготовки промышленной разработки новых месторождений;

... участвует в соответствии с действующим законодательством в определении порядка, сроков и условий освоения месторождений нефти, газа ... и

на основе федеральных программ развития топливно-энергетического комплекса и минерально-сырьевой базы определяет совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ перечень вводимых в эксплуатацию и осваиваемых месторождений нефти, газа...;

... принимает участие в подготовке государственной программы лицензирования пользования недрами в части углеводородного сырья;

... определяет технико-экономические показатели поиска, разведки и разработки месторождений нефти, газа..., предусматриваемые лицензиями на пользование недрами;

... проводит экспертизу технико-экономических показателей состояния добычи нефти, газа ...; дает заключения и согласовывает расчеты, обосновывающие величину извлекаемых запасов нефти, газа...; принимает участие в осуществлении предусмотренной действующим законодательством государственной экспертизы запасов месторождений нефти, природного газа, газового конденсата...;

... разрабатывает совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ предложения о стратегии использования, темпах прироста запасов и улучшении качества сырьевой базы топливно-энергетического комплекса, а также о необходимых для этих целей инвестициях и налоговых льготах для недропользователей...;

в) в области социально-экономического и финансового регулирования:

... участвует совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в разработке предложений по ставкам, оптимальному распределению и использованию отчислений на воспроизвод-

ство минерально-сырьевой базы и размерам платы за пользование недрами для организаций топливно-энергетического комплекса...;

д) в области правовой, нормативно-методической и контрольно-надзорной деятельности:

... осуществляет совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ контроль за разработкой месторождений углеводородов в соответствии с проектной технологической документацией, выполнением условий лицензий на пользование недрами и вносит на этой основе предложения по улучшению использования полезных ископаемых и повышению эффективности разработки месторождений...".

Для выполнения этих задач в составе Минтопэнерго были созданы структурные подразделения по:

- лицензированию и разработке месторождений;
- экологии и природопользованию;
- региональным связям;
- законодательному и нормативно-правовому обеспечению;
- геологоразведочным работам и развитию сырьевой базы.

Для анализа состояния разработки нефтяных месторождений и определения уровня добычи на перспективу до 2000 года под эгидой Минтопэнерго были сформированы 15 экспертных групп из представителей производства и науки (Лисовский, 1996 [8]). Проанализировав данные по всем нефтедобывающим предприятиям (включая официально не курируемые Минтопэнерго), специалисты пришли к таким выводам:

- 1) новые технические решения предстоит искать как в области методов воздействия на пласт, так и в смежных областях, например, в производстве нефтяного оборудования;
- 2) главный вопрос, решение которого необходимо ис-

кать сегодня, – это улучшение использования уже вовлеченных в разработку ресурсов. За счет оптимизации разработки месторождений коэффициент нефтеотдачи может возрасти на 5–10 %, текущая добыча – на 5–25 %;

- 3) качественное вскрытие первично- и вторично-продуктивных нефтяных пластов является резервом увеличения добычи нефти, который сейчас используется недостаточно;
- 4) прогрессирующий рост трудноизвлекаемых запасов и увеличение доли запасов, не извлеченных после заводнения, определяют все возрастающую роль технологий увеличения нефтеотдачи. Наиболее испытанным на практике методом является применение системного воздействия на пласт, достигаемое за счет определенной последовательности обработки скважин специально подобранными растворами реагентов. Сейчас эта технология дает более 30 % всей добычи нефти с применением методов повышения нефтеотдачи.

Рекомендации специалистов и итоги работы экспертных комиссий предназначены для использования их в дальнейшем на стадии рассмотрения и утверждения проектов разработки месторождений. Затем эти предложения будут включены в пакеты лицензионных документов как по исследованным месторождениям, так и по объектам, подлежащим лицензированию в ближайшем будущем.

В связи с тем что многие вопросы регулирования использования ресурсов углеводородного сырья имеют межотраслевой характер, на федеральном уровне создана система межотраслевых комиссий (под эгидой нескольких федеральных органов государственного управления). К числу таких межотраслевых комиссий относятся:

- Межведомственная комиссия по геологоразведоч-

ным работам на нефть и газ (под эгидой Минэкономики, Минтопэнерго, Минприроды), которая оценивает итоги и программы геологоразведочных работ на нефть и газ, а также осуществляет распределение средств, поступающих в виде отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- Центральная комиссия по разработке нефтяных и газовых месторождений (ЦКР);
- Центральная комиссия по запасам (ЦКЗ).

Министерство финансов

Несмотря на то что финансовые учреждения (как на федеральном, так и на региональном уровне) не участвуют непосредственно в решении вопросов освоения и использования ресурсов углеводородного сырья, мы включили их в перечень органов государственного управления, связанных со сферой недропользования. Как показано в гл. 5, от налоговой системы во многом зависят темпы изучения, освоения и эксплуатации ресурсов углеводородного сырья. Существующий в России порядок расчета величины налогооблагаемой базы и выручки, остающейся в распоряжении недропользователей, ориентирован на максимальное изъятие средств в пользу государства, тогда как в большинстве стран мира налоговые системы реально нацелены на стимулирование и развитие горнодобывающего сектора.

Осуществление стимулирующих функций предполагает учет и оценку горно-геологических особенностей поисков, освоения и добычи ресурсов углеводородного сырья. Это обстоятельство, в свою очередь, предполагает наличие соответствующих специалистов и тесное взаимодействие с подразделениями государственного органа управления федеральным фондом недр и Минтопэнерго России.

В большинстве стран мира выполнение функций по

специализированному налогообложению, включая не только расчет и оценку налоговых поступлений, но и их сбор, входит в круг обязанностей специальных государственных органов управления и контроля в горнопромышленном секторе.

В настоящее время стало остро необходимым развитие системы специализированных аудиторских услуг в сфере недропользования. Основная причина заключается в том, что добывающая отрасль имеет ярко выраженную специфику. Разнообразие горно-геологических, технических, географических и экономических условий производства в различных регионах России требует от аудиторов не только знания бухгалтерского учета, но и специальной подготовки в вопросах горного права, установления и сбора горных налогов, лицензирования. Необходимо также знание технологических особенностей нефте- и газодобывающих производств.

В США, например, горные налоги устанавливает и собирает специальная служба управления минеральными ресурсами. В ее ведении находятся все аукционы, расчеты и сборы платежей на суше и на шельфе, аудиторские проверки, наложение штрафов. Численность сотрудников, непосредственно занятых установлением и начислением горных налогов в России, составляет менее 500 человек, тогда как в США – более 6 тыс., включая 500 государственных горных аудиторов. По данным ВИЭМС¹, затраты на содержание служб управления недропользованием составили в 1995 году в США около 7,4 % суммы горных налогов, а в России – менее 0,8 %.

На наш взгляд, для перехода к стимулирующему налогообложению поисков, разведки и добычи углеводородного сырья требуется передача функций специального налогообложения от финансовых органов органам

¹ ВИЭМС – Всероссийский институт экономики минерального сырья.

управления фондом недр. При этом, если на федеральном уровне вполне возможно создание Межведомственной комиссии, то на региональном уровне, где принимаются решения по конкретным объектам поисков, разведки и эксплуатации, необходимо сосредоточение функций специального налогообложения в руках единого органа управления фондом недр.

Уполномоченный орган, представляющий интересы государства в соглашениях о разделе продукции

В настоящее время в России не существует специального государственного органа управления, уполномоченного в полном объеме представлять интересы государства в соглашениях о разделе продукции. Однако принятие Закона "О соглашениях о разделе продукции" и предстоящая практическая реализация данных соглашений, большинство из которых связано с разведкой и разработкой месторождений нефти и газа, требуют его скорейшего создания. Комплексный характер соглашений о разделе продукции, тесная связь их условий с динамикой показателей освоения месторождений делают необходимым участие в работе государственного уполномоченного органа большого числа различных специалистов, которые в настоящее время рассредоточены по нескольким ведомствам.

К середине 1997 года Президентом РФ и правительством был принят ряд решений, определяющих степень и характер участия тех или иных федеральных органов управления в соглашениях о разделе продукции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 1 апреля 1995 года № 327 "О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний" компании "Роснефть" предоставлялось эксклюзивное право продажи государственной доли нефти и газа, добытых в рамках соглашений о разделе продукции. Это решение, как мы полагаем, было отчасти обусловлено предполагавшимся

преобразованием "Роснефти" в национальную нефтяную компанию.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 8 июня 1996 года № 903-р на Минтопэнерго России были возложены функции уполномоченного государственного органа для координации деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав и обязательств, принятых на себя государством в соответствии с соглашениями о разделе продукции нефтегазоконденсатных месторождений на шельфе о-ва Сахалин по проектам "Сахалин-1" и "Сахалин-2". Министерство будет исполнять эти функции до принятия правительством решения о создании уполномоченного государственного органа, а также до вступления в силу самих соглашений о разделе продукции. В свою очередь, Минтопэнерго России в октябре 1996 года временно возложило делегированные ему координирующие функции по проектам "Сахалин-1" и "Сахалин-2" на государственное предприятие "Зарубежнефть".

Кроме того, министру природных ресурсов официально поручено представлять интересы государства при обсуждении проектов нормативно-правовых документов, связанных с соглашениями о разделе продукции в Государственной Думе.

Мы полагаем, что было бы наиболее логично передать функции по представлению интересов государства в соглашениях о разделе продукции государственному органу управления федеральным фондом недр – Министерству природных ресурсов РФ. Естественно, что в таком случае перечень функций и задач Минприроды России должен существенно расширяться по сравнению с тем, который имеется в настоящее время. Формирование межотраслевых комиссий с участием многих ведомств является, на наш взгляд, неэффективным. Для комплексного решения вопросов, связанных с реализацией соглашений о разделе продукции, нужна постоянно дей-

ствующая структура в системе государственного управления.

Следует отметить, что в большинстве стран мира, использующих подобные соглашения, интересы принимающей стороны обычно представляет государственная нефтяная компания, имеющая статус "национальной". Придание компании статуса "национальной" означает, как правило, сосредоточение в ее руках двух разных и конфликтных по отношению друг к другу видов деятельности: 1) государственного управления и 2) обычных коммерческих операций, связанных с добычей углеводородов.

Первая попытка создания в России национальной нефтяной компании на базе "Роснефти", предпринятая в 1994–1995 годах, оказалась безуспешной, поскольку натолкнулась на сопротивление со стороны других нефтяных компаний, усмотревших в будущем нефтяном "полпреде" государства слишком опасного конкурента.

Однако мы считаем, что учреждение российской национальной нефтяной компании не только целесообразно, но и необходимо. За ней следует закрепить такие функции, как: участие в переговорах по соглашениям о разделе продукции; формирование и управление государственными стратегическими запасами нефти; управление государственными долями пакетов акций нефтегазовых компаний и др.

Подводя краткий итог сказанному выше, констатируем, что в настоящее время на федеральном уровне функции по управлению ресурсами углеводородного сырья рассредоточены между несколькими ведомствами. Создание межотраслевых комиссий в определенной степени способствует решению комплексных по своему содержанию вопросов, но не может в полной мере гарантировать достижение наиболее эффективных результатов.

6.3.2. Разграничение полномочий на региональном уровне

Разграничение полномочий органов государственного управления субъектов Федерации во многом повторяет практику, сложившуюся на федеральном уровне.

Система органов государственного управления недропользованием на региональном уровне обычно включает институты трех типов.

Во-первых, региональные подразделения федеральных органов управления: Минприроды (комитеты по геологии и природным ресурсам, комитеты по охране окружающей среды), Минфина и Государственного таможенного комитета.

Во-вторых, органы государственного управления субъектов Федерации:

- комитеты и департаменты в структуре региональных органов исполнительной власти (например, комитеты по нефти и газу в структуре администраций Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов);
- государственные региональные компании и предприятия (компании-операторы), созданные для проведения лицензионных конкурсов (как, например, Ханты-Мансийское ГП "Тендерресурс");
- региональные комиссии и межведомственные комитеты.

В-третьих, региональные подразделения федеральных межведомственных комиссий:

- территориальные комиссии по запасам нефти и газа (например, подобная комиссия под эгидой Минприроды, Минтопэнерго и окружной админи-

страции создана в мае 1994 года в Ханты-Мансийске);

- территориальные комиссии по разработке месторождений.

В случае создания региональной государственной нефтяной компании со статусом "национальной" органы государственного управления субъекта Федерации могут войти в ее структуру. В России в настоящее время существует, пожалуй, единственная компания подобного рода – "Саханефтегаз", образованная в Республике Саха (Якутия).

В большинстве других субъектов Российской Федерации, располагающих ресурсами углеводородного сырья и имеющих статус республики (Татарстан, Башкортостан, Республика Коми), структура органов управления и распределение полномочий между ними во многом дублируют систему, сложившуюся на федеральном уровне.

На наш взгляд, "горизонтальное" разграничение полномочий в системе органов государственного управления недропользованием и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации в целом пошло путем придания управленческих функций многочисленным структурам в рамках ранее существовавших ведомств.

Наблюдается вполне оправданная и закономерная в условиях развития новой системы недропользования тенденция понижения уровня властных полномочий – передачи отдельных функций (в том числе проблемно-решающих, а не только оперативных) от федеральных структур управления региональным.

Например, в круг задач Территориальной комиссии по запасам нефти и газа Ханты-Мансийского округа входит:

- учет запасов нефти и газа на территории округа;
- выявление объектов, подлежащих переоценке запасов углеводородного сырья;

- координация работы по составлению баланса запасов углеводородов;
- обеспечение недропользователей данными о запасах каждой залежи в пределах лицензионных участков;
- осуществление ежеквартального контроля за выполнением предприятиями-недропользователями установленных лицензионными соглашениями заданий по приросту запасов нефти и газа.

При этом территориальная комиссия осуществляет свою работу под методическим руководством Центральной комиссии по запасам нефти и газа Минтопэнерго России.

6.4. Формирование федеральных органов государственного управления недропользованием в регионах России

В мировой практике известны случаи создания государственных органов управления, учреждаемых "центром" и регионами для реализации принципа совместного ведения в сфере недропользования. К примеру, подобная практика принята в Канаде, Австралии, Норвегии.

Сложившаяся в России система органов государственного управления в сфере недропользования, как показано выше, слишком переусложнена, требует участия большого количества неспециализированных органов и структур управления.

Выход видится в создании – "прозрачной" и эффективной системы управления недропользованием на региональном уровне с ясно определенными полномочиями и компетенцией различных органов управления. Подобная система должна обеспечить достижение двух основных целей:

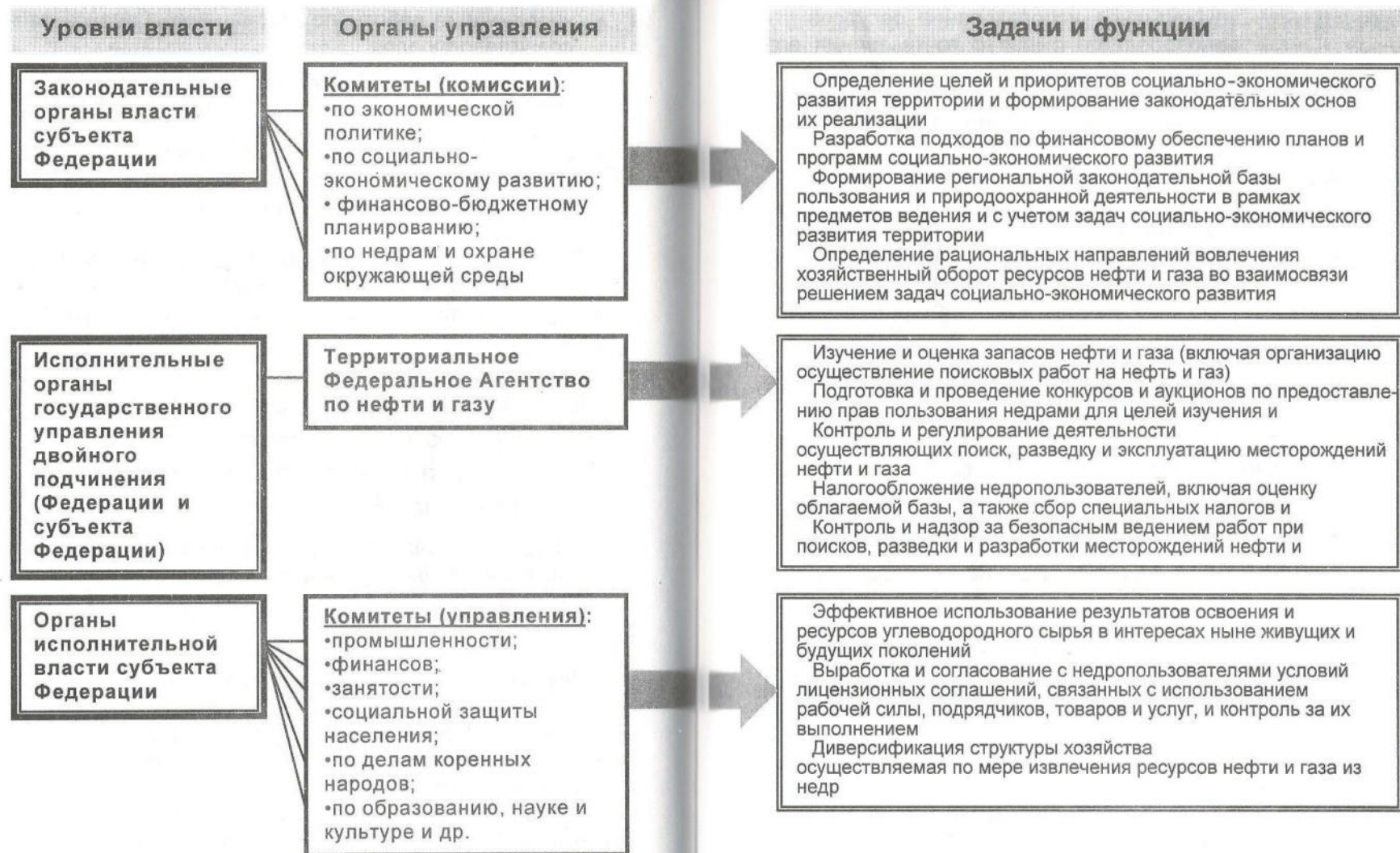


Рис. 6.1. Примерная структура органов управления нефтепользованием на региональном уровне, их основные задачи и функции

нефтепользованием на региональном уровне, их основные задачи и функции

во-первых, эффективное использование ресурсов углеводородного сырья с точки зрения его "социальной" ценности, что выражается в использовании результатов добычи для решения социально ориентированных задач;

во-вторых, рациональное включение ресурсов углеводородного сырья в хозяйственный оборот (по количеству вовлекаемых объектов, темпам и интенсивности отбора запасов, по условиям охраны окружающей среды).

В укрупненном виде система государственных институтов управления недропользованием и их функций может выглядеть так, как показано на рис. 6.1.

В структуре управления недропользованием на региональном уровне особо отметим роль Федерального Агентства на территории. Создание подобного агентства, на наш взгляд, в полной мере отвечает задаче децентрализации и построения системы государственного управления, соответствующей федеративному устройству государства. Агентству должны быть делегированы не только полномочия Минприроды, Минтопэнерго, но и Минфина (в части, касающейся налогообложения и представления интересов государства в соглашениях о разделе продукции). Федеральные министерства сохранят за собой методические функции и смогут в большей степени сосредоточиться на решении задач стратегического характера.

На уровне органов исполнительной власти необходимо обеспечить практическую связь освоения и использования ресурсов углеводородного сырья с решением социально-экономических задач территории.

В мировой практике в рамках решения региональных экономических задач не везде и не всегда ориентируются на чисто финансовые результаты деятельности нефтегазовых компаний. Например, в 1993 году Сенат США

утвердил законопроект, согласно которому горные компании, работающие на федеральных землях, должны были уплачивать роялти в размере 2 % валовой стоимости добытого сырья. В случае же введения 12,5-процентной ставки данного налога (как это предлагала президентская администрация) потери Министерства финансов оценивались бы в 554 млн дол. в год при сокращении 27 тыс. рабочих мест, в том числе и в самой горной отрасли.

По мере формирования законодательной базы и становления новой системы недропользования практическая реализация принципа совместного ведения в сфере использования ресурсов углеводородного сырья в целом идет в направлении выработки механизмов, обеспечивающих учет интересов как Федерации, так и ее субъектов.

Вместе с тем процесс разделения полномочий (как на федеральном и региональном уровнях, так и между данными уровнями) характеризуется чрезмерным дроблением функций между неспециализированными органами государственного управления.

Повышение эффективности системы государственного управления может быть достигнуто, с одной стороны, концентрацией разнообразных функций в меньшем числе ведомств на федеральном уровне, а с другой стороны, формированием системы федеральных агентств по нефти и газу на региональном уровне. Усложнение вовлекаемых в освоение и разработку запасов углеводородного сырья, необходимость в связи с этим постоянного мониторинга, направленного на достижение рентабельной разработки, требуют приближения полномочных органов государственного управления к местам реализации принимаемых решений.

Глава 7. ИЗМЕНЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ОСНОВНЫХ СУБЪЕКТОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Те цели, которые определены нами в гл. 3, присущи системе недропользования в условиях стабильно функционирующей рыночной экономики.

Особенностью экономики переходного периода является чрезвычайно высокая степень изменчивости условий использования ресурсов углеводородного сырья – не только отношений собственности, но и всей совокупности экономических и производственных связей. Формирование новых связей и новых экономических отношений требует тем большего времени и связано с тем большими социальными издержками, чем “тяжелее” структура экономики вследствие преобладания в ней добывающих отраслей и производства продукции негражданского назначения. Переход к цивилизованной рыночной экономике должен сопровождаться также формированием принципиально иной материально-технической основы реализации экономических связей.

Нефтегазовый сектор российской экономики дает наглядный пример тому, как созданный ранее производственный аппарат сдерживает формирование новых экономических связей и отношений. Доставшиеся в наследство от административно-плановой экономики системы добычи, подготовки, транспорта и переработки нефти и газа имеют

строго заданные мощности, направления связей и качественные параметры. Из-за отсутствия резервных мощностей и несовпадения качественных характеристик (например, типов нефтей и технологий переработки на конкретных НПЗ) увеличивается высота “барьеров входа” в нефтегазовый сектор для новых компаний.

Указанные выше обстоятельства не только тормозят становление рыночной среды, но и требуют колоссальных инвестиций, которыми ни государство, ни нефтегазовые компании в настоящее время не располагают. Недооценка этого при проведении реформ может вызвать еще больший спад производства и в итоге привести к полному краху нефтегазового сектора.

Поэтому переход к новой законченной системе недропользования требует значительного времени и усилий всех основных сторон: Федерации, ее субъектов и нефтегазовых компаний.

7.1. Трансформация целей на федеральном уровне

На начальном этапе экономической реформы (еще до распада СССР) был сделан вполне справедливый вывод о том, что отечественная экономика чрезмерно “перетяжелена” за счет высокого удельного веса горнодобывающих (включая геологоразведку) и оборонных отраслей промышленности.

Пытаясь исправить ситуацию, союзные власти, как это нередко бывало и в прошлом, “перегнули палку”.

С одной стороны, были резко сокращены государственные централизованные инвестиции в нефтегазовый сектор и особенно на нужды поиска и разведки новых месторождений. Произошла переориентация на использование запасов ранее открытых и разведанных месторождений углеводородного сырья.

С другой стороны, сохранился и даже усилился фис-

кальный характер изъятия и перераспределения экономической ренты, создаваемой в нефтегазовом секторе.

Цель преследовалась вполне благая – высвободить и сконцентрировать как можно больше средств для поддержки и модернизации других секторов экономики и финансирования социальной сферы на стадии перехода к рынку. В этом как раз и виделась “социальная ценность” ресурсов углеводородного сырья, эксплуатация которых и так приносила государству большие реальные доходы, однако... очень хотелось сократить издержки и максимизировать эффект. Но, как известно, “голодная корова молока не дает”. В нефтегазовом секторе начался быстрый спад производства, а соответственно пошли на убыль доходы государства. Эти потери уже нечем было компенсировать, так как нефтегазовый сектор – неизменная в прошлом “палочка-выручалочка” отечественной экономики – сам оказался в кризисном состоянии.

С описанных выше событий и началась трансформация целей, которые преследовало и преследует государство (союзное, а затем федеральное) в вопросах использования ресурсов углеводородного сырья. Как представляется, можно выделить следующие основные этапы этой трансформации:

1990–1992 годы – период чисто потребительского отношения, когда произошло наиболее резкое сокращение государственных централизованных инвестиций в разведку и разработку ресурсов углеводородного сырья с целью высвобождения максимума средств для структурной перестройки экономики и смягчения социальных последствий перехода к рынку;

1993–1995 годы – период переоценки ценностей, когда государство путем отдельных частных решений полудирективного характера пыталось выправить ситуацию в области прироста запасов и ввода в разработку новых месторождений;

начиная с 1996 года – период становления новых (цивилизованно-рыночных) взглядов на вопрос о “социальной ценности” ресурсов углеводородного сырья. Этот период характеризуется постепенным переносом “центра тяжести” в решении возникающих проблем на созданные в процессе акционирования и приватизации нефтегазовые компании и началом формирования элементов гибкой системы учета особенностей использования ресурсов углеводородного сырья в экономике.

Сокращение централизованных инвестиций при отсутствии достаточных альтернативных источников финансирования разведки и добычи привело к резкому снижению числа вновь открываемых месторождений (а начиная с 1993 года, к превышению добычи над приростом запасов) и к уменьшению ввода новых месторождений в разработку.

Например, на территории Тюменской области за период 1986–1991 годов геологами было открыто 154 месторождения нефти и газа, т. е. по 30 месторождений в среднем за год; при этом в 1991 году было открыто лишь 14 месторождений. Соответственно тюменские нефтяники ввели в разработку: в 1986 году – 21 месторождение, в 1990 году – 4, а в 1991 году – всего 1 месторождение¹.

В 1993 году было открыто 11 месторождений углеводородов, выявлено 33 залежи, введено в бурение 24 структуры. Урезанное, помесечное и со значительной задержкой финансирование позволило предприятиям концерна “Тюменьгеология” пробурить всего лишь 498 тыс. м горных пород и испытать 213 скважин. Прирост запасов составил 94,3 млн т нефти, 35,4 млн т конденсата и 412 млрд м³ газа. Эти показатели в несколько раз ниже, чем, например, в 1988 году. Тогда было пробурено около 2300

¹ Тюменская правда. – 1992. – 11 февр.

тыс. м горных пород, приращено 947 млн т запасов нефти, 22 млн т конденсата и 1420,7 млрд м³ газа¹.

Однако и в этих условиях на государственном уровне прослеживались элементы иной политики, направленной на смягчение негативных последствий резкого сокращения централизованных инвестиций. Серьезные усилия для сохранения производственного потенциала добывающих предприятий и геологоразведочных организаций, обеспечения прироста запасов и ввода в разработку новых месторождений были предприняты со стороны Роскомнедр и Минтопэнерго России. Министерством топлива и энергетики, например, большое внимание было уделено вопросам формирования экономических условий, способствующих вводу в эксплуатацию новых месторождений и поддержанию проектных уровней добычи на действующих промыслах. Подготовка соответствующего пакета из семи документов началась в январе 1992 года, но правительством они были рассмотрены только в марте следующего года (!).

Именно тогда были приняты правительственные постановления "О вводе в эксплуатацию неработающих нефтяных скважин на промыслах нефтегазодобывающих предприятий и объединений" и "Об обеспечении ввода в эксплуатацию новых нефтяных месторождений в 1993–1995 годах".

Первое из названных выше постановлений предусматривало выделение добывающим предприятиям дополнительных экспортных квот для оплаты контрактов, заключенных с инофирмами. Экспорт нефти в объеме стоимости этих контрактов, как и импортное оборудование для восстановления бездействующих скважин, освобождался от таможенных пошлин.

Второе же предусматривало стимулы для освоения

новых месторождений, включенных в специальную государственную программу. В частности, нефтедобывающим и геологоразведочным предприятиям было разрешено экспортировать без уплаты таможенной пошлины и акцизного сбора 60 % нефти, добытой из новых месторождений в течение первых 5 лет эксплуатации. Всего в программу было включено 179 нефтегазовых месторождений. Однако в соответствии с более поздними планами к началу 1996 года из-за нехватки средств у пользователей недр намечалось обустроить 74 месторождения из 179, включенных в программу. Фактически же к рассматриваемой дате работы были выполнены лишь на 19 месторождениях, а еще на 20 месторождениях начатые работы были прекращены все по той же причине – из-за отсутствия средств для финансирования капитальных вложений.

По данным Минтопэнерго, компании "Славнефть", "Варьеганнефтегаз", "Сибнефть", "Когалымнефтегаз" и "Тюменнефтегаз" в течение 1995–1996 годов не ввели в разработку ни одного нового месторождения.

Причина кроется не только в нехватке средств у компаний-недропользователей, но и в несовпадении направленности усилий различных федеральных ведомств, а в ряде случаев – в прямом конфликте целей. Например, в конце 1995 года Минтопэнерго при участии Минэкономики и Роскомнедр подготовило и направило для рассмотрения в правительство проект постановления по изменению редакции пункта 3 постановления Правительства РФ от 1 марта 1993 года № 180 "Об обеспечении ввода в эксплуатацию новых нефтяных месторождений в 1993–1995 годах". В проекте предлагалось не взимать в первые пять лет акциз с фактических объемов нефти на месторождениях, указанных в приложении к постановлению № 180. Позиция Минтопэнерго состояла в том, что без дополнительных льгот могло произойти еще более резкое падение темпов освоения новых месторождений, что привело бы к значительным потерям в добыче нефти. Документ был на-

¹ Тюменская правда. – 1994. – 2 апр.

правлен на согласование в Министерство финансов. Однако от Минфина ни согласования, ни аргументированного отказа получено не было.

Под эгидой Минтопэнерго в 1995–1996 годах рассматривались и проблемы реконструкции легендарного Самотлорского месторождения, которое из-за чрезвычайно высоких темпов отбора (до 8 % объема извлекаемых запасов в период максимальной добычи нефти в начале 80-х годов) к настоящему времени оказалось в чрезвычайно тяжелом положении. Расчеты, проведенные при подготовке материалов по обоснованию Федеральной целевой программы «Технологическая реконструкция Самотлора», показали, что в случае продолжения эксплуатации данного месторождения без привлечения каких-либо дополнительных финансовых средств и при сохранении существующей системы налогообложения суммарная добыча нефти в 1996–2000 годах составит 68,4 млн т. При этом после 2000 года добыча нефти станет невозможной из-за ее убыточности. Указанная оценка расчетного объема добычи нефти несопоставима по своей величине с оставшимися извлекаемыми (по техническим условиям) запасами Самотлора в размере 1,2 млрд т. Прекращение добычи на Самотлорском месторождении может привести к тяжелым экологическим и социальным последствиям: отказу от ликвидации загрязнения окружающей среды на огромной территории; необходимости переселения жителей города Нижневартовска с населением свыше 250 тыс. человек из-за отсутствия альтернативных сфер занятости трудоспособного населения.

Именно по этим причинам Минтопэнерго и было выработано предложение о переводе Самотлорского месторождения на индивидуальный режим налогообложения в рамках соглашения о разделе продукции.

Со стороны Роскомнедр (как государственного органа управления федеральным фондом недр) основные усилия были направлены на формирование государственной сис-

темы лицензирования прав на пользование недрами. В течение 1993–1995 годов была проведена колоссальная работа по переоформлению в соответствии с новым законодательством прав пользования недрами по всем разработанным и находившимся в эксплуатации месторождениям. В результате, начиная со второй половины 1995 года, предоставление прав на пользование недрами стало осуществляться преимущественно на конкурсной основе (Орлов, 1997 [13]).

За основу государственного регулирования и координации работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы была принята Федеральная целевая программа, включающая отраслевой и территориальный аспекты. Основная тяжесть затрат по воспроизводству минерально-сырьевой базы была перенесена на уровень самих добывающих предприятий. При этом федеральные задания ограничивались в основном региональными, научно-исследовательскими и общегеологическими работами.

Сохранение хотя бы в небольших объемах поисково-разведочных работ на нефть и газ за счет государственных средств, аккумулируемых на федеральном и региональном уровнях из отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и любых других источников, необходимо, как минимум, по двум причинам:

- во-первых*, для определения потенциальных возможностей территорий относительно наличия ресурсов углеводородов;
- во-вторых*, с целью повышения привлекательности нефтегазоносных участков недр для потенциальных недропользователей-инвесторов из-за уменьшения рисков, связанных с возможным неоткрытием месторождения. Это позволит полностью реализовать потенциальный эффект от вовлечения в хозяйственный оборот той или иной залежи углеводородов (Анатомия тендера, 1997 [1]).

По мнению специалистов Федерального комитета по недрам, благодаря новым подходам к финансированию геологоразведочных работ удалось значительно сократить объемы заведомо бесперспективных и ненужных работ.

Вместе с тем, начиная с 1993 года, объемы добычи по большинству видов полезных ископаемых стали превышать прирост запасов. Негативным, несомненно, является и то, что сокращение геологоразведочных работ в первую очередь затронуло новые районы и провинции, где пока нет добычи и где особенно велики риски для частных компаний.

С целью сохранения производственного потенциала геологоразведочных предприятий большинство из них были "трансформированы" в геологодобывающие компании. При этом добытая подобными предприятиями нефть могла экспортироваться, а вырученные средства — предназначаться для проведения геологоразведочных работ и развития новых направлений производственной деятельности, прежде всего добычи нефти.

С переходом к преимущественному предоставлению прав на пользование недрами на конкурсной основе завершился начальный этап становления новой системы недропользования. Дальнейшее же изменение экономической ситуации потребовало перехода к более гибким формам применения созданной системы, в частности:

- усилению взаимосвязей с решением проблем развития смежных отраслей и производств;
- построению более продуманной и гибкой системы налогообложения недропользователей.

Необходимость тесной связи с решением проблем развития смежных отраслей и производств обусловлена комплексным характером системы недропользования и ее воздействием не только на недропользователя, но и на довольно широкий круг компаний-поставщиков и субпдрядчиков. К числу документов, нацеливающих на исполь-

зование подобных возможностей новой системы недропользования, относится, например, Федеральная целевая программа создания высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики "Шельф".

К ее основным задачам отнесены:

"... создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и рентабельное освоение углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на основе сохранения и приоритетного развития научного и производственного потенциала предприятий Министерства оборонной промышленности РФ...;

... организация конкурентоспособной промышленности строительства морских технических средств с адаптацией существующих мощностей предприятий оборонного комплекса г. Северодвинска...;

... обеспечение к 2010 году добычи до 10 млн т нефти и 40 млрд м³ газа для удовлетворения потребностей Мурманской, Архангельской и Ленинградской областей в газовом и жидком топливе и нефтехимическом сырье, а также получение значительных доходов за счет экспорта продукции;

... сохранение и развитие судостроительной техники и уникальных технологий, в области которых Россия имеет приоритет или занимает ведущее положение в мире..."¹

Надежды на формирование более гибкой системы налогообложения недропользователей, осуществляющих разведку и добычу углеводородов, связаны прежде всего с подготовкой нового Налогового кодекса.

В 1996 году элементы гибкого налогообложения в неф-

¹ Российская газета. — 1996. — 28 дек.

тегазовом секторе были реализованы в Республике Татарстан, что позволило стабилизировать добычу нефти. В нынешнем году начат эксперимент на базе АО "Оренбургнефть". Правительство по согласованию с Минэкономикой, Минфином и Госналогслужбой России снизило для данной компании ставки акцизов с 61,7 до 10 тыс.руб/т. По результатам экономической оценки вариантов разработки месторождений АО "Оренбургнефть", в частности, было установлено, что для рентабельной добычи нефти суммарные налоговые платежи в бюджеты всех уровней при существующей выработанности и качестве запасов не могут быть более 35 % (перед началом эксперимента они превышали 55 %).

Законодательством РФ, в частности законами "Об акцизах" и "О недрах", была предусмотрена дифференциация налогообложения нефтедобычи в зависимости от геологических и экономико-географических условий разработки запасов полезных ископаемых. Тем не менее четкие критерии объективной оценки запасов для установления оптимальных ставок налоговых платежей все еще не определены. Данное обстоятельство подтверждает наш тезис о том, что сосредоточение основных усилий на выработке рамочных норм и законов, общих принципов регулирования цен на ресурсы углеводородного сырья далеко не достаточно.

В целом в 1992–1997 годах наблюдается, как мы полагаем, переход от чисто фискального отношения к месту и роли ресурсов углеводородного сырья в экономике России к пониманию и оценке комплексного характера процессов вовлечения данных ресурсов в хозяйственный оборот. Это находит отражение не только в попытках взаимосвязанного рассмотрения проблем освоения углеводородов и развития смежных отраслей экономики, но и в стремлении применять более гибкие и квалифицированные методы регулирования деловой активности в самом нефтегазовом секторе. По мере формирования основ гибкого регулиро-

вания процессов освоения, разработки и эксплуатации ресурсов углеводородного сырья отпадет необходимость в "демпфирующих" мероприятиях и шагах со стороны и Министерства природных ресурсов, и Министерства топлива и энергетики.

Ориентация государства (на уровне Федерации) на социальные цели и критерии в полной мере возможна только в условиях устойчиво функционирующей экономики в рамках стабильной и предсказуемой экономико-правовой среды. Пока же можно говорить только о приближении к условиям, обеспечивающим стабильность.

7.2. Изменение целей и приоритетов на уровне субъектов Федерации

В сложные и насыщенные переменами 90-е годы позиция субъектов Федерации по отношению к проблемам использования ресурсов углеводородного сырья и к проблемам недропользования в целом претерпела значительные изменения.

На стартовом этапе реформ доминирующим подходом к оценке роли и места новых отношений, связанных с использованием ресурсов углеводородного сырья, был чисто распределительный, или рентоориентированный (*rent seeking*), подход. Но со временем начался постепенный отход от столь упрощенно утилитарной оценки в направлении к более глубокому и соответствующему цивилизованным рыночным нормам пониманию отношений недропользования как одного из важнейших элементов системы региональных экономических отношений и связей.

7.2.1. В борьбе за “справедливое” распределение нефтегазовой ренты

Начало изменению принципов взаимодействия территорий и нефтегазового сектора положила дискуссия между СССР (в лице М.С. Горбачева) и Россией (в лице Б.Н. Ельцина) по поводу принципов формирования бюджета на 1990 год. Именно тогда впервые были сделаны оценки нефтегазовой ренты, поступавшей в бюджет Союза. Благодаря этому регионы-производители нефти и газа получили официальную информацию о реальной стоимости и доходности тех ресурсов, которые извлекались из их недр.

**Товарные квоты –
первый шаг на пути
к “справедливому”
распределению
ренты**

“Исторически” первой формой получения ренты нефтегазовыми территориями явилось предоставление им товарных квот (в размере 10 % объемов добычи и/или переработки нефти и газа),

которые могли быть реализованы по договорным (рыночным) ценам или обменены на необходимую продукцию в согласованных пропорциях. Важно то, что в пределах установленных квот органы власти территорий покупали нефть и газ у непосредственных производителей (добывающих предприятий) по фиксированным государственным ценам.

По мере начавшегося в 1992 году освобождения цен на нефть, отмены льгот на экспорт нефти и газа по региональным квотам (в 1994 году), а также снижения платежеспособного спроса на внутреннем рынке (впервые кризис сбыта нефти дал о себе знать весной 1994 года) натуральная форма изъятия и перераспределения ренты потеряла экономический смысл. Поэтому, начиная с 1995 года, федеральными властями было принято решение об отмене региональных товарных квот.

**Рента как источник
бюджетных
доходов**

Наиболее ощутимо результаты перехода к новой системе недропользования сказались на структуре доходов региональных бюджетов. Закон “О недрах” легитимизировал поступление части платежей за пользование недрами в бюджеты территорий. Для многих нефте- и газодобывающих территорий Западной Сибири названная статья бюджетных доходов стала ведущей.

Так, если принять за основу данные Тюменского облкомстата, то в среднем за период 1992–1996 годов долю платежей за пользование природными ресурсами в структуре бюджетных доходов можно оценить:

- в целом по Тюменской области – в 16–18 %;
- по Ханты-Мансийскому округу – в 15–18 %;
- по Ямало-Ненецкому округу – в 10–12 %
- по южным районам области – в 22–25 %.

К сожалению, реальный положительный эффект от увеличения доходной базы региональных бюджетов по ряду причин оказался урезанным. В качестве главных причин подобного положения дел следует назвать:

- 1) неплатежеспособность нефтегазодобывающих компаний и предприятий, которая, в свою очередь, вызвана неплатежеспособностью покупателей энергоресурсов. Например, в 1996 году только около 50 % поставленного РАО “Газпром” на внутренний рынок объема газа было в той или иной форме оплачено потребителями и всего лишь 7 % поставок газа было оплачено “живыми” деньгами;
- 2) исключение из сферы регионального налогообложения подавляющей части экономической ренты, содержащейся в ценах реализации ресурсов углеводородного сырья и продуктов их переработки конечным потребителям;
- 3) активное и постоянно расширяющееся использование вертикально-интегрированными нефтегазовыми ком-

паниями различного рода схем и процедур, направленных на минимизацию налогообложения (в частности, за счет введения элементов трансфертного ценообразования). Именно последняя причина объясняет тот факт, что в доходной части бюджета Ямало-Ненецкого округа – потенциально самого богатого минерально-сырьевыми ресурсами региона России – доля платежей за пользование недрами ... наименьшая в Тюменской области.

7.2.2. Участие в распоряжении и контроле за использованием недр – основа стабильных отношений

Процесс расширения прав и полномочий регионов в вопросах распоряжения недрами прошел в своем развитии несколько этапов.

1-й этап – стихийного в 1989–1990 годах формирования регионами системы владения и распоряжения своим природно-ресурсным потенциалом, когда местные органы власти, общественные движения коренных народов вводили нормы и правила пользования недрами и земельными участками;

2-й этап – когда в 1991–1992 годах законодательно были закреплены права коренных народов на земли ведения традиционных промыслов и видов хозяйственной деятельности, а также установлены требования об обязательном согласовании с представителями коренных народов заявок на разработку недр в пределах соответствующих территорий. В качестве примера можно привести Положение о статусе родовых

угодий в Ханты-Мансийском автономном округе¹;

3-й этап – уточнения, детализации механизмов и процедур предоставления недр в пользование. Он охватывает период 1992–1995 годов, когда после вступления в силу Федерального закона “О недрах” начался переход к практической реализации нового механизма предоставления прав на пользование недрами на основе системы лицензирования; начался в 1996 году и продолжается в настоящее время. Это этап формирования на региональном уровне основных подходов к гибкому регулированию деловой активности в сфере использования ресурсов углеводородного сырья и к достижению более тесной связи с развитием обеспечивающих отраслей и производств (прежде всего, оборонного и машиностроительного комплексов).

Заметим, что “внедрение” на региональном уровне нового механизма предоставления прав на пользование недрами сопровождалось усилением внимания к экологическим аспектам освоения и разработки ресурсов углеводородного сырья.

Например, в феврале 1994 года вышло постановление Администрации Ханты-Мансийского округа “Об особом порядке освоения Тянского месторождения”. Тянское нефтяное месторождение находится в районе еще относительно нетронутой природы, где коренные жители активно занимаются традиционной хозяйственной деятельностью. В лицензии на его разработку, полученной АО “Сургутнефтегаз”, были предусмотрены следующие условия:

¹ Информационный бюллетень Ханты-Мансийского окружного Совета народных депутатов. – Ханты-Мансийск: 1992. – № 2.

- выделение участка пробной эксплуатации для отработки экологобезопасных технологий;
- улучшение условий проживания местного населения, заключение с местным населением экономических соглашений, содействие в обучении детей;
- ведение постоянного экологического мониторинга;
- введение запретов на ввоз "пришлыми" работниками оружия, собак и на сбор дикоросов;
- введение пропускного режима, проверки въезжающих и выезжающих с месторождения работников.

Все перечисленные выше вопросы действительно находятся в компетенции органов власти субъектов Федерации и муниципальных властей. Но они могут быть эффективно решены только при условии надлежащего контроля со стороны властей и более тесного взаимодействия с местным населением.

7.2.3. Использование и развитие принципа лицензирования прав на пользование недрами

Сразу же после выхода в свет Закона РФ "О недрах" регионы приступили к организации недропользования на основе выдачи специальных разрешений – *лицензий*.

Становление конкурсной системы лицензирования

В соответствии с новым законодательством, наряду с переформлированием прав на пользование недрами по тем объектам и месторождениям, которые уже находились в стадии изучения или разработки, региональные власти начали подготовку к проведению конкурсов и аукционов на право пользования неразрабатываемыми (или неразведанными) участками недр.

При проведении первых тендеров и аукционов преследовались две основные цели:

- во-первых*, апробации возможностей новой формы предоставления прав на пользование недрами,
- во-вторых*, пополнения территориальных бюджетов за счет разовых платежей (так называемых *бонусов*). Стремление к быстрому получению доходов от предоставления прав на пользование недрами объяснялось сложным финансовым положением территорий.

К середине 1996 года в Западной Сибири, например, было проведено (с официальным подведением итогов) восемь конкурсов по предоставлению прав на пользование нефтегазоносными участками недр (табл. 7.1).

Основные причины проведения столь небольшого числа конкурсов и аукционов на предоставление прав пользования ресурсами углеводородного сырья (не только в Западной Сибири, но и в России в целом) за первые четыре года связаны с тем, что проведение конкурсов и аукционов:

- является весьма длительным процессом (продолжительность полного цикла каждого конкурса составляет от одного года до полутора лет);
- требует разработанной нормативно-методической основы (не только в виде законодательных актов, но и в форме инструкций и материалов методического характера);
- предъявляет достаточно высокие требования к специалистам, участвующим в их подготовке и проведении;
- требует весьма значительных затрат.

По данным Ханты-Мансийского Научно-аналитического центра рационального недропользования, к середи-

Таблица 7.1. Основные показатели конкурсов и аукционов на право пользования нефтегазоносными участками недр, проведенных территориями Западной Сибири (по состоянию на 1 июля 1996 г.)¹

Территории	Проведено тендеров	Выставлено объектов	Число участников	Число победителей	Выдано лицензий
Ханты-Мансийский авт. округ	4	41	38	18	26
Ямало-Ненецкий авт. округ	1	1	2	1	1
Тюменская обл.	1	15	2	2	12
Томская обл.	1	2	3	2	2
Новосибирская обл.	1	1	5	1	1

¹ По данным Минтопэнерго и Минприроды России.

не 1996 года в округе было выдано и действовало 273 лицензии на право добычи и поисково-разведочных работ на нефть и газ, из них 205 – долгосрочные с правом разведки и разработки, 68 – на проведение поисково-разведочных работ. Начиная с 1993 года, на территории Ханты-Мансийского округа проводятся конкурсы на право пользования недрами. На первый конкурс в 1993 году было выставлено 11 месторождений и 3 поисковых блока, на вто-

рой – 9 месторождений, на третьем конкурсе предлагалось 10 участков с открытыми месторождениями и 5 участков для организации поиска. На четвертый конкурс было выставлено 2 участка, а на пятый в 1996 году выставилось 18 нефтегазоносных участков недр (*Анатомия тендера, 1997 [1]*).

В настоящее время в округе разработана программа конкурсов и аукционов на ближайшие пять лет, которая согласована с Минтопэнерго и Минприродой России. Чрезвычайно важно, что в программе определены ясные принципы конкурсного выставления участков:

- по возможности равномерное распределение конкурсных участков по территории округа;
- максимальная приближенность участков к развитой инфраструктуре; обязательная компенсация погашения запасов;
- распределение средств, полученных от проведения конкурсов, между бюджетами различных уровней;
- стремление к поддержанию качественной структуры баланса запасов во времени – постепенное (а не разом) выставление на конкурсы лучших запасов.

От фискальных приоритетов – к решению комплексных экономических задач

Одним из главных направлений совершенствования механизмов недропользования становится постепенное усиление роли лицензионных соглашений в решении региональных социально-экономических проблем. На наш взгляд, довольно отчетливо прослеживается тенденция перехода от чисто технических и экономических параметров соглашений к более комплексным и долговременным условиям ведения недропользователем хозяйственной деятельности на территории разведки или разработки ресурсов углеводородного сырья.

Следует отметить, что по вопросу о целесообразности включения социально-экономических требований в условия проведения конкурсов и аукционов была довольно напряженная дискуссия. Основными противниками принципа социально-экономической направленности процедур лицензирования выступили специалисты по теории недропользования, которые по приглашению межправительственных институтов и организаций принимали участие в разработке нормативно-правовой базы. Их точка зрения состояла в том, что в связи с чрезмерным налогообложением недропользователей в России дополнительные издержки могут ухудшить и без того тяжелое финансовое положение добывающих компаний.

На наш взгляд, такие утверждения были основаны на практике и опыте стран со стабильным экономико-правовым пространством. Особенность стран с переходной экономикой и меняющимся экономико-правовым пространством как раз и состоит в необходимости сочетания финансовой и социально-экономической оценки реализации того или иного проекта по освоению недр. Например, на севере Западной Сибири нефте- и газодобывающие компании в течение длительного времени являлись единственными работодателями для населения крупных городов и поселков. И немедленный отказ от выполнения ими своих "моральных" обязательств перед населением может (и это уже имело место на практике) привести к росту социальной напряженности. Разумеется, речь не должна идти о социальных функциях и обязательствах, ухудшающих финансово-экономическое положение компаний. На наш взгляд, масштабы выполнения социальных функций и обязательств должны определяться исходя из величины налогов, подлежащих уплате в бюджеты соответствующих территорий. Однако реализация такого подхода в существенной мере сдерживается преобладающим ныне фис-

кальным подходом к налогообложению нефтегазового сектора.

В редакции Закона "О недрах", принятой в 1995 году, при определении статуса лицензионного соглашения фактически был законодательно закреплён подход, выработанный и реализованный субъектами Федерации. Так, ещё в 1992 году решением Малого Совета народных депутатов Ханты-Мансийского округа от 24 декабря был утверждён документ под названием "Об основных принципах и правилах недропользования...", который указывал на то, что "... обязательной составляющей системы нормативных документов является перечень условий и форм участия недропользователя в решении проблем социально-экономического развития территории". Иными словами, требование участия недропользователей в решении социально-экономических проблем называлось в качестве одного из основных принципов региональной лицензионной политики. Впоследствии ни один аукцион или конкурс в округе не проводился без дополнительных социально-экономических условий.

В условиях конкурса, организованного в 1995 году в Красноярском крае, к основным критериям определения победителя были, в частности, отнесены:

- допуск к участию в проведении работ на лицензионных участках российских геологоразведочных организаций, осуществляющих деятельность на территории Эвенкийского автономного округа;
- размер вклада в социально-экономическое развитие Красноярского края и Эвенкийского округа;
- отношение к сохранению традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

При проведении в 1996 году конкурса-аукциона в Ненецком автономном округе помимо специальных отраслевых критериев также были установлены аналогичные красноярским более общие социально-экономические

требования (об обязательном участии российских геологоразведочных организаций; об отчислениях в фонд социального развития округа; о сотрудничестве с местными предприятиями; об использовании местной рабочей силы; о социальной поддержке малочисленных народов Севера).

От общих условий – к "проектному" принципу участия в решении социально-экономических проблем

Другим важным изменением в системе лицензирования стал переход к "проектному" принципу участия недропользователей в решении социально-экономических проблем территорий.

Если при проведении первых конкурсов социально-экономические требования, как правило, выражались в довольно общих и расплывчатых формулировках, то, начиная примерно с 1996 года, наметилась тенденция к их более четкому оформлению в рамках конкретных проектов.

К сожалению, мы вынуждены отметить, что имеют место случаи как обоснованного, так и необоснованного подхода к определению рамок проектов с точки зрения их непосредственной связи с освоением и разработкой ресурсов углеводородного сырья. Примерами проектов первого типа являются "Сахалин-1" и "Сахалин-2", программа освоения шельфа Баренцева моря, а также проект освоения нефтяных месторождений на юге Тюменской области. Примером необоснованного расширения рамок проекта является, на наш взгляд, требование участия потенциальных недропользователей в финансировании программы модернизации... автопроизводства в Удмуртии в сумме не менее 250 млн дол., которое никак не связано с реализацией проекта по разведке и разработке 12 нефтяных месторождений на территории республики¹.

¹ Бизнес МН. – 1996. – 3 апр.

Проект "Сахалин-2" наиболее ярко показывает, какие широкие возможности для решения проблем социально-экономического развития территорий открывает комплексный подход к освоению ресурсов углеводородного сырья.

Вставка 7.1. О проектах освоения нефтегазовых месторождений "Сахалин-1" и "Сахалин-2"

В 1996 году вступили в силу соглашения по проектам:

- "Сахалин-1", заключенное на условиях раздела продукции с консорциумом, в который вошли иностранные – "Эксон" (США), "Содоко" (Япония) и российские участники – нефтяная компания "Роснефть" и АО "Сахалинморнефтегаз";
- "Сахалин-2", заключенное с компанией "Сахалин энерджи инвестмент компани, Лтд.", которую образовали "Мак-Дермот" (США), "Шелл" (Великобритания - Нидерланды), "Мицубиси корпорейшн" (Япония).

Этими проектами предусматривается освоение 5 новых нефтегазоконденсатных месторождений, расположенных на шельфе о-ва Сахалин и имеющих суммарные извлекаемые запасы нефти (включая газовый конденсат) в размере 412 млн т и газа – более 1,12 трлн м³.

Освоение месторождений позволит получить за весь период их разработки 348,1 млн т нефти, 772,3 млрд м³ газа и 60,7 млн т газового конденсата. При этом годовой уровень добычи нефти на сахалинском шельфе должен возрасти с 1,6 (в настоящее время) до 30 млн т, а газа – с 1,9 до 35 млрд м³.

Сахалинские нефтегазовые проекты будут иметь стратегически важное значение для решения проблемы снабжения углеводородным сырьем всего Дальневосточного региона России (Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев). Они позволят к 2005 году, во-первых, полностью газифицировать территории Дальневосточного региона, где уровень газификации в настоящее время составляет только 10 % потребностей; а во-вторых, обеспечить полную загрузку дальневосточных НПЗ и отказаться от поставок тюменской нефти.

Соглашениями предусмотрено, что до 70 % всего объема работ по проектам будут выполняться российскими предприятиями, в результате чего удастся создать около 20 тыс. новых рабочих мест и решить проблему финансирования дальневосточных организаций, выступающих в качестве субподрядчи-

ков и поставщиков оборудования (услуг) по проектам "Сахалин-1" и "Сахалин-2".

В рамках названных выше соглашений уже заключены первые контракты. Международная компания "Сахалин энерджи", являющаяся оператором нефтяного проекта "Сахалин-2", и Амурский судостроительный завод в ноябре 1996 года подписали контракт на строительство основания буровой платформы стоимостью 35 млн дол. Платформу консорциум планирует установить на Пильтун-Астохском нефтяном месторождении в контрактной зоне проекта. Выполнение этого заказа позволит Амурскому заводу на длительное время обеспечить занятость 2 тыс. работников. В осуществлении проекта примут также участие российские научные и конструкторские организации – ЦКБ МТ "Рубин" и ЦНИИ им. акад. А.Н. Крылова.

С принятием решения о начале реализации проекта "Сахалин-2" связано создание Фонда развития Сахалина, в который за первые пять лет должно быть переведено 100 млн дол. Эти средства планируется израсходовать на развитие и совершенствование социальной и экономической инфраструктуры о-ва Сахалин.

Вставка 7.2. О проектах освоения новых нефтяных месторождений на европейском севере России

О проекте освоения Приразломного нефтяного месторождения на шельфе Баренцева моря.

Из заключения Экспертного Совета при Правительстве РФ: "... общий доход России от освоения Приразломного месторождения в Баренцевом море за 20 лет составит 1906 млн дол. США. При этом народнохозяйственное значение освоения месторождения намного шире и включает организацию рабочих мест на предприятиях оборонного комплекса, создание инфраструктуры для добычи углеводородов в зоне Арктического шельфа, а также освоение российскими предприятиями новых технологий добычи нефти в условиях Арктики..." (Экономические и правовые вопросы, 1996 [20]).

О проекте разработки Ардалинского нефтяного месторождения в Архангельской области.

В 1989 году нефтедобывающее предприятие "Коминетфть" из-за низких дебитов разведочных скважин отказалось от освоения и разработки Ардалинского месторождения. Тремя годами позже было создано СП "Полярное сияние", учредителями ко-

торого выступили ГП "Архангельскгеология" (преобразованное впоследствии в АО "Архангельскгеолдобыча") и американская компания "Коноко". Еще спустя три года к проекту подключилась российская нефтяная компания "Роснефть".

За пять лет реализации проекта "Коноко" вложила в разработку Ардалинской площади около 480 млн дол. До настоящего времени ни одна иностранная компания не рискнула столь основательно потратиться на развитие российской нефтяной отрасли.

"Полярное сияние" с самого начала работы активно использовало трехмерную сейсмику, позволяющую получить четкое представление о залежи и точнее определить место бурения скважин. Это дало возможность создать компьютерную модель продуктивных горизонтов. Применяя российские буровые установки, модифицированные импортным оборудованием, удалось сократить время бурения одной скважины с 200 до 60 дней.

В результате в январе 1997 года предприятие добыло трехмиллионную тонну нефти.

Крупные доходы от этой добычи имеет и российская сторона – только в виде тарифов за пользование трубопроводами СП уже выплатило 65 млн дол. Расчеты компании "Коноко" показывают, что за 25 лет деятельности СП в России доход государства превысит 1 млрд дол.

"Проектный" подход к формированию взаимосвязей между освоением ресурсов углеводородного сырья и решением социально-экономических проблем может заключаться не только в выработке соглашений по размещению заказов на конкретных предприятиях того или иного региона, но и в стимулировании косвенными методами. Например, в соответствии с распоряжением Администрации Тюменской области от 14 февраля 1995 года № 999-р "О порядке предоставления налоговых льгот нефтяным и газовым компаниям по платежам в бюджет за право пользования недрами", нефтегазодобывающим компаниям, начиная со второго полугодия 1995 года, предоставляются льготы по уплате специальных налогов в размере 5 % стоимости заказанного на заводах области и оплаченного компаниями оборудования. При этом сумма льгот по платежам за право пользования недрами в областной бюджет

не должна превышать 50 % общей суммы данного налога. Результаты подобного решения сказались уже в 1996 году – машиностроительные предприятия г. Тюмени значительно увеличили портфель заказов на нефтегазопромысловое оборудование.

7.2.4. Переход к учету “социальной ценности” ресурсов углеводородного сырья

“Проектный” принцип участия недропользователей в решении социально-экономических проблем районов освоения и добычи ресурсов углеводородного сырья означает учет не только прямых, но и косвенных эффектов от деятельности предприятий нефтегазового сектора. Прямые эффекты связаны с доходами непосредственных участников каждого проекта в виде налоговых поступлений (для Федерации и региона), прибыли и заработной платы (для компании-недропользователя и ее работников). Косвенные эффекты выражаются в доходах подрядчиков и субподрядчиков (а также их работников) и налоговых поступлениях в бюджеты различных уровней от этих доходов.

Ориентация на высокие нормы налогообложения не учитывает косвенные эффекты, поскольку повышенные налоговые отчисления уменьшают финансовые ресурсы недропользователей для поддержания и расширения производственной деятельности, а следовательно, и сужают спрос на все виды товаров и услуг. “Сжатие” спроса ведет в конечном счете к вытеснению с рынка сервисных компаний и увеличивает безработицу. Соответственно требуется увеличение социальных выплат, на что и расходуется значительная часть повышенных налоговых поступлений.

Именно подобная логика лежит в основе решений по ослаблению налогового бремени для нефтегазового сектора, предпринимаемых органами власти отдельных ре-

гионов в пределах своей компетенции. Например, в начале 1997 года Администрация Ханты-Мансийского округа и нефтяная компания “ЮКОС” подписали генеральное соглашение о сотрудничестве, которое в том числе предусматривает разработку и внесение в местную Думу законопроекта по снижению налогообложения нефтегазовых операций, связанных с разработкой низкодебитных и малорентабельных месторождений.

Специфика ведущих нефтегазодобывающих районов состоит в том, что здесь, как правило, отсутствуют альтернативные виды занятости трудоспособного населения и поэтому затраты на переселение “лишних” людей во много раз превышают “эффект” от увеличения налоговых поступлений и сокращения деловой активности.

Охарактеризованный подход не нов и достаточно широко распространен в практике оценки эффекта от реализации крупных хозяйственных проектов.

Реализация крупных энергетических проектов ведет к росту деловой активности в рамках локальной экономической системы, польза от которого, как правило, в несколько раз превышает размер прямых эффектов. По некоторым оценкам, кратность “вторичной” занятости при реализации ряда проектов в нефтегазовом секторе США составляла от 2 до 4 раз, т. е. на одного занятого в нефтегазовом проекте приходилось в среднем от 2 до 4 работников в сервисном и обслуживающем секторах (*Leistritz u др., 1982 [25]*).

Аналогичный подход был использован и в ходе предварительной оценки социально-экономических последствий реализации шести крупномасштабных проектов в России на условиях соглашений о разделе продукции. При этом авторами оценки были получены еще более впечатляющие результаты с точки зрения увеличения занятости населения нефтегазовых территорий и размера “вторичных” эффектов для экономики России (*Russian Social and Economic Impact Evaluation..., 1996 [36]*).

Анализ процесса трансформации целей регионального уровня и механизмов их достижения в условиях экономики переходного периода позволяет сделать следующие основные выводы.

Все более очевидным становится постепенное приближение к пониманию и оценке комплексной роли системы недропользования и ее возможностей с точки зрения влияния на решение социально-экономических проблем регионов.

Трансформация целей происходит в следующем направлении:



На региональном уровне подход к вопросам недропользования отличается большей конкретностью и прагматизмом. Например, при обсуждении местных законов редко возникают ситуации, схожие с дискуссией по поводу законодательства о разделе продукции, идущей на общегосударственном уровне и в значительной степени переведенной в политическую плоскость (т. е. без учета проблем занятости населения, доходов государственного бюджета, состояния дел в горнодобывающем секторе экономики России и т.п.).

7.3. Изменение целей и приоритетов на уровне нефтегазовых компаний

Трансформация целей и приоритетов в области освоения и использования ресурсов углеводородного сырья на уровне компаний в значительной степени определяется особенностями экономико-правового пространства. Важнейшими особенностями последнего, как показано в гл. 5, являются: 1) изменчивость принципиальных параметров и характеристик и 2) фискальная направленность.

Схему связей, которая отражает изменение целей и подходов к освоению месторождений углеводородного сырья на уровне нефте- и газодобывающих компаний, можно, на наш взгляд, представить так, как это показано на рис. 7.1 и 7.2.

В целом же по мере сокращения инвестиционных ресурсов приоритеты на уровне компании по степени важности выстраиваются следующим образом (рис. 7.3):

- во-первых*, ремонт и обслуживание действующего фонда скважин;
- во-вторых*, эксплуатационное бурение и обустройство ранее введенных в разработку месторождений;
- в-третьих*, разведочное и поисковое бурение.

Это означает, что разведочное бурение и работы по обеспечению прироста запасов в целом получают при недостатке финансовых ресурсов наименьший приоритет. Наш вывод подтверждается самой жизнью. И хуже всего, что сейчас в России не только уменьшаются объемы поискового и разведочного бурения, но и сокращается число буровых бригад, разрушается потенциал геологоразведочного производства. Как следствие, резко падают приросты запасов.

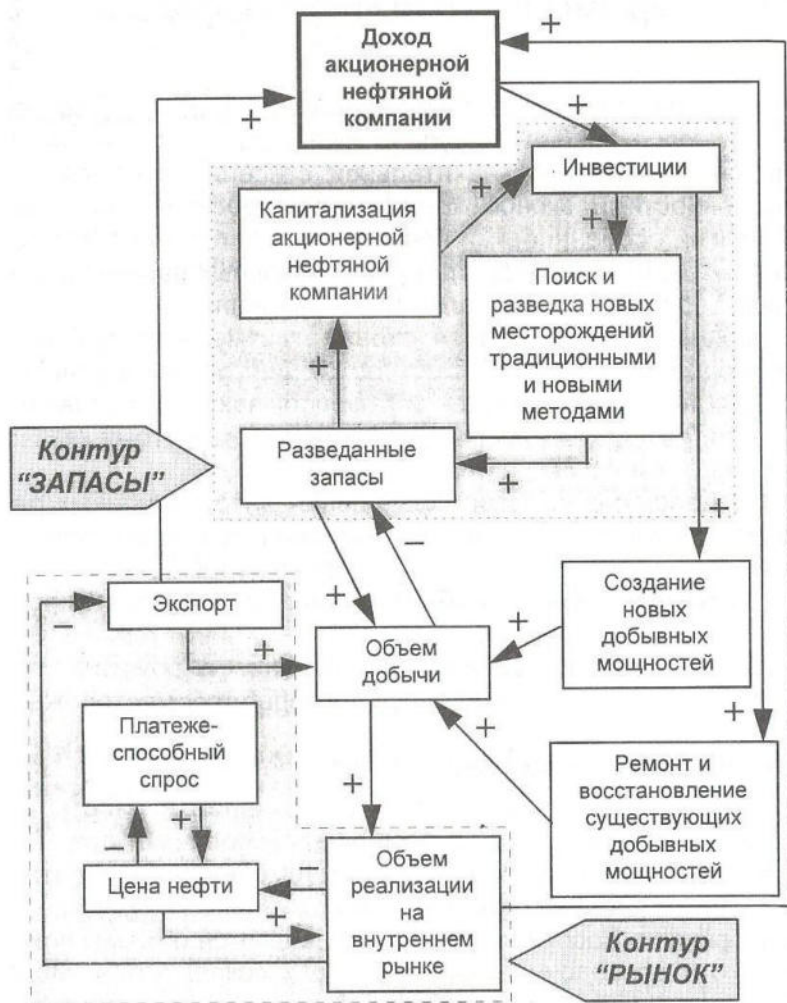


Рис. 7.1. Общая схема связей, отражающих изменение целей нефтяной компании

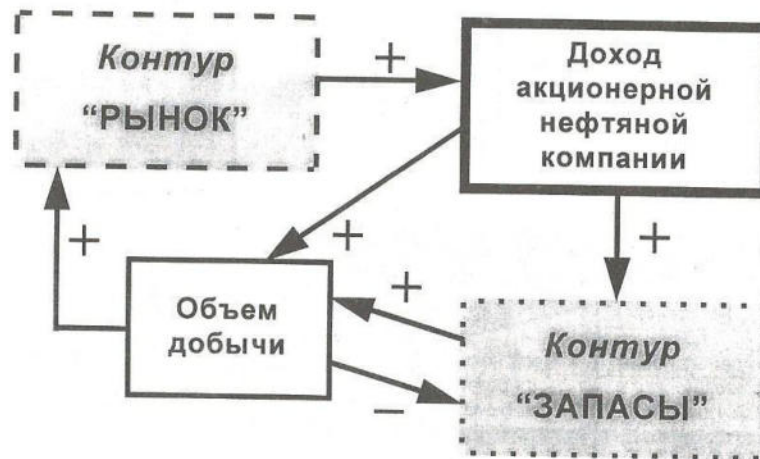


Рис. 7.2. Укрупненная схема связей, отражающих изменение целей нефтяной компании

Сокращение объемов работ по поддержанию производственных мощностей ведет к уменьшению добычи нефти (что и означает знак "+" на схеме, см. рис. 7.1). Последнее, однако, не ведет к соответствующему изменению спроса (по причине сохранения поставок неплатежеспособным потребителям) и не отражается на динамике цен внутреннего рынка (из-за принятой затратной модели ценообразования по принципу "издержки + налоги").

Возможность получения дополнительных финансовых ресурсов в сложившейся ситуации связана с расширением экспорта. Экспорт же, в свою очередь, сдерживается недостатком пропускной способности нефтетранспортных систем по наиболее эффективным направлениям и жесткой налоговой политикой (слишком высоки ставки акцизов).

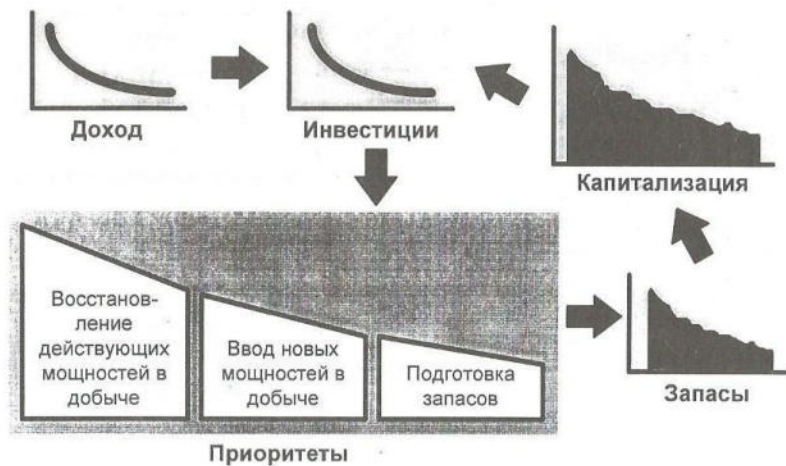


Рис. 7.3. Изменение приоритетов нефтяной компании в условиях падающих доходов

Вся "цепочка" событий в результате приводит к сужению общих финансовых возможностей – и для обеспечения прироста запасов, и для эффективного освоения эксплуатируемых месторождений.

Особый "колорит" российской картине связей между условиями, определяющими приоритеты нефтяных компаний, придает фактор неплатежей (рис. 7.4). Рост неплатежеспособного спроса со стороны социально значимых или "незащищенных" в условиях перехода к рыночным отношениям потребителей (аграрного сектора экономики, жилищно-коммунального хозяйства, оборонной промышленности и армии, предприятий и организаций бюджетной сферы и т. д.) вынуждает государство усиливать нажим на нефтяные компании с целью увеличения (поддержания) объемов добычи. А это, в свою

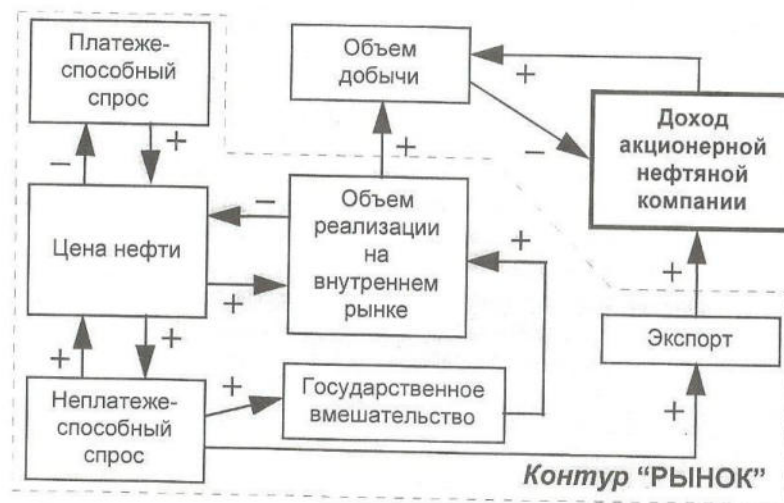


Рис. 7.4. Схема связей, отражающих влияние фактора неплатежей на доходы нефтяной компании

очередь, ведет к уменьшению доходов компаний и дальнейшему падению рейтинга цели расширения ресурсной базы.

Финансовые проблемы в сочетании с процессом изменения отношений собственности, который не закончился вплоть до настоящего времени, вносят элемент неопределенности в формирование системы приоритетов нефтегазовых компаний. Именно поэтому, на наш взгляд, ведущие нефтяные компании в 1993–1995 годах не принимали активного участия в аукционах и тендерах по предоставлению прав на пользование недрами в Ханты-Мансийском округе. И только в 1996 году среди участников пятого аукциона заметным было представительство лидеров российского нефтяного бизнеса.

Вставка 7.3. О состоянии ресурсной базы российской нефтяной промышленности

По данным Минтопэнерго, к началу 1996 года в России открыто 1946 нефтяных, нефтегазовых и нефтегазоконденсатных месторождений, из которых 1093 разрабатываются. Из числа последних в промышленной эксплуатации находились 1020 месторождений, текущие запасы которых составляли 72% всех остаточных извлекаемых запасов.

При этом 50,4 % начальных запасов уже было выработано. Наблюдается быстрый рост числа месторождений, находящихся на поздней стадии разработки: если в начале 80-х годов запасы с падающей добычей составляли 33 %, то в 1995 году – уже свыше 64 %. Доля запасов, выработанных более чем наполовину, увеличилась за этот период с 30 до 40 %, а доля запасов с обводненностью свыше 70 % выросла с 13 до 35 %. Постоянно сокращается дебит скважин. Объем запасов с дебитом менее 75 т/сут за последние 14 лет увеличился втрое, а с дебитом выше 100 т сократился более чем на 30 % и составляет сегодня менее 1 % запасов всех разрабатываемых месторождений.

Согласно прогнозным оценкам Минтопэнерго, к 2000 году из общего количества известных месторождений в эксплуатацию будет введено около 550 с извлекаемыми запасами более 2 млрд т нефти и средним объемом запасов на одно месторождение – 3,6 млн т. Экспертная оценка показывает, что значительная часть этих месторождений сегодня не представляет промышленного интереса, требует доразведки или находится в отдалении от магистральных трубопроводов.

По мере формирования фондового рынка и возрастания его роли в привлечении инвестиционных ресурсов будет расти значение работ, связанных с организацией прироста запасов. В нефтегазовом секторе обеспеченность компании ресурсами сырья на принадлежащих ей разрабатываемых и новых месторождениях является одним из важнейших показателей привлекательности для инвесторов. Выход ряда российских компаний со своими ценными бумагами на зарубежный фондовый рынок во многом сти-

мулировал изменение позиций по отношению к приросту собственной ресурсной базы. Такие компании, как “ЛУКОЙЛ” и “Сибнефть”, несмотря на уже достигнутый высокий уровень обеспеченности запасами (на фонде разрабатываемых месторождений), в течение последних лет имеют положительную в целом разницу между приростом запасов и их гашением (добычей).

Одной из новых важных особенностей процесса трансформации целей и приоритетов ведущих российских нефтяных компаний стало усиление внимания к ресурсам углеводородного сырья, расположенным за пределами России. Причин тому, на наш взгляд, несколько:

- 1) фискальный характер налогообложения нефтегазовых операций в России (только в 1996 году субсидии со стороны топливно-энергетического комплекса другим сферам экономики составили, по оценкам, свыше 30 млрд дол.);
- 2) исчерпание лучших и наиболее эффективных запасов при тех технологиях добычи, которые используются в России в настоящее время (см. приведенный выше пример проекта освоения и разработки Ардалинского месторождения);
- 3) высокий уровень социальных обязательств, связанных с содержанием населенных пунктов и объектов общерайонной инфраструктуры;
- 4) удаленность основных нефтедобывающих районов от рынков сбыта.

Среди российских компаний наибольшую активность в приобретении запасов за рубежом проявляет “ЛУКОЙЛ”, участвующий в ряде проектов на шельфе Каспийского моря и в Казахстане. Компания “Зарубежнефть” ведет разработку месторождений на шельфе Вьетнама; другие компании (например, “ЮКОС” и “Славнефть”) тоже предпринимают отдельные попытки по участию в зарубежных проектах.

Постановка подобных целей определяется изменив-

шейся системой критериев оценки деятельности компаний, главными из которых являются скорейший возврат вложенных средств и получение определенной нормы прибыли на капитал. Поэтому зарубежная экспансия российских компаний, на наш взгляд, не ущемляет национальные экономические и политические интересы, а даже, напротив, способствует их достижению. К числу основных аргументов в пользу участия российских компаний в нефтяных проектах за пределами страны можно отнести (см. также Вставку 7.4 – о развитии мирового рынка запасов... углеводородного сырья):

- 1) приобретение в конкуренции с ведущими зарубежными фирмами опыта и знаний работы в других регионах мира;
- 2) получение зачастую более высоких доходов от ведения операций за рубежом и финансирование на основе этого работ внутри страны (например, доходы от деятельности компании "Зарубежнефть" составляют основу инвестиционного фонда Минтопэнерго);
- 3) сохранение компаний в условиях проблем переходного периода, связанных с резким спадом деловой активности внутри страны;
- 4) формирование системы экономических связей с зарубежными государствами на новой основе и тем самым восстановление утраченных после распада СССР позиций России в регионах традиционного сотрудничества.

Вставка 7.4. О развитии мирового рынка запасов (прав на пользование запасами) углеводородного сырья (Cagliari, 1991 [21])

Современная структура мировой нефтяной промышленности характеризуется неудовлетворительной вертикальной интеграцией. Часть компаний имеет значительные активы в начальных фазах производственного цикла, но не имеет достаточных активов в переработке и распределении; другие компании находятся в противоположной ситуации.

Поэтому при вовлечении нефтяных запасов в экономический оборот необходимо расширять роль рынка и долгосрочных контрактов. Только в этом случае могут возникнуть условия для стабильной вертикальной интеграции и основы для более разнообразной и гибкой системы кооперационных связей между компаниями в нефтяном секторе. Указанный процесс должен быть двусторонним и обеспечивать не только более легкий доступ к нефтяным запасам со стороны нефтеимпортирующих стран, но и более легкий доступ на рынки развитых стран для нефтеэкспортирующих стран.

Следует иметь в виду, что в настоящее время некоторые из нефтедобывающих стран столкнулись с огромной потребностью в капитале. Расширение мировой торговли нефтяными запасами улучшит возможности монетаризации запасов в недрах, обеспечит доход производителям и даст средства для развития нефтепереработки. В конечном счете это будет способствовать достижению нового состояния равновесия в отрасли.

Определенные формы торговли нефтяными запасами уже существуют. За восемь лет (с 1982 по 1989 год) в мире было приобретено запасов на сумму около 150 млрд дол. Дальнейшее развитие торговли запасами может оказать стабилизирующее воздействие по трем основным направлениям:

во-первых, расширение рынка запасов дает нефтеэкспортирующим странам (и может дать в будущем) дополнительные средства для покрытия своих финансовых потребностей;

во-вторых, доступность ресурсов с лучшими экономическими характеристиками приведет к ненужности освоения удаленных и более дорогих месторождений;

в-третьих, торговля запасами будет способствовать установлению более прочных связей между районами размещения ресурсов и рынками сбыта нефти и нефтепродуктов.

В более общем случае, расширение и развитие рынка запасов нефти может способствовать усилению долгосрочных тенденций на рынке.

Формы и способы продажи запасов, связанные:

с механизмом концессионных соглашений (трансферт запасов может происходить и в случае покупки части акций компании-владельца);

с механизмом соглашений о разделе продукции (когда объемом продажи выступают права на получение доли продукции);

По нашему мнению, не следует бояться того, что российские нефтегазовые компании проявляют все больший интерес к освоению запасов за рубежом. Работая за границей, они остаются российскими и создают при этом основу для продвижения отечественного оборудования на другие рынки. Как же в данном случае следует подходить к пониманию вопроса о национальной безопасности, который часто муссируется, когда речь идет об участии российских компаний в различных проектах за рубежом? При условии сохранения государственного влияния и участия внешняя экспансия российских нефтегазовых компаний не только не ослабляет, но и даже, наоборот, способствует укреплению национальной безопасности. Именно поэтому Минтопэнерго России, пожалуй, первым из числа промышленных министерств (не считая Минобороны), оказалось в сфере политических дискуссий о статусе и проблемах освоения шельфа Каспийского моря. "Энергетическая дипломатия" является элементом внешней политики почти всех стран современного мира, и любая страна прикладывает огромные усилия для того, чтобы поддержать свои нефтяные компании за рубежом. Россия не может и не должна быть исключением из этого общего правила.

Подведем краткий итог вышесказанному. В течение 1992–1997 годов цели нефтяных компаний в России по отношению к ресурсам углеводородного сырья и, прежде всего, в вопросах воспроизводства и рационального использования, а также механизмы достижения указанных целей изменились весьма существенным образом.

В 1992–1993 годах произошло резкое (обвальное) сокращение финансирования геологоразведочных работ на

нефть и газ и соответственно все производственные приоритеты были перенесены исключительно в сферу добычи и реализации добытых углеводородов.

В 1994–1995 годах наметилось замедление темпов проведения геологоразведочных работ на нефть и газ. Началось реальное финансирование работ по изучению недр за счет средств Государственного внебюджетного фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, созданного в соответствии с Федеральным законом "О недрах" (в редакции 1995 года). Нефтегазовые компании стали стремиться закрепить свои права на используемые участки недр.

Начиная с 1996 года ведущие российские нефтяные компании усиливают внимание к работам по наращиванию сырьевой базы. Предпринимаются отдельные попытки освоения и обустройства нефтяных месторождений на основе применения современных технологий. Происходит переоценка ресурсного потенциала компаний в соответствии с общепринятыми в мировой практике подходами, т. е. не только с учетом степени изученности запасов, но и рентабельности добычи и транспортировки продукции до рынков сбыта. Началась экспансия российских компаний на рынках запасов углеводородного сырья других стран мира.

7.4. Общие особенности изменения взаимоотношений между субъектами системы недропользования

Краткий анализ изменения целей основных субъектов формируемой в России системы недропользования и подходов к их реализации позволяет сделать ряд выводов и обобщений относительно характера складывающихся связей.

По линии
"Федерация –
регион (субъект
Федерации)"

В основе взаимоотношений между названными сторонами лежит принцип совместного ведения, закрепленный в Конституции РФ. За истекший с момента принятия Закона РФ "О недрах"

период принцип совместного ведения в целом доказал свою жизнеспособность и практичность. По мере ужесточения "бюджетных ограничений" (согласно терминологии, введенной Яношем Корнаи¹) подход к реализации данного принципа смещается в область развития конкретных процедур и механизмов, формирования совместных рабочих органов, принятия и реализации совместных решений.

Дискуссии о правах собственности на недра все в большей степени переходят из сферы политической в сферу выработки практических решений.

Весьма показательным, на наш взгляд, примером, отражающим эту тенденцию, является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Администрацией Иркутской области о разграничении полномочий в сфере недропользования. В Соглашении назван перечень участков недр федерального значения на территории области и установлено, что "... распоряжение и определение условий пользования участками недр федерального значения на территории Иркутской области осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах по согласованию с администрацией Иркутской области". Данное соглашение является, пожалуй, первым документом подобного уровня, предлагающим решение конфликтного и сложного вопроса о статусе федеральных участков недр.

К числу **проблемных вопросов**, не получивших до на-

¹ См., например: Корнаи Я. Дефицит. – М.: Наука, 1990.

стоящего времени удовлетворительного решения, следует отнести:

- 1) чрезмерно сложную и многоэтапную схему разделения полномочий в системе органов государственного управления процессами недропользования как "по горизонтали" (на каждом уровне государственной властной иерархии в отдельности), так и "по вертикали" (между этими уровнями);
- 2) преобладание на федеральном уровне чисто фискальных приоритетов при решении почти всей гаммы вопросов, связанных с использованием ресурсов углеводородного сырья;
- 3) сохраняющуюся непрозрачность механизмов изъятия экономической ренты, содержащейся в ценах реализации нефти и газа, и распределения ее между Федерацией и субъектами Федерации.

По линии
"Федерация –
нефтегазовая
компания"

В течение рассмотренного периода взаимоотношения по линии "Федерация – нефтегазовая компания" изменились самым кардинальным образом. Основные изменения связаны с трансформацией отношений собственности и ликвидацией системы централизованного планирования и управления. К настоящему времени все ведущие компании нефтегазового сектора (за исключением "Роснефти" и "Зарубежнефти") являются в той или иной мере частными: одни компании, как, например, "СИДАНКО", "ЮКОС", "Сургутнефтегаз" уже полностью приватизированы; в акционерном капитале других пока еще сохраняется государственное участие. "Независимые", т. е. созданные с "нуля" после 1992 года, компании пока не играют в нефтегазовом секторе России сколько-нибудь заметной роли (их доля в добыче нефти в 1996 году оценивалась всего в 2 %).

Основные проблемы взаимоотношений между феде-

ральным центром и нефтегазовыми компаниями состоят, по нашему мнению, в следующем.

1. Отказ от административно-командных методов управления не был компенсирован введением эффективных (с точки зрения стимулирования более полного и рационального использования ресурсов углеводородного сырья) методов косвенного регулирования. Государство преимущественно использует негибкие формы фискального регулирования деловой активности в нефтегазовом секторе.
2. Производственные контракты, заключаемые от имени Правительства РФ Министерством топлива и энергетики, являются далеко не самым эффективным инструментом государственного влияния на процессы освоения, разработки и использования ресурсов углеводородного сырья. Это обусловлено узкой направленностью указанных контрактов на решение задач, связанных с обеспечением внутренних потребностей страны в углеводородах и выполнением поставок по межправительственным соглашениям.
3. Система мониторинга выполнения условий предоставления прав на пользование недрами в рамках лицензионных соглашений как из-за чисто технических трудностей, так и в связи с отсутствием специализированного федерального законодательства все еще находится в начальной стадии формирования.
4. Отсутствует эффективная система распределения полномочий между государственным органом управления федеральным фондом недр и Минтопэнерго в вопросах регулирования деятельности недропользователей по освоению и использованию ресурсов углеводородного сырья.

На наш взгляд, в основе эффективной системы государственного регулирования процессов использования ресурсов углеводородного сырья должен лежать тщательно продуманный и проработанный мониторинг за выпол-

нением условий получения лицензий (разумеется, при высокой степени их обоснованности). Необходимо более активно использовать механизм лицензирования прав на пользование недрами в процессах реструктурирования нефтегазового сектора, т. е. в достижении разумного баланса между различными по формам собственности, размерам и специализации компаниями.

**По линии "Регион –
нефтегазовая
компания"**

За время реформ роль регионов в решении проблем освоения и использования ресурсов углеводородного сырья круто изменилась. Из пассивных исполнителей спускаемых из "центра" народнохозяйственных планов регионы превратились в активных участников процесса решения вопросов предоставления прав на пользование недрами и контроля за выполнением условий предоставления данных прав.

Важной особенностью в поведении регионов является гибкость во взаимоотношениях с недропользователями, в основе которой лежит ориентация на решение более широкого по сравнению с федеральным уровнем круга задач – не только чисто фискальных, но и социально-экономических, экологических и др. Опыт Татарстана, Тюменской области и в особенности Ханты-Мансийского автономного округа, а также проекты по освоению шельфа о-ва Сахалин и шельфа Баренцева моря демонстрируют примеры весьма гибкого подхода к определению роли и места процессов недропользования в решении региональных экономических проблем.

Основные проблемы формирования и развития отношений по линии "регион – компания" следующие:

- 1) создание системы полномочных органов совместного с федеральным уровнем управления, которые позволяли бы более эффективно использовать процедуры гибкого регулирования деловой активности в нефтегазовом секторе;

- 2) формирование системы оценки социально-экономических последствий различных стратегий вовлечения ресурсов углеводородного сырья в хозяйственный оборот, что позволит в полной мере принимать во внимание не только прямые, но и вторичные эффекты от развития нефтегазового сектора;
- 3) переход к системам "проектного" привлечения недропользователей к развитию смежных отраслей и производств, обеспечивающих функционирование нефтегазового сектора;
- 4) развитие и совершенствование нормативно-правовой базы регулирования нефтегазовых операций на региональном уровне с учетом специфики и особенностей каждой конкретной территории.

Принцип совместного ведения не отвергает возможность делегирования отдельных полномочий регионам, в том числе в вопросах регулирования нефтегазовых операций. Огромные размеры нашей страны, многообразие условий в различных нефтегазоносных провинциях, большое число месторождений, находящихся в разработке, – все это предполагает приближение органов регулирования непосредственно к местам проведения соответствующих нефтегазовых операций. И все это в конечном счете будет служить формированию сильной и эффективной системы государственного регулирования процессов поиска, освоения и разработки ресурсов углеводородного сырья.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Или где мы находимся и куда движемся?

На страницах книги мы старались показать комплексный, многоплановый характер отношений, связанных с предоставлением прав на использование ресурсов углеводородного сырья. Действительно, новая система недропользования при том, что она направлена на удовлетворение потребностей внутреннего рынка в ресурсах углеводородного сырья, затрагивает самые различные сферы.

1. **Внутригосударственные отношения** – формы участия территории (в лице не только ее властей, но и жителей) в решении вопросов предоставления права на пользование недрами для целей изучения, разведки, освоения и разработки.
2. **Экономические отношения** – налогообложение и распределение доходов (в том числе и экономической ренты), поступающих от освоения и разработки минерально-сырьевых ресурсов как между государством и недропользователем, так и в рамках государственной иерархии (что особенно важно для сырьевых территорий).
3. **Региональную экономическую политику:**
 - развитие собственно минерально-сырьевого сектора экономики – поддержание высокого уровня изученности минерально-сырьевой базы;
 - направления и формы интеграции минерально-сырьевого сектора с другими отраслями хозяйства как внутри субъекта Федерации, так и в

рамках межрегионального экономического взаимодействия;

- диверсификацию экономики добывающих территорий в направлении повышения значения отраслей и производств, связанных с выпуском продукции с повышенной добавленной стоимостью.

4. Элементы социальной политики:

- поддержание занятости трудоспособного населения как в рамках минерально-сырьевого сектора, так и в отраслях-смежниках, поставляющих необходимое оборудование и выполняющих сервисные и вспомогательные работы;
- защиту исконных прав коренных народов на ведение образа жизни и хозяйственной деятельности на территориях, передаваемых для поисков, разведки и последующей разработки полезных ископаемых.

5. Техническую политику в минерально-сырьевом секторе экономики региона:

- использование передовых и современных методов и технологий поисков, разведки и освоения месторождений полезных ископаемых;
- повышение технического уровня в отраслях и производствах, связанных с обеспечением поисков, разведки и добычи полезных ископаемых.

6. Антимонопольную политику в ведущих секторах экономики – поддержание конкурентной среды не только в сфере поисков, освоения и добычи полезных ископаемых, но и в обслуживающих и вспомогательных отраслях экономики добывающих территорий.

7. Природоохранную политику:

- реализацию рациональных стратегий освоения и разработки месторождений полезных ископаемых,

которые обеспечивали бы долгосрочные экономические интересы территории;

- сохранение и поддержание окружающей среды в состоянии, пригодном для проживания людей и др.

Опыт лет, прошедших со времени ввода в действие нового законодательства (со времени принятия в 1992 году Закона РФ "О недрах"), показывает, что в целом развитие системы использования ресурсов углеводородного сырья идет по пути учета и отражения всех упомянутых выше факторов: политических, экономических и социальных.

Мы придерживаемся той точки зрения, что в условиях нашей страны система недропользования должна являться важнейшим инструментом как федеральной, так и региональной экономической политики. В России минерально-сырьевой сектор играет чрезвычайно важную роль в экономике. И в последние годы, несмотря на продекларированный при подготовке реформ сдвиг в сторону высокотехнологичных и наукоемких отраслей, роль минерально-сырьевого сектора не только не уменьшилась, но, напротив, значительно возросла.

Специфика переходного периода накладывает на формирование системы недропользования, раскрытие и применение заключенных в ней возможностей определенный отпечаток. Важнейшая особенность формирования новой российской системы недропользования связана с тем, что ее становление происходит не в условиях стабильно функционирующей экономики, а в условиях глубокого экономического кризиса. Эта особенность не позволяет в полной мере реализовать заложенные в системе недропользования возможности, связанные со стимулированием применения новых технологических решений не только в области поиска, разведки и разработки месторождения углеводородного сырья, но и в смежных отраслях и производствах.

Фискальная ориентация в налогообложении недропользователей препятствует развитию технико-технологической базы горнодобывающего сектора экономики и делает неэффективным освоение новых месторождений внутри страны. Последнее обстоятельство подталкивает российские компании к расширению зарубежных операций.

На наш взгляд, минерально-сырьевой сектор не должен выполнять функцию только финансового "донора" для поддержания неконкурентоспособных (в том числе наукоемких и высокотехнологичных) производств и отраслей, создавая условия для их вхождения в рыночные связи и отношения. Главная задача минерально-сырьевого сектора состоит прежде всего в том, чтобы быть катализатором повышения конкурентоспособности всей российской промышленности.

Но для ее решения требуется взвешенный, терпеливый и целеустремленный подход, не имеющий ничего общего с политическими лозунгами и скоропалительными заключениями о "распродаже Родины". Опыт ныне успешно развивающихся стран (той же Канады или Норвегии) показывает, что разумные и взвешенные меры по привлечению иностранного капитала, расширению роли национальных подрядчиков и соисполнителей при освоении природных ресурсов и их важнейшей составляющей – ресурсов углеводородного сырья – могут принести впечатляющие результаты. Примеры таких российских нефтегазовых проектов, как "Сахалин-1" и "Сахалин-2", программа освоения месторождений шельфа Баренцева моря, свидетельствуют о том, что и у нас в стране формируется свой собственный вполне разумный подход к решению аналогичных проблем.

Энергетические, финансовые и социально-экономические последствия вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья необходимо рассматривать в их взаимосвязи и стремиться к достижению опре-

деленного баланса. К сожалению, в переходный период в должной мере этого сделать не удалось: среди трех названных выше составляющих, несомненно, преобладавала чисто фискальная. Безусловно, преобладал подход, согласно которому нефтегазовый сектор и топливно-энергетический комплекс в целом, несмотря на неплатежеспособность потребителей, должны давать необходимые энергоресурсы, а также обеспечивать поступление средств в бюджеты различных уровней.

К настоящему времени в России уже приняты и действуют основополагающие законодательные акты, проведены первые конкурсы и аукционы, но говорить о недропользовании как о целостной системе, на наш взгляд, еще преждевременно. К примеру, из 1020 разрабатываемых месторождений углеводородного сырья права на использование ресурсов не более чем по 50 месторождениям предоставлены в рамках нового механизма, т. е. по итогам аукционов и конкурсов. Правильнее говорить о том, что созданы некоторые ключевые моменты будущей системы: в области использования лицензионного процесса, в вопросах гибкого фискального регулирования деловой активности недропользователей при освоении и разработке сложных объектов и месторождений, в формировании системы органов государственного регулирования и управления процессами недропользования и др.

Каков же на сегодняшний день главный результат применения новой модели недропользования в условиях переходной российской экономики? По нашему мнению, во многом благодаря своевременному введению новых принципов предоставления недр в пользование и новых принципов распределения доходов от эксплуатации ресурсов углеводородного сырья, благодаря расширению прав местных органов власти, общественных движений и организаций в решении вопросов об использовании ресурсов недр удалось избежать взрывного характера развития событий, резких и чрезвычайно острых конфликтов

между всеми основными субъектами системы недропользования. В определенном смысле переход на новую модель недропользования (равно как и изменение экономической системы в масштабах всей страны) позволил предотвратить возникновение катастрофической ситуации как в самом минерально-сырьевом секторе, так и на территориях, благосостояние которых зависит от функционирования горнодобывающих производств.

Размеры российского минерально-сырьевого сектора и многоплановый характер проблем, которые приходилось решать в чрезвычайно сжатые сроки, пока еще не позволили в должной мере реализовать потенциал новой модели недропользования как одного из действенных инструментов экономического развития. Поэтому в дальнейшем прежде всего необходимо добиться изменения роли системы недропользования в экономических процессах – от роли стабилизирующего фактора перейти к роли одного из рычагов, обеспечивающих экономический рост.

На наш взгляд, необходимо также пересмотреть роль и место системы недропользования в регулировании экономики. К этому подталкивает и происходящая полная приватизация компаний нефтегазового сектора, переход государственных пакетов акций в руки частных собственников. Лицензия, дающая право на пользование недрами, в сочетании с лицензионным соглашением может и должна стать эффективным средством государственного (как федерального, так и регионального) влияния на процессы, происходящие в нефтегазовом секторе экономики России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анатомия тендера* // Финансы в Сибири. – 1997. – № 1.
2. *Булыгин В., Горюнов В.* О государственной собственности на природные ресурсы // Финансы в Сибири. – 1995. – № 12.
3. *Ежов С.С.* Налоговое регулирование в нефтяном комплексе // Энергетическая политика. – 1996. – № 1.
4. *Концепция перехода Тюменской области на принципы самоуправления в условиях формирования рыночной экономики.* – Тюмень, 1990.
5. *Концепция управления нефтяным комплексом.* – М.: Минтопэнерго России. 1994.
6. *Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В.* Нефтегазовые территории: как распорядиться богатством? Новосибирск–Тюмень, 1995.
7. *Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В.* Утопическая идея или реальная надежда? Новосибирск: Ассоциация Банки Сибири, 1996.
8. *Лисовский Н.Н.* Как повысить эффективность нефтедобычи? // Нефть России. – 1996. – № 5.
9. *Мальцев Н.А., Игровский В.И., Вадецкий Ю.В.* Нефтяная промышленность России в послевоенные годы. – М.: ВНИИО-ЭНГ, 1996.
10. *Махлина М.* Законодательство о нефти и газе тормозит отношения с иностранными инвесторами // Деловые люди. – 1995. – № 6.
11. *Махлина М.И.* Основы государственного регулирования отношений недропользования в России // Нефть и бизнес. – 1996. – № 4.
12. *Нуйстад А.* Основные принципы управления нефтяными ресурсами и стимулирование эффективной геологоразведки и эксплуатации: Материалы семинара "Нефтяная политика. Иностранная инвестиция в России". – М., 1995.
13. *Орлов В.П.* О ходе реализации концепции реформирования отрасли, системы недропользования и воспроизводства ми-

- нерально-сырьевой базы // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. – 1997. – № 2.
14. *Переход к рынку. Концепция и Программа.* – М.: Министерство печати и массовой информации РСФСР, 1990.
 15. *Федерация в зарубежных странах.* – М.: Юридическая литература, 1993.
 16. *Халимов Э.М., Гомзигов В.К., Фурсов А.Я.* Управление запасами нефти. – М.: Недра, 1991.
 17. *Шафраник Ю.К.* Как поднять нефтегазовый комплекс? // Экономическая газета. – 1992. – № 25.
 18. *Шафраник Ю.К., Крюков В.А.* Территории и нефтегазовые ресурсы – проблемы формирования системы взаимосвязей в современных условиях // Энергетическая политика. – 1995. – Вып. 5–6.
 19. *Швембергер Ю.* О проблемах лицензирования в недропользовании // Нефть, газ и право. – 1995. – № 2/3.
 20. *Экономические и правовые вопросы недропользования в России.* Бюллетень. – М.: Геоинформмарк. – 1996. – Т. IV. – № 19.
 21. *Cagliari Gabriele.* Realization the value of oil-in-the-ground // OPEC Bulletin. – 1991. – № 4.
 22. *Distribution of Alaska Petroleum Wealth / Institute of Social and Economic Research, University of Alaska.* – 1984. – Dec. R.S. – No.25.
 23. *Drouard C., Devaux-Charbonnel J.* Legislation Miniere Francaise des Hydrocarbures / Soc. des Ed. Techniq. – Paris, 1966.
 24. *Drysek John S.* Conflict and Choice in Resource Management: The Case of Alaska / Westview Press. Boulder, Colorado, 1983.
 25. *Leistriz F.Larry, Detomasi D.D., Moore James and Murdock Steve.* Induced Multiplier Effects in Energy Resource Communities / MJM Publishing Company, 1982.
 26. *Logsdon C.L.* Alaska's Relationship with the Major Oil Producers / Anchorage. University of Alaska, 1992.
 27. *Middle East Oil and Gas / International Energy Agency.* – Paris, 1995.
 28. *Mochammad Anwar A.S., Suyanto F.X., Zahar D.* The Indonesian Production Sharing Contract. Its Development and Current Status, 1989.
 29. *National Energy Strategy – Powerful Ideas for America.* Executive Summary. – Washington, 1991/1992.
 30. *Noreng O.* The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea. – London. Croom Helm, 1983.

31. *Noreng O.* Oil and Islam (The Social and Economic Issues). – John Wiley & Sons Ltd., 1997.
32. *Our Common Future (World Commission on Environment and Development. Chair. G.H.Brutland).* – Oxford. Oxford University Press, 1987.
33. *Overview and Organization of Northern Land Use Planning.* – Toronto. Governments of Canada and the NWT, 1985.
34. *Phillips R.D.* Oil & Gas Royalty and Taxation Principles. – Edmonton, 1992.
35. *Roggenkamp M.* Oil & Gas: Netherlands Law and Practice. – Chancery Law Publishing Ltd., 1991.
36. *Russian Social and Economic Impact Evaluation for Large-Scale Oil and Gas Investments Under Six Production Sharing Agreements.* – Moscow: Committee for Productive Forces and Natural Resources Russian Academy of Sciences – Petroleum Advisory Forum, 1996.
37. *Teplitz-Sembitzky W.* Regulation, deregulation, or re-regulation – what is needed in the LDC's power sector? // OPEC Bulletin. – 1991. – Febr.
38. *Towards 2000 together. A discussion paper on Alberta's Economic options and choices.* – Edmonton. Government of Alberta, 1988.
39. *Van Meurs A.P.H.* Petroleum Economics and Offshore Mining Legislation / Elsevier Publ. Company. – Amsterdam, 1971.
40. *Young Oran R.* Resources Regimes: Natural Resources and Institutional Design. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1982.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Об авторах	3
Введение	5
Глава 1. Круг или треугольник?	11
1.1. Исходные термины и понятия	11
1.1.1. Углеводородные ресурсы и недра	11
1.1.2. Хозяйствующие субъекты.....	12
1.1.3. Верхний уровень политической системы управления обществом	14
1.1.4. Регионы – активные участники процессов недропользования	17
1.1.5. Отношения в процессе недропользования и экономико-правовая среда.....	18
1.2. Взаимодействие основных элементов в различных государственных системах недропользования	21
1.2.1. Конфедеративное государство	22
1.2.2. Унитарное государство	25
1.2.3. Федеративное государство.....	29
Глава 2. Особенности процесса недропользования в условиях социалистической экономико- правовой системы	35
2.1. Основные цели участников процесса недропользования	37
2.2. Особенности взаимоотношений между субъектами процесса недропользования	42
2.2.1. Краткая характеристика экономико- правовой системы.....	42

2.2.2. Взаимоотношения основных субъектов недропользования	47
2.3. Последствия применения системы бесплатного и раздаточного недропользования	48
Глава 3. Основные черты современной системы недропользования	61
3.1. Принципиальные особенности специального экономико-правового пространства в развитых индустриальных странах	63
3.2. Основные целевые установки главных субъектов процесса недропользования	67
3.3. Основные особенности взаимоотношений субъектов недропользования в развитых индустриальных странах	78
Глава 4. Становление и развитие новой системы недропользования в России (1990–1992 годы)	95
4.1. Попытки реформирования специального экономико-правового пространства в СССР в 1990–1991 годах	96
4.1.1. Попытки трансформации специального экономического пространства.....	98
4.1.2. Попытки трансформации правового пространства	99
4.2. Период “стихийного” формирования новой системы недропользования	103
4.3. Новая система недропользования и “Программа развития Тюменской области”: особенности взаимодействия	107
4.3.1. Региональное самоуправление невозможно без новой системы недропользования	108
4.3.2. В основе изменений должен быть новый закон о недропользовании	111

4.3.3. Программа развития Тюменской области и переход на новые принципы недропользования	113
4.3.4. Земля, ресурсы нефти и газа – что может быть важнее?	119
Глава 5. Особенности и направления развития новой экономико-правовой среды	124
5.1. Специальное экономическое пространство: тенденции изменения ценообразования и налогообложения в нефтегазовом секторе России в 1992–1997 годах.....	125
5.1.1. Изменение цен на нефть и газ	126
5.1.2. Налогообложение в нефтегазовом секторе.....	129
5.2. Изменение специального правового пространства в ходе реформы 1992–1996 годов	141
5.2.1. Акционирование и приватизация предприятий нефтегазового сектора России.....	142
5.2.2. Формирование правовой основы новой системы недропользования	147
5.3. Трансформация роли и места общепринятых правовых норм предоставления прав на пользование недрами	160
5.4. Где же мы находимся?	166
Глава 6. Совместное ведение и формирование системы разделения полномочий в сфере недропользования в России в современных условиях.....	170
6.1. Региональное законодательство.....	172
6.1.1. Реализация принципа совместного ведения в 1992–1995 годах.....	172
6.1.2. Реализация принципа совместного ведения после 1995 года.....	177

6.2. Соглашения о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и управления недропользованием	183
6.3. Разграничение полномочий органов государственного управления	186
6.3.1. Разграничение полномочий на федеральном уровне.....	188
6.3.2. Разграничение полномочий на региональном уровне.....	201
6.4. Формирование федеральных органов государственного управления недропользованием в регионах России	203
Глава 7. Изменение целей основных субъектов недропользования и механизмов взаимодействия.....	208
7.1. Трансформация целей на федеральном уровне	209
7.2. Изменение целей и приоритетов на уровне субъектов Федерации.....	219
7.2.1. В борьбе за "справедливое" распределение нефтегазовой ренты	220
7.2.2. Участие в распоряжении и контроле за использованием недр – основа стабильных отношений	222
7.2.3. Использование и развитие принципа лицензирования прав на пользование недрами	224
7.2.4. Переход к учету "социальной ценности" ресурсов углеводородного сырья.....	234
7.3. Изменение целей и приоритетов на уровне нефтегазовых компаний.....	237
7.4. Общие особенности изменения взаимоотношений между субъектами системы недропользования.....	247
Заключение	253
Список литературы.....	259

Шафраник Ю.К., Крюков В.А.

Ш 30 Нефтегазовые ресурсы в круге проблем. О формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. — М.: ОАО «Издательство «Недра», 1997. — 265 с.

ISBN 5-247-03757-X

Рассмотрен широкий круг вопросов, связанных с формированием и функционированием системы недропользования на примере вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов нефти и газа. На основе анализа различных моделей недропользования и личного опыта авторов дана обобщающая оценка предпосылок и промежуточных результатов формирования новой системы и ее конкретных механизмов в России в период перехода к рыночным отношениям. Предложены подходы к решению проблем, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья в рамках новой модели недропользования.

Для широкого круга специалистов в области недропользования, управления, экономики и финансов горнодобывающей промышленности. Может быть использована преподавателями и студентами экономических вузов и факультетов.

ПРОИЗВОДСТВЕННО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

**Шафраник Юрий Константинович
Крюков Валерий Анатольевич**

НЕФТЕГАЗОВЫЕ РЕСУРСЫ В КРУГЕ ПРОБЛЕМ

О формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода

Зав. редакцией *Е.Г. Вороновская*
Редактор издательства *А.Д. Федорова*
Обложка художника *Б.К. Силаева*
Художественный редактор *Н.П. Новикова*
Технический редактор *Г.В. Лехова*
Корректор *Е.И. Микрякова*
Компьютерная верстка *И.А.Павловская*

Изд. лиц. № 010145 от 24.12.92. Подписано в печать с репродуцированного оригинал-макета 25.07.97. Формат 60×88 1/16. Гарнитура «Arial». Печать офсетная. Усл. печ. л. 16,66. Уч.-изд. л. 17,2. Тираж 1500 экз. Заказ № 1980. /4556-1.
Набор выполнен на компьютерной технике.

ОАО «Издательство «Недра»
125047 Москва, Тверская застава, 3

АООТ «Политех-4»
129110 Москва, ул. Б. Переяславская, 46

Ю.К. Шафраник
В.А. Крюков



**НЕФТЕ-
ГАЗОВЫЕ
РЕСУРСЫ
В КРУГЕ
ПРОБЛЕМ**

*О формировании комплексной
системы недропользования
при вовлечении в оборот ресурсов
углеводородного сырья
в условиях переходного периода*



МОСКВА
ОАО "ИЗДАТЕЛЬСТВО "НЕДРА" 1997