

An aerial photograph of an oil drilling rig in a vast green field. The rig is a tall, dark metal structure with a complex network of pipes and ladders. It is surrounded by a large, flat, light-colored area, possibly a construction site or a cleared field. In the background, there are trees and a small pond. The overall scene is a mix of industrial activity and natural landscape.

**Ю. ШАФРАНИК  
В. КРЮКОВ**

# **ЗАПАДНО-СИБИРСКИЙ ФЕНОМЕН**

**Тюмень на стыке веков:  
между легендарным прошлым  
и неясным будущим?**

**Ю. ШАФРАНИК  
В. КРЮКОВ**

**ЗАПАДНО-СИБИРСКИЙ  
ФЕНОМЕН**



**Тюмень на стыке веков:  
между легендарным прошлым  
и неясным будущим?**



УДК 622.323/.324(571.12)  
ББК 33.36(253.3)  
Ш 30

#### ШАФРАНИК

**Юрий Константинович,**

Председатель Совета директоров Межгосударственной нефтяной компании "СоюзНефтеГаз", в 1991-1993 гг. – губернатор Тюменской области, в 1993-1996 гг. – министр топлива и энергетики России

#### КРЮКОВ

**Валерий Анатольевич,**

заведующий сектором "Экономические проблемы развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса" Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, доктор экономических наук, автор более 200 печатных работ, в том числе нескольких монографий, опубликованных в ведущих научных изданиях ряда стран мира

Ш 30 ЗАПАДНО-СИБИРСКИЙ ФЕНОМЕН. Тюмень на стыке веков: между легендарным прошлым и неясным будущим? / Ю. Шафраник, В. Крюков. – 2-е издание. – М.: ООО «НТ», 2001. – 224 стр.

ISBN 5-901328-02-7

Книга представляет собой второе издание аналитического исследования Ю. Шафраника и В. Крюкова, посвященного проблемам освоения нефтегазовых ресурсов Западной Сибири, прежде всего – Тюменской области. Первое издание книги было с интересом встречено как специалистами топливно-энергетического комплекса, так и многими другими категориями читателей, интересующимися экономической тематикой. Книга содержит обширную информацию об истории и сегодняшнем дне месторождений и предприятий нефтегазовой отрасли, действующих на территории Тюменской области. В то же время она дает богатую пищу для размышлений о глубине и последовательности рыночных реформ, проводимых в России, о путях совершенствования взаимоотношений федеральных властей и регионов.

УДК 622.323/.324(571.12)  
ББК 33.36(253.3)

© Шафраник Ю.К., Крюков В.А., 2001

ISBN 5-901328-02-7

## К читателям

*Наша страна переживает очень непростое время – затянувшийся период политических и экономических преобразований. Реформы задумывались, начинались, осуществлялись (и продолжают осуществляться) не в корыстных интересах узких групп населения или для удовлетворения амбиций отдельных личностей. Основная их цель была и остается – рост жизненного уровня и благосостояния всех россиян. К сожалению, путь к избранной цели оказался очень непростым и полным непредсказуемых поворотов.*

*Все последние годы острота экономических и социальных проблем микшировалась не столько успехами реформаторов, сколько благодаря потенциалу, накопленному в предыдущие годы. К настоящему времени этот потенциал – человеческий, производственный, ресурсный – в значительной степени исчерпан. Страна и наше общество заплатили колоссальную цену за переход к новой экономике, основанной на рыночных принципах. Но намеченные цели так и не достигнуты.*

*В результате мы имеем сегодня элементы рыночной экономики на фоне истощенного хозяйства, оставшегося в наследство от предыдущей экономической системы. И необходимо приложить еще много усилий для того, чтобы сделать новую экономическую систему дееспособной – не только потребляющей, но и эффективно создающей, не только распределяющей созданное ранее, но и приумножающей сохранившийся потенциал. Иного пути у нас просто нет.*

*Сейчас как никогда актуально конструктивное взаимодействие власти и бизнеса. Такая совместная работа, нацеленная на подъем российской экономики, должна опираться на цивилизованные нормы и правила сотрудничества и идти в режиме*

постоянного и откровенного диалога. Не последнюю роль в консолидации усилий должно сыграть здоровое чувство самосохранения: без сильной власти нет стабильного и растущего бизнеса, а без бизнеса нет сильной и авторитетной власти.

Как человек, побывавший во власти, а последние несколько лет работающий в бизнесе (в государственной компании), я остро чувствую потребность общества в консолидации. Напрасны надежды, что кому-то удастся где-то "пересидеть" девятый вал возможных социальных катаклизмов и потрясений. Эта волна "накроем" всех – богатых и высокопоставленных в том числе. Экономические обстоятельства все настоятельнее диктуют необходимость формирования системы партнерства "бизнес – власть". От того, как скоро правила такого взаимодействия и координации усилий будут сформированы, а мы все – от "верхов" до "низов" – научимся им неукоснительно следовать, зависят и целостность России, и условия нашей жизни.

Именно этой озабоченностью во многом продиктовано рождение нашей книги, повествующей не столько о Тюмени, сколько о проблемах экономических преобразований в России, которые отчетливо просматриваются через призму Тюменского региона.

**Ю.К. Шафраник,**

Председатель Совета директоров  
Межгосударственной нефтяной компании "СоюзНефтеГаз",  
Министр топлива и энергетики РФ (1993-1996 гг),  
председатель Тюменского областного Совета  
XXII созыва (1990-1993 гг)

*Ноябрь 2000 года*

## Введение

Уважаемый читатель!

Наша новая совместная книга<sup>1</sup> посвящена проблемам развития Тюменской области – одного из самых замечательных регионов России, известного далеко за пределами нашей страны.

У Тюменской области яркая и одновременно трудная судьба. Природа щедро одарила этот край, спрятав в его недрах огромные запасы нефти и газа. На базе этих ресурсов сформирован крупнейший в России топливно-энергетический комплекс, от работы которого во многом зависит жизнеспособность страны. Но возник он не по мановению волшебной палочки, а был создан упорным трудом всего нашего народа. Результаты этих усилий более чем весомы: извлечены из недр миллиарды тонн нефти и триллионы кубометров газа, построены новые города, заводы, электростанции, дороги...

Производственно-экономический потенциал, заложенный на территории Тюменской области в 1960-1980-е годы, стал тем буфером, который в 1990-е смягчил последствия затяжного экономического кризиса как в России, так и во многих странах СНГ. Да и о чем, как не о роли Тюменской области в преодолении многочисленных проблем страны, свидетельствует появление интереса у многих россиян к уровню цен на нефть на внешних рынках?

Тюменская нефть обеспечивала решение социальных и экономических проблем страны на протяжении нескольких десятилетий. Но если раньше об этом была осведомлена лишь узкая группа властителей и специалистов, то сегодня связь между успехами нефтяников и положением дел в стране уже ни у кого не вызывает удивления.

<sup>1</sup> Предыдущая книга Ю.Шафраника и В.Крюкова "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. - 266 с.) была с интересом встречена как специалистами, так и читателями, интересующимися проблемами эффективного управления использованием углеводородного сырья.



К сожалению, жизнь устроена так, что достижения с течением времени забываются, а проблемы, не решенные в свое время, становятся более болезненными и преследуют нас на протяжении долгих лет. История и сегодняшний день Тюменской области подтверждают эту мысль. Уникальные производственно-экономические ресурсы неумолимо иссякают, а многие из нерешенных ранее проблем все настойчивее заявляют о себе. И решать их приходится в новых, как правило, гораздо более трудных условиях.

Для нас Тюменская область – не просто объект исследовательского интереса. С этим регионом связана большая и очень важная часть нашей жизни.

Один из нас здесь родился и вырос. Здесь же начинал и продолжал трудовую биографию, проработав почти 18 лет на предприятиях нефтедобывающей промышленности Нижневартовского района – был и слесарем-наладчиком, и генеральным директором производственного объединения. В 1990 году, когда в нашей стране началась череда демократических выборов, был избран депутатом, а затем и председателем областного Совета народных депутатов. Работать на посту руководителя области в течение почти трех лет (сначала в должности председателя облсовета, а потом – главы областной администрации) довелось в один из самых сложных и противоречивых периодов современной российской истории. В то время партийная и советская системы уходили в прошлое, а новое только нарождалось, бурлило митингами и массовыми акциями стихийных групп населения.

Другой автор тоже родился в Западной Сибири – в г. Новосибирске, а затем рос в г. Красноярске в семье геологов, исходивших и изъездивших всю Восточно-Сибирскую платформу в поисках алмазов. Отсюда и раннее понимание того, что минерально-сырьевые ресурсы Сибири составляют основу ее экономического и социального прогресса. Затем учеба в Новосибирском государственном университете и более двух десятков лет научной работы в Сибирском отделении РАН над социально-экономическими проблемами нефтегазового комплекса Западной Сибири.

По жизни мы встретились в 1990 году, когда началось обсуждение и формирование фрагментов концепции социально-экономического развития Тюменской области в новых экономических условиях. По прошествии лет можно с уверенностью

сказать, что нам, нашим коллегам и соратникам в то время удалось сделать довольно многое в определении путей развития Тюменской области. Но, к сожалению, по тем или иным причинам, многое так и осталось на уровне "незавершенки".

Главное, как представляется, в том, что мы продвинулись много дальше анализа и констатации проблем региона, чье благополучие тесно связано с эксплуатацией уникальных и преимущественно невозпроизводимых сырьевых ресурсов. Нам удалось довести дело до выработки конкретных алгоритмов, имеющих долговременный характер. Именно в то время были разработаны принципиальные подходы к реформированию всей системы экономических отношений недропользования, которые легли в основу начатых преобразований. Можно считать большой жизненной удачей, что довелось в такое время участвовать в определении магистральных направлений развития одной из ведущих территорий Сибири – родного для нас обоих края.

Опыт последних лет убеждает нас в том, что место, роль и значимость Тюменской области в России недооценена и не до конца осознана. Превалирует, как представляется, чисто потребительская логика – область должна давать стране углеводороды, и чем больше, тем лучше. В истекшее десятилетие – как и в советском прошлом – каждый провал, каждый промах в деятельности тех или иных правительственных кабинетов компенсировался усилением нагрузки на нефтегазовый производственный комплекс. Так временные постояльцы относятся к временному жилью.

Но пока не будет преодолена психология временщика по отношению к ключевой для экономики страны территории, Россия вряд ли сможет прочно стать на рельсы рыночной и социально-ориентированной экономики. Поэтому отношение федеральных властей к Тюменской области (включая автономные округа) можно рассматривать как индикатор глубины и последовательности проводимых в стране социально-экономических преобразований.

К сожалению, все еще бытует мнение, что практически любые социально-экономические проблемы можно решить за счет совершенствования процедур перераспределения. Еще не изжи-



та наивная вера, что путь в светлое будущее можно проторить методами военного коммунизма и продразверстки. Но все это – опасные иллюзии. Нельзя создать социально-ориентированную рыночную экономику, не интегрировав в систему формируемых связей минерально-сырьевые ресурсы и территории, на которых они разрабатываются, с их спецификой и проблемами.

Если раньше система связей строилась только по линии "страна – регион", то теперь ее неизменными составляющими стали и компании-недропользователи. Все три стороны – и государство, и область, и компании – должны быть заинтересованы в повышении отдачи от тех активов, которыми они располагают. В свою очередь, основой такой заинтересованности должны быть взаимная ответственность и взаимное уважение каждой из сторон.

В формировании именно такого конструктивного взаимодействия нам видится ключ к решению проблем и России, и Тюменской области. Недопустимо принижение роли ни одного из участников этого треугольника: федерация должна уважать и бизнес, и регионы; в свою очередь, компании обязаны считаться с интересами государства и регионов; равно как и регионы должны соблюдать соответствующие принципы.

Казалось бы, прописные истины. Но на практике многие права и полномочия Тюменской области декларируются лишь на бумаге. Поэтому формирование реальных механизмов равноправного диалога Тюменской области и бизнеса, области и федерации – это по-прежнему одна из основных задач руководителей области и автономных округов.

На протяжении последнего десятилетия нам не однажды приходилось высказывать через средства массовой информации свои соображения о перспективах развития Тюменской области, о формировании экономических механизмов недропользования, о путях реформирования топливно-энергетического комплекса страны. Неоднократно выступали мы и по вопросам выработки и реализации национальной энергетической политики. В этой книге предпринята попытка обобщения не только ранее высказанных соображений, но и тех мыслей, которые возникают при анализе современных проблем социально-экономического развития Тюменской области на рубеже тысячелетий.

Учитывая значительное влияние положения дел в регионе на развитие экономики страны в целом, проблемы Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, по нашему мнению, нельзя рассматривать в узко-региональном смысле, в отрыве от общих проблем.

Тюменская область является своеобразным "слепок" с России в целом – и по географическим, и по экономическим, и по этническим соображениям. Только все российские особенности проявляются на этом "слепке" более выпукло и отчетливо. Поэтому мы убеждены, что от уровня эффективности и продуманности подходов к решению социально-экономических проблем Тюменской области (включая автономные округа) во многом будет зависеть и ситуация в России в целом.

Влияние на эту ситуацию не сводится только к поставкам энергоносителей. Оно определяется и доходами бюджета (свыше 45% которых поступает от нефти и газа в целом, из которых примерно 35% приходится на тюменские углеводороды), трансфертами на их основе, заказами оборудования и, следовательно, доходами многих миллионов работников в других отраслях экономики и в других регионах.

Значимость Тюменской области в экономике страны определяются и те общенациональные выгоды, которые сулит улучшение положения в этом регионе, и, наоборот, та плата за ошибки и упущения, которые могут вызвать непродуманные и поспешные решения. Это особенно важно в той экономической и политической ситуации, в которой находится наша страна на рубеже тысячелетий. Не последнюю роль в этом играет и смена руководящей команды страны.

Основной замысел книги состоит в том, чтобы попытаться выстроить единую логическую цепочку между развитием Тюменской области, российским топливно-энергетическим комплексом, национальной экономикой с учетом их связей с мировой энергетикой. Только в рамках этой совокупности взаимодействий можно, как представляется, найти пути решения проблем и региона, и России в целом.

Для чего нужна "большая" тюменская нефть? Что она в действительности дала стране и самой Тюменской области? Какова будущая роль тюменской нефти? Какова дальнейшая судьба



Тюменской области? Эти, казалось бы, тривиальные вопросы все еще остаются открытыми. В книге предлагается авторская версия ответов на них.

Трудно судить, насколько убедительными окажутся доводы, но эта книга – не сборник готовых рецептов и "истин в последней инстанции". Будем считать свою задачу выполненной, если наши суждения, оценки и прогнозы вызовут споры и опровержения. Полагаем, что дискуссия по проблемам, поднятым в книге, не только возможна, но и крайне необходима всем нам. Только дискутируя и обсуждая разные точки зрения, а не навязывая свое мнение всем остальным, мы сможем прийти к действительному пониманию проблем и поискам путей их решения.

Авторы выражают искреннюю признательность и благодарность друзьям и коллегам за помощь и содействие при подготовке настоящей книги: А.С. Березину, А.П. Девяткову, С.С. Верину, Е.Н. Ягупцу. Слова особой благодарности заслуживает участие и помощь со стороны В.В. Шмата при обсуждении и первоначальном оформлении замысла настоящей книги.

## "СВЕТЛОЕ" ПРОШЛОЕ И "СМУТНОЕ" НАСТОЯЩЕЕ

Всего каких-нибудь 40 лет назад Тюменская область была ничем не примечательной административной единицей к востоку от Уральских гор, на периферии России. Огромная, равная по площади половине Западной Европы, почти безлюдная территория – тайга, болота, тундра и арктическая пустыня, – протянувшаяся от Северного Ледовитого океана до казахстанских степей, от Урала до Восточной Сибири. Цивилизация была сосредоточена на крайнем юге области, примыкающем к Транссибирской железнодорожной магистрали и промышленным регионам Среднего и Южного Урала. Лесозаготовки, рыбная и пищевая промышленность, сельское хозяйство составляли основу экономики.

Вместе с тем Тюменская область во многом типична для России в целом и в определенной степени является "слепок" с особенностей и проблем всей страны:

- с географической точки зрения – делит всю страну от северных границ до южных, включает практически все климатические пояса (за исключением южнороссийских), имеет в своем составе территории, по поводу которых Россия вступает в межгосударственные отношения (зона Арктического Севера, включая примыкающую акваторию шельфа);

- с исторической точки зрения – повторяет все основные повороты российской истории (территориальная экспансия русских с установлением военно-политического контроля над территорией, аграрное освоение с перемещением сюда излишков сельскохозяйственного населения Европейской России, развитие перерабатывающей промышленности со времен строительства Транссибирской магистрали, искусственная индустриализация в военное и послевоенное время и т.д.);



- с этнической точки зрения – население области включает в себя все свойственные стране этнические группы: славянскую, тюркскую и угорскую;

- с точки зрения государственно-правового устройства – фактически имеет федеративное устройство с присущими ему процессами (централизации и децентрализации) и проблемами (разграничение полномочий, межбюджетные трения, наличие противоречий по линии "центр – регионы" и проч.).

## **"Кавалерийская атака" на большую нефть**

Долгое время – примерно с конца 1920-х годов (начала периода ускоренной индустриализации страны) и до середины 1960-х годов (старта интенсивного освоения нефтяных и газовых ресурсов) – Тюменская область была своего рода "провалом" на экономической карте страны между двумя индустриальными гигантами – Уралом и юго-востоком Западной Сибири. Поэтому бытовавшая в то время ироничная поговорка "Тюмень – столица деревень" имела под собой веские основания.

Индустриальная волна первых пятилеток прошла над Тюменью, прогромыхав на стыках рельсов Транссибирской магистрали и практически не затронув экономику территории, которая затем вошла в состав Тюменской области. И лишь в исторической памяти людей хранились страницы бурного прошлого, связанного с походами Ермака и легендарной Мангазей. Названия старинных городов и поселений – Тобольск, Сургут, Березов – напоминали о судьбах сосланных в Сибирь декабристов, бывших царских фаворитов и печальной участи последнего российского императора. Да еще дарили надежду слова великого русского ученого Д.И. Менделеева, родившегося в Тобольске и предрекшего, что "российское могущество прирастать будет Сибирью...".

Чтобы хоть как-то преодолеть индустриальное отставание Тюмени, в самом начале 1960-х годов было принято решение о размещении в городе одного из предприятий военно-промышленного комплекса – будущего Тюменского моторостроительного объединения. Но окончательно тихая провинциальная жизнь этого края перевернулась в середине 1960-х годов, когда

ударил первые фонтаны нефти и газа. Начался новый этап в истории Тюменской области, связанный с освоением северных территорий и бурным развитием промышленности.

Уже первые открытия геологов, сделанные в 1960-1965 годах в Приуралье и Среднем Приобье, показали, что в Тюменской области сосредоточены не просто крупные, а уникальные ресурсы углеводородов. Высокая концентрация и продуктивность запасов свидетельствовали, что страна получила надежную энергетическую базу на многие десятилетия, и позволяли беспрецедентно быстрыми темпами наращивать добычу.

С началом добычи нефти обрели "второе дыхание" Тюмень и Сургут. Немного позднее на карте области появились новые быстрорастущие города, расположенные рядом с нефтяными и газовыми месторождениями – Нижневартовск, Нефтеюганск, Надым, Уренгой, Ноябрьск и другие. В кратчайшие сроки – всего за каких-то 10-15 лет – на территории области была создана крупнейшая топливно-энергетическая база. Она обеспечивала более половины потребностей страны в энергоресурсах, причем относительно дешевых и самого высокого качества.

В регионе был реализован беспрецедентный по своему мирохозяйственному и геополитическому значению экономический проект – освоение в кратчайшие сроки и в колоссальных объемах материально-технических и финансовых ресурсов для формирования нового сверхкрупного (не только в масштабах страны, но и мира) района добычи углеводородов.

Исторически сложилось так, что значительная часть советского периода в освоении нефтегазовых ресурсов Тюменской области совпала по времени с первым мировым энергетическим кризисом, разразившимся на Западе в начале 1970-х годов. Следствием кризиса стал резкий рост мировых цен на нефть и другие энергоносители, резко повысивший выгоды от экспорта нефти и газа из СССР. Практически с самого начала развитие нефтегазовой промышленности в Тюменской области не только приобрело нарастающую с каждым годом экспортную направленность, но и оказалось под воздействием глобальных энергетических и, как следствие, политических и экономических процессов. Продавая за рубеж нефть и газ, СССР получал не только большую экономическую выгоду, но и возможность воздействовать на мировые политические процессы.



Атмосферу, в которой принимались решения по увеличению поставок нефти на экспорт, более чем точно выразили те, кому довелось руководить нефтедобывающей промышленностью в 1970-е – начале 1980-х годов: "...Эйфория "нежданно" разбогатевших людей охватила все этажи власти. Все проблемы рассматривались в первую очередь с позиции "сколько надо продать тюменской нефти, чтобы купить необходимое оборудование, продукты питания, зерно и т.д.". Как будто других источников у великой державы вообще не существовало. Фактически это стало началом экономического застоя Советского Союза. Все вдруг стали иждивенцами и с еще большим упорством стали просить деньги"<sup>1</sup>.

Значительная часть советского экспорта энергоресурсов, причем по льготным ценам, приходилась на "братские" социалистические и развивающиеся страны. Результаты такой "братской" помощи особенно отчетливо стали видны с переходом к реальным рыночным отношениям с этими странами – Россия оказалась... должником почти всех стран бывшего СЭВ (во многом из-за поставок углеводородов по заниженным ценам). Такова плата за поддержание политических и стратегических интересов СССР, который благодаря нефтяным доходам мог удерживать в сфере своего влияния несколько десятков государств в Европе, Азии, Африке. Одна только Итальянская компартия со времен Коминтерна и до самых последних дней существования Страны Советов получала ежегодные прямые дотации на сумму свыше 50 млн долларов (по данным "комиссии Степанкова", расследовавшей финансовые отношения КПСС)<sup>2</sup>.

В мире достаточно давно поставлен диагноз этому процессу, получившему название "голландская болезнь" (Dutch disease). Основной симптом заболевания – резкое увеличение притока в страну валюты из-за высоких цен на нефть и газ и резкое снижение конкурентоспособности всей остальной экономики. В условиях СССР протекание "голландской болезни" было осложнено политизацией всех сфер как внутренней, так и внешнеэкономической жизни.

<sup>1</sup> Мильцев Н., Игнатьев В., Валацкий Ю., 1996, "Нефтяная промышленность России в последние годы", - М.: ВНИИОЭНГ, - 306 с. (стр. 115)

<sup>2</sup> А.Хазов "Последние признания Беттино Кракси" - газета "Время МН", 31 января 2000 г.

К сожалению, и в современной России вирус "голландской болезни" в советском варианте не искоренен – сохранилась привычка спонтанно менять принципы и правила распределения доходов от добычи нефти и газа, да и проведение реальных структурных реформ в экономике откровенно запаздывает. Однако ресурсы нефти и газа далеко не бесконечны, и, растрачивая их на решение проблем дня сегодняшнего, страна тем самым берет в долг, причем не у бывших партнеров по СЭВ, а у будущих поколений своих же граждан.

Как фактические участники освоения нефтегазовых ресурсов, так и исследователи этого процесса (в той степени, в какой доступны соответствующие статистические данные) наблюдали происходящее в тот период как бы со стороны. Захватывали темпы ведения работ, скорость, с которой осуществлялись проекты по освоению и разработке новых месторождений углеводородов, масштабы и колоссальный приток ресурсов для осуществления проектов. Результаты наблюдений позволяли выявить тесную взаимосвязь труда нефтяников и газовиков с решением не только экономических проблем страны, но и проблем политических. Это проявлялось в стремлении приурочить завершение определенных этапов работ к датам политических событий, в увязке увеличения заданий по добыче и отгрузке нефти с выполнением внешнеполитических обязательств страны.

Растущий экспорт был очень важен и для самой нефтегазовой промышленности. На вырученную от продажи нефти и газа валюту для отрасли в централизованном порядке закупались за рубежом необходимые машины, оборудование, материалы. Достаточно вспомнить знаменитый в свое время контракт "Газ – трубы", по которому Советский Союз поставлял в ФРГ природный газ северо-тюремских месторождений, а взамен получал высококачественные трубы для магистральных газопроводов. То же самое происходило при создании газлифтного комплекса на Самотлоре, который был укомплектован компрессорами французской фирмы "Крезолуар", и при реализации ряда других (как правило, высокотехнологичных) проектов. Часть доходов от экспорта нефти и газа использовалась для реконструкции действующих и



строительства новых нефтеперерабатывающих заводов и нефтехимических комбинатов на основе импортных технологий и оборудования.

Подгоняемая "экспортной плетью" добыча нефти в Тюменской области стала приобретать форсированный характер. В ускоренном темпе в эксплуатацию вовлекались лучшие и высокопродуктивные месторождения и залежи, а те, что похуже, оставались "на потом". В целях минимизации текущих издержек на добычу нефти нарушались требования комплексного освоения недр. Был сломан эшелонированный график ввода в эксплуатацию крупных месторождений, который позволил бы поддерживать высокие (но не рекордные) уровни добычи на протяжении длительного времени.

Показателен в этом отношении пример Самотлора. Темпы освоения, сам проект разработки Самотлорского месторождения, бесспорно, уникальны. Нигде в мире подобных проектов просто не было. Школу Самотлора прошло много людей, здесь воспиталась целая когорта нефтяников, творческий и профессиональный потенциал которых многое значил тогда для всей страны, да и сегодня не менее ценен. То, что сделали сибирские нефтяники при освоении Самотлора, без всякого преувеличения можно назвать трудовым подвигом. Нельзя не упомянуть в этой связи таких выдающихся организаторов и руководителей освоения и разработки Самотлора, как И.И. Рынковой, В.И. Муравленко, Р.И. Кузоваткин (Самотлор Иванович, как тогда его называли). Но "школа Самотлора" сформировала и определенные стереотипы осуществления нефтегазовых проектов – высокие темпы освоения месторождений, концентрация материально-технических и трудовых ресурсов, ориентация на постоянное движение вперед, к покорению все новых и новых месторождений и объектов.

Одному из авторов в течение почти 10 лет довелось работать на месторождениях Лангепаса. Работать, что называется, с нуля – с первой скважины, с первого километра дорог, с первого вагончика. За десять лет был освоен новый район и годовой уровень добычи нефти доведен до 30 млн тонн. Следует подчеркнуть, что это уже был не Самотлор, а гораздо более мелкие месторождения. В тот период это был в общем обыч-



г. Нижневартовск





На выставке «Уголь, нефть, газ - 1994». Слева направо – Муравленко С.В., Шафраник Ю.К., Рокецкий Л.Ю.



С академиком Агаңбеяном на площадке (крайний справа Крюков В.А.)



На заседании Комиссии «Гор-Черномырдин»



Легендарный Самотлор



Шафраник Ю.К. и Крюков В.А.  
на презентации книги  
"Нефтегазовая отрасль в круге проблем"  
в Государственной Думе РФ, 1997 г.



Обсуждение проблем освоения нефтегазовых  
месторождения п-ва Ямал.  
Слева направо –  
Крюков В.А., Брехунков А.М., Гмызин С.В.



ный, можно сказать, типовой проект. Сейчас же, по прошествии ряда лет, можно с определенностью сказать, что в мировой нефтяной промышленности примеров подобных проектов – "выход" с нуля до 30 млн тонн в год в течение менее чем десяти лет в новом неосвоенном районе – не так много. Поэтому в конце 1980-х годов многие нефтяники стали невольно "осматриваться" вокруг – где те новые районы и неосвоенные территории, на которых предстоит в ближайшее время работать?

### Разогнались... и в тупик

Открытие и освоение нефтегазовых ресурсов Западной Сибири, и прежде всего Тюменской области, со всей очевидностью продемонстрировали силу и слабость системы централизованного планирования и управления экономикой. С одной стороны, чрезвычайно высокая степень концентрации материально-технических ресурсов и стремительные темпы решения производственно-экономических задач (в 1970-е годы – удвоение объемов добычи нефти каждые пять лет). С другой – хронический дефицит материально-технических ресурсов и постоянное отставание в решении других задач, прежде всего непрофильных с точки зрения главной цели – наращивания добычи углеводородов.

К сожалению, в тот период экономическая обоснованность и производственная целесообразность тех или иных решений почти не принимались во внимание. В том же Лангепасе, например, много сил и времени пришлось потратить на то, чтобы результаты работы цеха поддержания пластового давления оценивались по реальному (!) изменению пластового давления, а не по проведенным мероприятиям (безотносительно к их результатам). Сейчас подобная экономика получила название виртуальной, т.е. далекой от процессов создания реальной ценности. Истоки же ее, как можно убедиться, имеют глубокие временные корни.

Избрав ошибочную стратегию освоения уникальных нефтяных месторождений, руководство страны не смогло рационально распорядиться огромными доходами, полученными от добычи тюменской нефти. И в этом нет вины коллег-производственников.



Разработка Самотлорского месторождения началась в 1969 году, а пик добычи в 150 млн тонн был достигнут уже в 1980-м. Причем он превысил первоначальный планировавшийся максимум добычи примерно в 1,5 раза, а продержался всего один год вместо запроектированных 10 лет (хотя и 10 лет для такого месторождения, как Самотлор, по-видимому, слишком мало)...

Спустя 10 лет добыча на месторождении сократилась почти в 3 раза. К 1998 году производительность упала уже до 18 млн тонн, обводненность нефти достигла 92%, а число неработающих скважин превысило 47% от общего эксплуатационного фонда (в 1980 году этот показатель составлял менее 8%). Доход государства от эксплуатации Самотлора составил 250 млрд долларов. При этом на разработку высокопродуктивных залежей этого месторождения было затрачено всего 30 млрд долларов.

Нигде и никогда в мире уникальные месторождения, подобные Самотлору, с запасами свыше 2 млрд тонн (а их насчитывается не более 15), не разрабатывались с такими высокими темпами извлечения начальных запасов – близкими к 10%. Обычный предел – 2-3% в год. При таком ритме "полноценная жизнь" месторождения продолжается многие десятилетия, а нефтяные компании более рационально инвестируют средства в разработку и получают стабильно высокие доходы. В условиях рыночной экономики еще в большей степени в этом заинтересованы страны – собственники месторождений, чье благополучие прямо зависит от состояния запасов нефти. И только в СССР, в условиях плановой централизованной экономики, эффективное использование ресурсов, технологическая и экономическая целесообразность приносились в жертву решениям внутренних и внешних политических задач.

В таких условиях результаты труда носили обезличенный характер. Сколько добывать, куда и на какие цели направлять продукцию, как использовать доходы – все эти и многие другие вопросы находились в компетенции высшего партийного и правительственного руководства. От нефтяников, газовиков, строителей, геологов и вообще жителей Тюменской области требовалось только выполнение соответствующих директивных указаний.

Обезличенный характер процесса освоения нефтегазовых ресурсов вступал в противоречие с нарастающей потребностью в прогрессивных идеях, лишал людей чувства хозяина, не создавал мотивации для реализации творческого потенциала.

Поэтому вполне закономерно, что к началу 1980-х годов в развитии нефтяной промышленности Тюменской области появились первые тревожные симптомы. Один из главных – быстрое возрастание издержек на добычу нефти. С середины 1970-х годов себестоимость добычи нефти в Тюменской области в течение каждого пятилетнего периода в среднем удваивалась. Реакция руководства страны на надвигающуюся опасность полностью отвечала духу того времени: сведения, которые характеризовали качественную сторону развития нефтяной промышленности, были засекречены. В статистических справочниках, в отчетах партийных съездов говорилось о приростах добычи, тысячах новых пробуренных скважин, построенных нефтепроводах... Но правда о той реальной цене, которую приходилось платить за видимые успехи, скрывалась даже от специалистов.

В середине 1980-х годов первую кризисную ситуацию удалось на какое-то время преодолеть, главным образом вновь за счет применения старого и испытанного способа – массивного наращивания инвестиций и поставок материально-технических ресурсов. Решения по данным вопросам принимались на самом высоком государственном уровне. Именно поэтому одной из первых экономических акций М.С. Горбачева по посту генерального секретаря ЦК КПСС стал приезд в сентябре 1985 года в Тюменскую область.

На совещании по проблемам Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. М.С. Горбачев вынужден был отметить, что "...ЦК КПСС обеспокоен тем, что уже третий год Тюмень не выполняет планы добычи нефти. Срыв заданий создает трудности в народном хозяйстве. Вместе с тем отставание не сокращается, а увеличивается. Проведенный анализ, широкое обсуждение назревших вопросов на нынешнем совещании говорят о том, что проблемы накапливались постепенно, годами. Методы добычи, предусмотренные на первом этапе формирования нефтедобывающего комплекса на Оби, практически исчерпали себя"<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>"Экономическая газета" № 37, сентябрь 1985 г. (стр. 3-4)



Экономические показатели неумолимо свидетельствовали о том, что потенциал экстенсивного, сверхускоренного решения проблем нефтегазового комплекса Западной Сибири практически исчерпан. В 1987 году Институтом комплексных топливно-энергетических проблем при Госплане СССР (ВНИИКТЭП) была разработана "Целевая комплексная программа развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса на XII пятилетку и на период до 2005 года". В таблице 1 приведены основные показатели этой программы, которые свидетельствуют, что для обеспечения прироста добычи нефти на 15% требовалось... восьмикратное увеличение капитальных вложений и семикратное увеличение объемов эксплуатационного бурения!

Таблица 1

**Сравнение технико-экономических показателей развития нефтедобывающей промышленности Западной Сибири**

Показатели	1966-1985	1986-2005*
Рост добычи нефти, млн тонн	365	59
Объем поисково-разведочного бурения, млн м	17,0	71,3
Объем эксплуатационного бурения, млн м	112,3	804,8
Капиталовложения, млрд руб.	47,35	352,2
Себестоимость тонны нефти, руб.	7,7	48,4

\*"Целевая комплексная программа развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса на XII пятилетку и на период до 2005 года".

А.А. Трофимук "Сорок лет борьбы за развитие нефтегазодобывающей промышленности Сибири". – Новосибирск, 1997. 370 с. (стр. 162)

Когда в начале 1980-х годов темпы роста добычи нефти замедлились, советская власть в прямом и переносном смысле "нажала на газ". Благо, что к тому времени на севере Тюменской области уже были открыты и частично введены в эксплуатацию уникальные газовые месторождения – Медвежье, Уренгойское и Ямбургское. Если по запасам и добыче нефти Тюменская область является одним из крупнейших регионов мира, то

по запасам природного газа она просто не имеет аналогов. Четверть мировых запасов природного газа сосредоточена в границах одной административной территории страны!

Уникальный характер ресурсов природного газа требовал особого к себе отношения. Необходимо было выстроить стратегию освоения, рассчитанную на многие десятилетия. Но, к сожалению, развивая газовую отрасль, мы пошли по уже проторенному пути – тому самому, по которому развивалась и нефтяная промышленность. Период форсированной добычи нефти в Тюменской области сменился этапом форсированной добычи природного газа. И если последствия безудержного роста нефтедобычи дали о себе знать через 15 лет, то за относительную стабильность положения в газовой промышленности наша страна должна благодарить матушку-природу и... экономический кризис, длившийся на протяжении всех 1990-х годов.

Беспримерно высокая концентрация и естественная эффективность ресурсов природного газа позволили выжить в условиях "инвестиционного голода", а сокращение внутреннего спроса и отсутствие физических возможностей для расширения экспорта спасли уникальные месторождения от быстрого истощения. Только сейчас, почти через 30 лет после ввода в эксплуатацию первого газового месторождения на севере Тюменской области, Россия столкнулась с серьезной проблемой, связанной с исчерпанием наиболее доступных и эффективных ресурсов природного газа.

Тем не менее очевидно, что в тот период была проделана колоссальная работа по освоению нефтяных и газовых месторождений. Хотя и с колоссальными издержками, но в 1960-1980-е годы в Тюменской области был создан производственно-экономический потенциал, который в 1990-е обеспечивал экономику страны энергоресурсами, позволял формировать доходы государственного бюджета на всех уровнях и выполнять внешние финансовые обязательства. Поэтому не будем ни очернять, ни идеализировать наше прошлое, которое, как и настоящее, полно противоречий. Нет нужды всю эту колоссальную работу теперь представлять лишь в негативном свете. Тюменские нефть и газ кормили страну и зарабатывали валюту, которая была положена в фундамент развития народного хозяйства страны. Но



в то же время и привели к росту иждивенческих настроений в других отраслях. Страна перестала выпускать товары и продукты высокого качества, лишилась реального экспорта.

Очевидно, что стратегия освоения и развития уникальных месторождений региона должна была строиться по-другому. Доходы, полученные от нефти и газа, которые дали Самотлор, Уренгой и другие месторождения Тюменской области – а это многие сотни миллиардов долларов, – должны были использоваться более эффективно. По мере того как росла добыча углеводородов – а вместе с ней как снежный ком нарастали и социально-экономические проблемы, – все чаще возникал вопрос: куда, как и почему расходуется экономический потенциал невозполнимых минерально-сырьевых ресурсов края? Об этом уже тогда задумывались многие наши земляки и коллеги.

Критический же тон наших суждений объясняется только стремлением осмыслить и дать трезвую оценку пройденному пути и тем событиям, которые происходят сейчас. Слишком много было эйфории в прошедшие годы – сначала по поводу наших "безграничных" природных ресурсов и их быстрого освоения, затем по поводу скачкообразного перехода из "серого", тоталитарного прошлого в богатое капиталистическое завтра. Но всякий раз чувство эйфории сменялось разочарованием, и одна из причин в том, что уникальные природные ресурсы земли Тюменской основной массой населения воспринимались как безграничные и дармовые дары природы. Сейчас, как никогда, нужны объективные оценки, которые помогли бы нам избежать серьезных просчетов в будущем. Достаточно! Мы наделали слишком много ошибок в прошлом и уже вплотную подошли к черте, за которой права на ошибку нам не дано.

## Король без свиты

Освоение ресурсов нефти и газа стало фундаментом быстрого экономического роста Тюменской области. Едва ли не с момента ввода в эксплуатацию первых нефтяных месторождений область стала лидером среди всех сибирских регионов по темпам роста экономики и намного опережала средние показатели по России и СССР. Однако экономический рост любой страны и любой территории характеризуется не только темпа-

ми, но качеством экономики. Качество экономики, с одной стороны, зависит от того, какие факторы определяют ее динамику, а с другой стороны, показывает, насколько сбалансированным является ее развитие и насколько оно соответствует интересам страны или территории.

Начиная с середины 1960-х годов индустриальное развитие Тюменской области всецело опиралось (и опирается до настоящего времени) на использование невозполнимых природных ресурсов. Перед областью в централизованном порядке была поставлена задача скорейшего наращивания объемов добычи нефти и газа. В той или иной интерпретации такая установка просматривалась в любом партийном документе по вопросам экономики, в любом государственном плане и программе развития народного хозяйства советской эпохи. Даже в региональных программах по разделу "Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс", которые с 1977 года неизменно включались в государственные планы социально-экономического развития страны, отмечалось, что главной задачей Тюменской области являлись "добыча нефти и газа и их доставка в европейскую часть СССР". Такой позиции придерживались не только центральные органы власти, но и официальная советская наука.

Но этот путь развития имел по крайней мере три серьезных ограничения.

Во-первых, запасы нефти и газа не безграничны, и по мере их исчерпания исчезают основные факторы роста. Более того, еще до наступления этого момента эффективность освоения ресурсов нефти и газа начинает падать. И естественно, что чем интенсивнее разрабатываются месторождения, тем быстрее снижается эффективность добычи и тем скорее истощаются запасы.

Во-вторых, сырье всегда дешевле продуктов его переработки. Ориентация исключительно на добычу нефти и газа означала, что Тюменская область лишалась значительной части доходной базы, на которую имела полное право претендовать. В период до западносибирской истории советской нефтегазовой промышленности практически не было примеров, чтобы развитие добывающих отраслей не объединялось с переработкой углеводородов. В частности, во всех нефтяных районах Урало-



Поволжья почти одновременно с развитием добычи начиналось строительство крупных нефтеперерабатывающих и нефтехимических предприятий.

В-третьих, сохранение и усиление сырьевой направленности экономики территории (в данном случае Тюменской области) означает, что данная территория теряет контроль над своим экономическим будущим. За интенсивным освоением и добычей невозполнимых ресурсов неизбежно следует стремительный спад деловой активности и всей экономической жизни. Это означает, что созданные города, поселки, объекты инфраструктуры становятся невостребованными и период активного развития сменяется периодом длительного спада и застоя в экономике и социальной сфере.

В рамках системы централизованного планирования и управления предполагалось, что эти проблемы будут решены за счет обеспечения комплексного развития экономики территории. По мере увеличения добычи нефти и газа структура хозяйства должна была "достраиваться" следующими этапами – предприятиями, обеспечивающими более глубокую переработку сырья, выпуск широкой гаммы готовых изделий... На крайний случай неявно предполагалось, что если проблему комплексного развития решить не удастся, то всевидящий и всемогущий Центр выделит ресурсы на решение острых социально-экономических проблем (из каких источников и за чей счет – это уже забота Центра).

При этом внимательное изучение документов и решений прошлых лет по развитию хозяйства Тюменской области показывает, что на первом этапе освоения энергоресурсов вопросам комплексного развития уделялось значительно больше внимания, чем в дальнейшем – в конце 1970-х и в 1980-х годах. Характерно, что еще в 1966 году руководство области придерживалось той точки зрения, что *"...прежде всего нужна генеральная схема развития производительных сил Западной Сибири на длительный срок. Безотлагательно надо определить экономические и технические возможности осваиваемого края и его место в энергообеспечении и размещении нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности страны. При освоении природных богатств нельзя допустить материальные по-*

*тери, а также низкую эффективность производства. Если на каком-то этапе допустима узкая "сырьевая" специализация, то в дальнейшем обязательно потребуются развивать экономику области комплексно. Именно это дает наибольший экономический эффект"*<sup>6</sup>.

Однако все основные решения, связанные с развитием ведущих отраслей хозяйства области, принимались исключительно на уровне центральных органов государственной и партийной власти страны, которые придерживались прямо противоположной точки зрения и "делали ставку", главным образом, на быстрый рост добычи нефти и газа (ориентируясь на решение внешне- и внутривластных проблем). Поэтому развитие непрофильных производств происходило крайне медленно, даже если соответствующие решения и принимались.

Постоянное отставание в развитии сопряженных отраслей и производств (и прежде всего объектов инфраструктуры) приводило к крупным потерям материально-технических ресурсов и, как следствие, перерасходу финансовых средств. Яркое представление о том, как конкретно принимались подобные решения в тот период, когда мы и наши коллеги наблюдали данные процессы как бы снизу – с уровня месторождения, цеха, отдельного промыслового управления, – дают воспоминания тех, кому довелось в 1970-1980-е годы осуществлять руководство нефтегазовым комплексом. Это, прежде всего, воспоминания Н. Байбакова, Н. Мальцева, А. Чурилова и других известных и заслуженных руководителей и организаторов нефтяной промышленности.

К концу 1970-х годов отставание обеспечивающих отраслей и производств достигло таких размеров, что уже стало тормозом для развития основного производственного направления. Поэтому в конце 1970-х годов было принято решение о ликвидации возникших производственно-технологических диспропорций ...в течение 3 лет. "Все эти объекты должны были создать коллективы нефтяников, газовиков, строителей за 3 года, которые, кстати сказать, не имели собственных баз и людей. Другими словами, за 3 года надо было построить все то, что не сделали за 15 прошедших лет. Вот на чем Госплан СССР "полу-

<sup>6</sup>"Нефть и газ Тюмени в документах. Вып. I" - Свердловск: Средне-Уральское кн. изд-во, 1973 г.



чил" кажущуюся экономию государственных средств и высокую рентабельность нефтегазодобывающего комплекса в Западной Сибири. К началу 1978 года в регионе накопился такой узел проблем, для разрешения которого требовались особые чрезвычайные меры...".<sup>7</sup>

В основе решения всех проблем лежала, как правило, концентрация материально-технических и финансовых ресурсов на выбранном направлении. Система принятия решений на государственном уровне не могла обеспечить сбалансированность в решении различных задач развития хозяйства Тюменской области. Масштабность, ориентация на решение крупных и сверхкрупных задач диктовали необходимость периодической смены приоритетов. Сначала – нефть, затем – природный газ, и в конце концов – нефтегазохимия.

Не случайно поэтому начиная с 1988 года в эпицентре дискуссии о направлениях развития экономики Тюменской области, в силу целого ряда причин, оказался проект сооружения нефтегазохимических комплексов. К этому времени обсуждение и поиск путей развития нефтегазохимического блока отраслей и производств в Тюменской области уже имели весьма длительную историю. Высшее советское руководство еще в начале 1970-х годов приняло решение о сооружении на юге области, в г. Тобольске, крупного нефтехимического комбината, имевшего исключительно большое значение для комплексного использования ресурсов углеводородного сырья. Однако проектирование, согласование решений и строительство комбината растянулось в общей сложности почти на 20 лет.

Ориентация на сверхкрупные и масштабные проекты привела к тому, что в 1986-1988 гг. был подготовлен проект сооружения одновременно пяти крупных нефтегазохимических комплексов суммарной стоимостью свыше 20 млрд долларов. Вмешательство общественности (на волне перестройки второй половины 1980-х годов, а также общего негативного отношения к гигантским, непродуманным и расточительным проектам) привело к тому, что в ноябре 1989 года проблема формирования нефтегазохимических комплексов в Тюменской области была

<sup>7</sup>Мальцев Н., Игrevский В., Вадецкий Ю., 1996, "Нефтяная промышленность России в последние годы". - М.: ВНИИОЭНГ. - 306 с. (стр. 165)

рассмотрена на заседании Политбюро ЦК КПСС. Было принято решение не распылять финансовые и трудовые ресурсы на одновременном сооружении пяти комплексов, а "...всемерно ускорить работы на первой очереди – Тобольском, Сургутском и Уренгойском комплексах...".<sup>8</sup>

Однако к настоящему времени ни один из этих проектов не реализован, несмотря на то что потенциальная потребность в них остается на прежнем уровне. За истекшие годы многое изменилось и в самой Тюменской области, и в стране, и за ее пределами. В области замедлился, а затем вообще приостановился рост добычи нефти. На Тобольском комбинате планировалось использовать много импортного оборудования, а в стране обострился дефицит валютных средств. После ввода войск в Афганистан Советский Союз попал под действие торговых ограничений со стороны США, что вообще сделало невозможным выполнение ряда контрактов на поставку химического оборудования. После распада СССР и с наступлением экономического кризиса ни у государства, ни у новых собственников, которые приватизировали предприятие, не было достаточных инвестиционных средств. В результате Тобольский комбинат так и остался недостроенным, с незавершенным технологическим циклом.

Хроническая несбалансированность между развитием добывающей и перерабатывающей отраслей нефти и газа в Тюменской области приводит к огромным экономическим потерям. Ежегодно нефтяники добывали сотни миллионов тонн нефти и... сжигали на факелах миллиарды кубометров нефтяного газа, который по ценности намного превосходит природный газ, так как содержит больше компонентов, необходимых для производства химической продукции. В советские времена строительство газоперерабатывающих заводов отставало от роста ресурсов нефтяного газа в Тюменской области в среднем на 10 лет.

Вопрос же о строительстве в Тюменской области нефтеперерабатывающего завода (НПЗ) так и остался на "мертвой точке". Нефтедобывающая территория площадью более 1,6 млн км<sup>2</sup>, которая ежегодно потребляет несколько миллионов

<sup>8</sup>"Правда", 11 ноября 1989 г.



тонн нефтепродуктов и не имеет собственного НПЗ – случай в мировой практике беспрецедентный. В 1990-х годах сами нефтяники, в поисках выхода из этого странного положения, начали строить малогабаритные установки по производству моторных топлив и битума. Но ни по качеству продукции, ни по экономичности, ни по глубине переработки сырья эти установки не идут ни в какое сравнение с обычным нефтеперерабатывающим заводом.

Не лучше обстояло дело с использованием ресурсов газового конденсата, которым богаты Уренгойское, Ямбургское и другие газовые месторождения на севере Тюменской области. Советскому Госплану, отраслевому штабу газовой промышленности, областному главку и ведомственным НИИ не было достаточно полутора десятков лет, чтобы понять необходимость применения специальных технологических схем для разработки газоконденсатных залежей. Зачем "возиться" с каким-то конденсатом, если есть нефть? Лишние хлопоты и расходы. И не важно, что за рубежом газодобывающие компании стремились к максимальному извлечению конденсата. Конденсата, который фактически является природным автобензином и соляркой, а потому и стоит гораздо дороже, чем нефть. Советской экономике рыночные законы были не указ.

Более того, дисбалансы постоянно возникали не только в темпах развития отдельных самостоятельных отраслей, но и внутри нефтяной и газовой промышленности, между собственно добывающей отраслью и наиболее тесно связанными с ней обеспечивающими подсистемами. Так, в 1960-е годы остро стояла проблема отставания сроков ввода магистральных нефтепроводов от темпов подготовки месторождений к разработке. На протяжении всех лет освоения нефтегазовых ресурсов отставали темпы ввода жилья по сравнению с динамикой притока населения. Ощущалась острая нехватка мощностей строительной индустрии и для нужд промышленного строительства. Низкими темпами велось транспортное строительство. Наблюдались весьма серьезные диспропорции в подготовке запасов геолого-поисковыми и геолого-разведочными организациями.

## "Потемкинские деревни" комплексных программ

Говоря о характерной для хозяйства Тюменской области межотраслевой несбалансированности, нельзя не отметить следующее чрезвычайно важное обстоятельство: постоянное отставание в развитии сопряженных отраслей и производств, прежде всего инфраструктурных, приводило к крупным потерям в эффективности работы главных отраслей экономики. Геологи, нефтяники, газовики, приступая к освоению практически каждого нового месторождения, приходили на неподготовленную территорию. В результате не только перерасходывались трудовые, материальные и финансовые ресурсы, но предприятия нефтегазовой промышленности "недодавали" значительные объемы своей основной продукции – нефти и газа.

Эти проблемы продолжали присутствовать, несмотря на то что и ЦК КПСС, и правительство страны постоянно следили за ходом работ в Западной Сибири и "...при необходимости рассматривали состояние дел в той либо иной отрасли. Рассмотрение завершалось принятием соответствующего постановления правительства либо совместного постановления ЦК КПСС и Правительства СССР. В этих документах решались крупные вопросы, имевшие принципиальный характер, а также оказывалась помощь в выделении капитальных вложений и материальных ресурсов, которые недо выделялись Госпланом СССР в пятилетних и годовых планах. Таких решений было много...".

Почему же столь разительным был разрыв между словом и делом? В плановой экономике, как показал опыт СССР, основным фактором, реально сдерживавшим рост добычи нефти и газа практически в любом районе, были ресурсные ограничения. Все прочие факторы не могли "противостоять" стремлению экономической системы и отдельных ее элементов к саморасширению. Феноменом советской экономики оказалась возможность отчасти преодолеть и это, казалось бы объективное, ограничение. Проблема дефицита ресурсов "решалась" путем упрощения производственно-технологической структуры создаваемых объектов, отказа от развития комплексирующих производств в нефтегазовых районах, игнорирования социаль-

Мальцев Н., Игрезский В., Вадецкий Ю., 1996, "нефтяная промышленность России в послевоенные годы". – М. ВНИИОЭНГ. – 306 с. (стр. 150)



ных и экологических проблем, возникающих в процессе освоения новых территорий. В этой связи даже появился новый термин – "блок минимального пускового комплекса", что означало ввод технологического объекта в действие при наличии минимальных производственных, инфраструктурных и в целом обеспечивающих условий.

Все это чрезвычайно ярко проявилось в Тюменской области. Нефтегазовый комплекс, если говорить о "комплексе" в полном смысле слова, формировался здесь очень медленно и неритмично. В более или менее явном виде он сложился только к концу 1980-х годов, после того как был совершен "большой рывок" в развитии электроэнергетики и был построен ряд перерабатывающих предприятий. Но структуру этого экономического комплекса нельзя считать завершенной, поскольку в ней отсутствовали (и отсутствуют) многие необходимые звенья, а связи между созданными элементами оказались недостаточно прочными и рациональными.

При этом, как представляется, не следует ограничивать рамки развития нефтегазового комплекса административными границами нефтегазодобывающих районов. Экономическая и социальная целесообразность диктуют расширение комплекса за пределы отдельных административных единиц с подключением "Большого Урала" и "Большой Сибири" – тех административно-территориальных образований, которые имеют границу с нефтегазодобывающими районами. Так, например, Омская область располагает уникальным машиностроением, развитой нефтепереработкой и нефтехимией; Томская область – это наука, образование, химия и машиностроение; Курганская область – сельское хозяйство и машиностроение и т.д.

Экономическая интеграция в рамках более широкой территории значительно меняет представления о целесообразности тех или иных решений. Например, как это было убедительно показано авторами проектов "Северный маршрут", которые предусматривали размещение этаноперерабатывающих производств не только в начале и в конце магистральных трубопроводов, а вдоль всего специально выделенного маршрута транспортировки этаносодержащего газа протяженностью свыше 2000 км<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> О.Брагинский "Экономические проблемы "нефтехимического хрыла" нефтегазового сектора". - М.: ИИП РАН, 1999. - 63 с. (стр. 38-32)

Анализируя итоги пройденного пути, хотелось бы обратить внимание на то, какими способами решались задачи комплексного развития Тюменской области. Они полностью соответствовали духу времени и характеру плановой экономики.

Все начиналось с придания территории особого статуса. Так в практике хозяйственного планирования появились понятия "*Западно-Сибирский территориально-производственный комплекс*" и "*Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс*", которые со временем вошли во все официальные документы, затрагивающие вопросы развития Тюменской области. Соответствующие разделы появились и в государственных планах социально-экономического развития страны.

Особый "комплексный" статус территории служил основой для внедрения элементов программно-целевого подхода, естественно, в том его понимании, который отвечал нерыночному типу экономики и административному управлению. Целевые комплексные программы, которые разрабатывались в то время, в основном имели рекомендательную силу. На практике дело сводилось к тому, чтобы показатели развития территории включались в директивные планы "отдельной строкой". Так, для Тюменской области "отдельной строкой" прописывались плановые задания по объемам добычи нефти и газа (на первом месте!), капитальным вложениям на эти цели, развитию дополнительных и вспомогательных отраслей, социальной сферы.

Начиная с 1977 года в Государственный план социально-экономического развития СССР наряду с соответствующими отраслевыми разделами был включен раздел "Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс". Но по своей сути он представлял собой простое сведение заданий и показателей планов отраслей и предприятий, действовавших на территории Западной Сибири и отнесенных к нефтегазовому комплексу.

Для реализации "комплексного подхода" создавались и специальные органы управления в центре и на местах. Поскольку видимые дисбалансы в основном возникали на стыках отраслей, а причиной их возникновения считалась межотраслевая несогласованность, то создаваемые органы управления имели характер межведомственных и надведомственных. Так, например, появились Комиссия Совета Министров по вопросам раз-



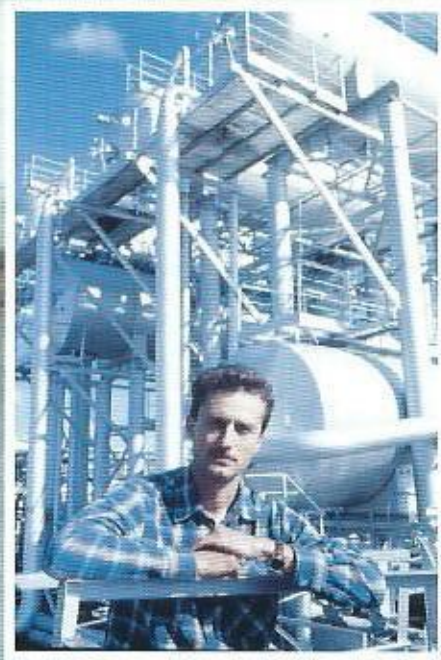
вития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и Межведомственная территориальная комиссия по вопросам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса при Госплане СССР. На эти комиссии как раз и возлагались задачи по преодолению межотраслевых дисбалансов.

Поскольку факторы директивного управления в советской экономике имели первостепенное значение, межведомственные органы оказали заметное положительное воздействие на процесс развития хозяйства Тюменской области. Но их роль не следует переоценивать. Нередко решения многочисленных комиссий имели чисто рекомендательный характер, процесс их принятия и согласования растягивался на слишком долгий срок, а жизнь шла своим чередом. Комплексность в планировании и реальном развитии экономики страны, ее отдельных регионов в большинстве случаев оставалась лишь благим намерением.

Недостаточная комплексность развития хозяйства Тюменской области препятствовала усилению экономических связей между ее отдельными территориями. На севере области продолжали качать нефть и газ, сырье транспортировали на запад, за Урал, и там перерабатывали. А ведь еще 30 лет назад многие советские ученые-экономисты доказывали, что производства по глубокой переработке нефтегазового сырья нужно развивать на юге Тюменской области. Это диктовалось соображениями хозяйственной выгоды не только для области, но и для страны в целом.

Можно было сэкономить значительные средства на строительстве предприятий, транспортировке сырья и топлива, энергии и готовой продукции. Это способствовало бы установлению и более прочных взаимовыгодных экономических связей между нефтегазодобывающими и южными районами Тюменской области. Но руководство страны к этим обоснованным рекомендациям не прислушалось.

В итоге Тюменская область от этого очень проиграла. Здесь сформировались два субрегиона с принципиально различными производственно-технологическими "укладами" – промышленный северный и аграрный южный. Развитие северного субрегиона с социально-экономической точки зрения все в большей



Цех подготовки нефти





Ю.К. Шафраник



Нефть - это большой труд





Западно-Сибирская нефть

степени стало приобретать мобильный и инновационно-ориентированный характер (постоянное наращивание масштабов производства в постоянно меняющихся условиях). Южный же субрегион, в силу меньшей подвижности аграрной деятельности, был значительно менее динамичным и функционировал преимущественно в консервативно-традиционалистских рамках.

По мере развития нефтегазовой промышленности, усложнения структуры экономики Тюменской области не в лучшую сторону менялась и роль города Тюмени. Первоначально Тюмени и прилегающим южным районам области придавалась роль "опорно-тыловой" базы освоения северных нефтегазовых территорий. Это было верно прежде всего с экономической точки зрения. На юге развивалось машиностроение, создавались строительные и снабженческие базы, отраслевые научно-исследовательские организации, которые работали на нужды нефте- и газодобывающих предприятий севера. Большая роль отводилась и сельскохозяйственным районам юга как поставщикам продовольствия.

Но с ростом северных городов, укреплением инфраструктуры в районах добычи нефти и газа Тюмень стала утрачивать свое общеобластное хозяйственное значение. Точнее говоря, функции города заметно сдвинулись в пользу административно-управленческих. Уже к середине 1980-х годов в Тюмени "осели" главные управления нефтяной и газовой промышленности, геологии, трубопроводного строительства, снабженческие и многие другие. Появились надстроечные межведомственные органы управления. Эти управленческие структуры по большей части "командовали" и отчитывались перед центром за результаты работы областной экономики. Реальные хозяйственные ("исполнительные") функции все в большей степени передавались производственным объединениям, которые находились в Нижневартовске, Сургуте, Уренгое и других северных городах, то есть там, где добывались нефть и газ, где выполнялись геолого-разведочные работы, где велось основное строительство.

Наиболее горькие "плоды" прошлого пренебрежения к вопросам комплексного развития хозяйства области мы пожинаем только теперь, когда перестали работать прежние админис-



тративные рычаги управления экономическими и политическими процессами, происходящими в стране. Сепаратизм территорий, который привел к фактическому расколу Тюменской области, во многом был обусловлен отсутствием достаточно прочных и рациональных хозяйственных взаимосвязей между двумя субрегиональными "укладами". В результате экономическая дезинтеграция стала одной из главных причин дезинтеграции и административно-политической.

За обсуждением проблем комплексности и сбалансированности экономики Западно-Сибирского нефтегазового комплекса в 1980-е годы стояла, в конечном счете, обеспокоенность и нарастающая озабоченность тем, какие следует выбрать направления дальнейшего развития экономики территории, за счет каких средств и способов можно обеспечить движение в данных направлениях. Преобладающей была точка зрения о необходимости сохранения, и даже ускорения, темпов освоения капитальных вложений, роста добычи углеводородов, наращивания выпуска продукции нефтегазохимии и других смежных отраслей.

Ярким выражением такой установки стали предложения Тюменского обкома КПСС сначала о добыче 1 млн тонн нефти и 1 млрд м<sup>3</sup> газа в сутки, а затем о выходе на рубежи ежегодной добычи 500 млн тонн нефти и 1 трлн м<sup>3</sup> газа. Такая позиция была сформирована всем предшествующим опытом "борьбы" за сибирскую нефть и сибирский газ, когда по мере нарастания сложностей и проблем, например с увеличением добычи нефти, предпринимались попытки "компенсировать" снижение темпов за счет развития других направлений – таких как природный газ и развитие нефтегазохимии.

Однако постепенно прояснялось, что сформировавшаяся в течение 30 лет стратегия массивного наращивания материально-технических ресурсов и ускоренного роста добычи углеводородов уже не могла быть применена в полной мере – по причинам общеэкономическим, собственно ресурсным и, наконец, социальным. Требовалось кардинальное изменение не только подходов к определению направлений развития экономики Тюменской области, но и средств и способов достижения выбираемых целей и задач.

## Все для блага человека?

Ускоренное развитие добычи нефти и природного газа сопровождалось чрезвычайно интенсивным притоком населения – только за 20 лет (с 1965 по 1985 год) численность населения Тюменской области возросла более чем в 2 раза (на 1475 тыс. человек). В регионе за годы преобразований сформировалась миграционная по своему происхождению общность, аккумулировавшая выходцев практически из всех регионов бывшего СССР.

Что особенно важно, миграцию трудоспособного населения в Тюменскую область отличал высокий удельный вес специалистов – как молодых, только что окончивших вузы и средние специальные учебные заведения, так и уже имевших опыт работы в других нефтегазодобывающих провинциях (нефтяники – преимущественно из Татарии и Башкирии, а газовики – с юга России и Украины). При увеличении численности населения за 20 лет в 2 раза численность рабочих и служащих увеличилась в 3,2 раза.

Массовая миграция специалистов в районы нефтегазодобычи привела к созданию здесь чрезвычайно мобильной в социальном и интеллектуальном отношениях общности. Новая генерация тюменцев выделялась на общесоюзном уровне высокой восприимчивостью к технологическим и управленческим инновациям, самостоятельностью в принятии управленческих решений, способностью к объективной оценке складывающейся ситуации.

Не слишком углубляясь в детали, посмотрим, что же имели жители Тюменской области в период интенсивного освоения нефтегазовых ресурсов. Насколько благоприятна была среда для проживания населения в основном регионе нефтедобычи в то время?

С одной стороны, в 1960-1970-х годах численность населения росла очень высокими темпами (в отдельные годы в Тюменскую область приезжало до 100 тысяч человек). Казалось бы, это свидетельствует о вполне благополучном положении региона – туда, где плохо, люди стремиться не стали бы.

С другой стороны, традиционные показатели уровня жизни населения (уровень доходов, обеспеченность жильем, соц-



культбытом, образовательными и медицинскими учреждениями и т.п.) рисуют совсем иную картину. Они показывают, что Тюменская область в целом и особенно автономные округа стабильно держались в "хвосте" рейтинга регионов России по обеспеченности жильем и другими социальными благами. За исключением показателя прямых доходов, которые здесь почти вдвое превышали средний уровень по России. Так, например, в 1998 году отношение среднедушевых номинальных денежных доходов к прожиточному минимуму в Тюменской области составляло 3,0 против 1,6 по России. В то же время средняя обеспеченность жильем в Тюменской области была ниже, чем в среднем по России, — 17,2 м<sup>2</sup> и 18,9 м<sup>2</sup>, соответственно (в ХМАО — 16,3 м<sup>2</sup>, а в ЯНАО — 16,9 м<sup>2</sup>).

Впрочем, следует оговориться, что все показатели, характеризующие уровень жизни в каждом конкретном регионе в каждый конкретный момент времени, весьма относительны и требуют рассмотрения в динамике и в сравнении с аналогичными показателями других территорий. При этом нельзя забывать и о специфике средних показателей вообще, в частности по области, за которыми всегда скрываются большие различия по конкретным районам.

Отставанию Тюменской области по социальным показателям есть свои объяснения. Поскольку Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс создавался в условиях жестко централизованной экономики, все распределялось и предписывалось сверху, исходя из того, сколько нефти и газа даст регион стране. Под сверстанные плановые задания выделялись финансовые и материальные ресурсы. Теоретически вроде бы правильно, но в реальной жизни все происходило по-другому.

В действительности область "отчитывалась перед партией и правительством" не квадратными метрами введенного жилья, местами в больницах, школах или детских садах, а миллионами тонн добытой нефти, метражом пробуренных скважин, километрами построенных трубопроводов и миллиардами рублей освоенных капитальных вложений. Отставание в развитии социально-бытовой и культурной сферы было вызвано тем, что целесообразность, масштабы и финансирование социальных и экологических программ обосновывались сквозь призму их

связи и влияния на объемы и темпы роста добычи углеводородов. Государство, по сути дела, эксплуатировало трудовой энтузиазм людей, приехавших в Тюменскую область, и их естественное желание побольше заработать.

Справедливости ради нужно признать, что даже при таких перекошенных целевых ориентирах в социальное развитие области инвестировалось довольно много средств. Особую роль в смягчении ситуации с решением проблем развития социальной инфраструктуры сыграло постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 20 марта 1980 года № 241 "О неотложных мерах по усилению строительства в районе Западно-Сибирского нефтегазового комплекса". Данный документ предусматривал финансирование строительства в Западной Сибири жилья, социально-культурных и других объектов строительными организациями других областей РСФСР, а также других республик.

Но и для этих вложений были характерны резкие территориальные дисбалансы. Подавляющая часть социально-ориентированных расходов уходила на создание новых городов. Районы традиционно оседлого проживания (южные сельские районы области, территории компактного проживания коренных народов Севера) оставались с совершенно неразвитой социально-бытовой инфраструктурой. То есть при общей отсталости имела место значительная территориальная дифференциация, а значит, существовали такие районы и населенные пункты, где показатели социального развития были много хуже средних по области.

К сожалению, дальнейшее развитие событий показало, что и в новых городах ситуация складывалась не столь хорошо, как можно было бы ожидать. Когда началось падение объемов добычи нефти, выяснилось, что значительная часть населения этих городов оказалась избыточной.

Если в 1970-1980-е годы миграционный оборот в области составлял ежегодно сотни тысяч человек, то в настоящее время он снизился более чем в три раза. Более того, в 1999 году, впервые после 1992 года, проявилось отрицательное сальдо миграции, которое по сравнению с сальдо миграции 1991-1992 годов имеет иной генезис. Первое в большей степени отражает политические процессы, а второе является результатом усиления ориентации



на достижение экономических результатов новыми владельцами нефтегазовых компаний. Не случайно поэтому основная часть официально регистрируемых безработных все в большей степени концентрируется в автономных округах – ХМАО и ЯНАО. Сегодня доля Севера в наличном населении Тюменской области составляет около 60%, в то же время среди безработных она превышает 75%. Основной прирост безработных – более 50% от прироста в области – происходит на территории ХМАО.

Половина всех безработных находится в самом трудоспособном возрасте – 30-49 лет.

Данная тенденция является долговременной – в условиях все возрастающей конкуренции нефтегазодобывающие компании и в дальнейшем будут вынуждены совершенствовать применяемые технологии, сокращать издержки и в том числе снижать трудоемкость производства. Это означает, что и в ближайшей перспективе для большинства высвободившихся работников будут сохраняться проблемы с трудоустройством на предприятиях нефтегазового сектора. Следовательно, под вопросом оказывается одно из основных условий жизнеобеспечения трудоспособного населения, предполагающее наличие работы и, соответственно, возможность поддержания достойного уровня жизни.

Между тем главным критерием "жизнеспособности" любой территории в общем случае можно считать создание и поддержание благоприятной среды для проживания населения. В первую очередь это должно подразумевать наличие такой работы для трудоспособного человека, которая бы позволила ему обеспечить существование и нормальную жизнедеятельность себе и членам семьи. Кроме того, необходимо создать условия для нормальной жизнедеятельности людей, которые не могут трудиться.

В таких регионах, как Тюменская область, особенно в ее северной части, основные средства к достойному существованию трудоспособному населению может дать только работа по найму. В отличие, например, от средней полосы России здесь возможности для развития мелкого предпринимательства, самозанятости населения далеко не столь велики. В той же мере, в какой предпринимательство все-таки есть, оно должно всячески приветствоваться, а главное – региональные власти должны

стремиться к взаимовыгодному сотрудничеству с создаваемыми на территории союзами предпринимателей.

Соответственно, заработная плата является наиболее значимым источником реальных доходов населения. Динамика же занятости и доходы работающих напрямую связаны с динамикой выпуска продукции, то есть с тем, сколько добываем, производим, какие доходы от этого получаем. А это, в свою очередь, зависит от таких факторов, как спрос на производимую продукцию, цена ее реализации, схемы распределения полученной от реализации продукции выручки. Есть и другая сторона этой взаимосвязи. Уровень занятости зависит от того, может ли территориальный бюджет поддерживать рабочие места в экономике.

У северных нефтегазовых территорий есть еще одна специфика, связанная с суровыми природно-климатическими условиями и высокой стоимостью жизнеобеспечения. В таких условиях широко практикуется привлечение вахтовиков. Для территорий Тюменской области характерны значительные миграционные потоки. Многие приезжают сюда лишь временно, чтобы заработать и вернуться домой. Кроме того, есть коренные жители Севера, для нормальной жизнедеятельности которых принципиально важна сохранившаяся природная среда. Все это накладывает свой отпечаток не только на затраты по организации рабочих мест, но и на то, кто и в какой степени должен получать "дивиденды" от добычи углеводородов.

Работники нефтегазового комплекса вправе рассчитывать на свою долю. Народы Севера, у которых отняли традиционные средства к существованию, имеют право получить определенную компенсацию. Государство как главный собственник ресурсов, безусловно, получало и получает свои рентные доходы (в соответствии с макроэкономическими оценками, в настоящее время рента составляет более 70% чистого дохода России, причем значительная его часть имеет "тюменское происхождение"<sup>11</sup>). Кроме того, есть акционеры, инвесторы, работники сбытовых звеньев и т.д.

Очевидно, что помимо жителей Тюменской области существует еще множество людей, которые причастны к нефтегазовому сектору и могут по праву претендовать на какую-то долю

<sup>11</sup>См., например, Львов Д.С. "Экономическая модель XXI века" - "ИГ-Политэкономика", № 19, 29 декабря 1999 г.; Крюков В.А. "Особенности институциональных преобразований в нефтегазовом секторе экономики России". - М.: ГУ ВШЭ, 1999. - 36с.



выручки от добытых углеводородов. При этом коренная проблема состоит не только и не столько в определении пропорций распределения, сколько в определении размера финансовых поступлений от "нефтегазового пирога". Ведь в течение 1960 – начала 1990-х годов невозполнимые и невозобновляемые природные ресурсы поставлялись для внутренних потребителей и потребителей стран – членов СЭВ по символическим ценам. В итоге от увеличения добычи углеводородов должной и долговременной отдачи не получала не только Тюменская область, но и экономика страны в целом.

Конечно, в вопросах социального развития области и ее территорий есть не только негативные, но и позитивные моменты, о которых нельзя не упомянуть. Так, Ханты-Мансийский округ показал хороший пример выживания в трудное кризисное время. На предприятиях ведущей нефтяной компании – ОАО "Сургутнефтегаз" – численность занятых не только не сокращается, а устойчиво увеличивается за счет создания новых рабочих мест в ходе реализации новых перспективных проектов. При этом создание рабочих мест продиктовано не только "гражданскими" чувствами руководителей компании, но и чисто производственными и экономическими условиями и обстоятельствами. В городах Ханты-Мансийского округа – Сургуте, Когалыме, Покачах, Лангепасе – строятся благоустроенное жилье, гостиницы, спортивные сооружения, медицинские учреждения, вузы.

Многое делается для решения социальных проблем коренных народов Севера, причем с акцентом на формирование надежных правовых, законодательных гарантий. В округе приняты законы "О местном самоуправлении", "О земле", утверждены "Положение о родовых угодьях" и целевые региональные программы "Трудозанятость коренных народов", "Жилье – аборигенам". Готовятся к рассмотрению проекты окружных законов "О правовых гарантиях коренных малочисленных народов Севера" и "Об общинах коренных малочисленных народов Севера". На программы социально-экономического и культурного развития коренных народов в 1999 году было выделено 138 млн рублей, а на 2000 год эта цифра была увеличена почти вдвое. На сегодняшний день в округе насчитывается 464 родовых угодья, 68 национальных предприятий.

И все же отмеченные выше достижения Ханты-Мансийского округа не опровергают, а скорее подтверждают общие тенденции социального развития территорий Тюменской области. Анализ итогов этого развития приводит к следующему важному выводу: накопившиеся за годы советской власти и переходного периода дисбалансы являются причиной усиления социального расслоения жителей области.

Как можно охарактеризовать социальную атмосферу Западной Сибири в период интенсивного освоения нефтегазовых ресурсов, т.е. в 1960-1980-е годы? В основном тремя следующими качествами:

- высокое самосознание – важность того, что ты делаешь, в чем участвуешь (освоение нефтегазовых ресурсов Западной Сибири имело не только высокий экономический приоритет, но и высокий социальный престиж, который поддерживался и обеспечивался деятельностью самых различных государственных и политических организаций, включая молодежные движения);

- высокая степень социальной защищенности (несмотря на относительно низкую обеспеченность многими видами условий и услуг социальной сферы у всех присутствовала уверенность в том, что в очень скором времени можно реально рассчитывать на получение жилья, продвижение по службе и т.п.; такие формы социальной поддержки, как путевки в санатории и дома отдыха, места в детских учреждениях и особенно медицинское обслуживание, были на гораздо более высоком уровне, чем в среднем на Большой земле);

- примерно равное положение всех работников (различия в уровне оплаты труда были не столь значительны – в 2-4 раза, притом что в конце 1990-х годов этот разрыв вырос на порядок; обеспеченность различными материальными благами и услугами руководителей объединений и управлений, квалифицированных рабочих и специалистов, несомненно, тоже была различна, но эти отличия измерялись скорее относительными долями, но никак не кратными числами).

В 1990-е годы ситуация коренным образом изменилась:

- резко усилилась дифференциация: выделилась прослойка собственников и высших руководителей (или и тех и других в одном лице); во многих компаниях были введены бонусные си-



стемы оплаты высших руководителей (с учетом не только прямой оплаты, но и компенсации различных расходов членам семей, что достигает порой сумм, исчисляемых сотнями тысяч долларов США в год);

- ослабла степень социальной защищенности: обострилась ситуация на рынке рабочих мест, как следствие, углубилась "пропасть" между теми, кто имеет работу (а значит, высокие по российским меркам доходы), и безработными; показатель явной и особенно скрытой безработицы постоянно возрастает; увеличивается и без того значительная разница в положении жителей "новых" и "старых" городов, горожан и жителей сельской местности, приезжего и коренного населения.

Не может не вызвать беспокойство то обстоятельство, что, как отмечают специалисты бывшего Госкомсевера РФ, в конце 1990-х годов на территории ХМАО и ЯНАО темпы снижения реальных доходов жителей стали выше, чем в большинстве других регионов Севера России (хотя абсолютные показатели реальных доходов все еще остаются более высокими по сравнению с другими регионами).

## **Стихийный поиск ориентиров**

Следует констатировать, что в целом значение социальных аспектов в решении проблем функционирования экономики Тюменской области возросло и продолжает возрастать. Похожая картина складывается и по всей стране. Но для северных территорий проблема социального расслоения стоит гораздо более остро, поскольку возможностей ее решения здесь (по многим причинам) существенно меньше, чем в других регионах.

Представители всех групп населения Тюменской области – трудоспособного и нетрудоспособного, промышленного и непромышленного – и раньше чрезвычайно обостренно ощущали и понимали, что благополучие всех живущих здесь людей зависит от эксплуатации природных ресурсов, причем преимущественно нефти и газа, то есть невозобновляемых ресурсов. Поэтому вполне очевидно, что взаимосвязь условий жизни населения территории и состояния дел в нефтегазовом секторе закономерно вышла на первый план сначала дискуссий, а затем и практических решений.

Как обеспечить "жизнеспособность" экономики территории, да еще на долгие годы? Что уже дали нефть и газ жителям территорий, на которых ведется добыча? Что могут еще дать? От кого и от чего зависит благополучие проживающих здесь людей?

Для Тюменской области выработка социально-экономической стратегии освоения нефтегазовых ресурсов является проблемой не только прошлого. Еще более остро она поставлена и сегодняшней жизнью. Нельзя говорить обособленно о решении социальных проблем, нельзя оценивать стратегию увеличения (или сокращения) добычи нефти и газа без привязки к социальным проблемам. Сейчас эти соображения, пожалуй, ни у кого не вызывают сомнений. Однако в ноябре 1991 года на заседании Экономического совета Тюменской области эта простая и, казалось бы, очевидная мысль вызвала горячие споры и возражения. Точка зрения оппонентов состояла в том, что приоритетной задачей стратегии социально-экономического развития должна быть добыча нефти и газа, все остальные аспекты – как ее следствие.

Подобные споры, возникавшие в то время, были типичны для переходного периода. Ведь для централизованной плановой экономики был характерен приоритет общегосударственных целей и задач. Интересы отдельных территорий и их развитие, как правило, были подчинены так называемым "народнохозяйственным интересам". Региональный (территориальный) срез в планировании имел в значительной степени формальный характер. Каждое административно-территориальное образование разрабатывало свои планы социально-экономического развития. Но эти планы были урезанными, так как планирование и управление развитием ключевых отраслей экономики целиком и полностью относилось к компетенции центральных органов хозяйственного управления страны. По позициям ключевых отраслей разработанные региональным руководством планы по существу лишь констатировали задания, устанавливаемые центром.

В практике планирования и управления экономикой фактически отсутствовало осознание целей и задач развития регионов как относительно самостоятельных социально-экономиче-



ских систем. При этом не допускалось и мысли о том, что интересы регионов могут не соответствовать общегосударственным интересам. Отсутствовали общественные институты, которые могли бы реально выражать интересы жителей территории. Областные и муниципальные органы власти были жестко встроены в систему "вертикального" управления и служили решению задач, определенных вышестоящими органами.

Это вовсе не означает, что в те годы ничего не делалось для блага людей. Но подход к решению территориальных проблем был крайне упрощенным. Считалось, что нужно обеспечить население жильем, соцкультбытом, товарами для удовлетворения основных потребностей – и этого вполне достаточно. О чем еще могут мечтать люди? Какие еще у них могут быть особые интересы? Чем интересы жителей Тюменской области могут отличаться от интересов и целей всех советских людей? Сами эти вопросы многим могли бы показаться крамольными.

Лишь перестройка положила начало формированию самостоятельного общественного самосознания жителей отдельных территорий. Именно тогда у людей открыто проявилось зреющее осознание того, что Тюменская область – это не просто источник топлива для страны и не плацдарм для реализации грандиозных народнохозяйственных проектов.

Открытое проявление и рост общественного самосознания населения области прошел как бы несколько этапов – от обостренного внимания к проблемам экологии до постановки проблем распоряжения природно-ресурсным потенциалом территории и участия в собственности ранее созданных производственных и непроизводственных активов.

Резкое повышение внимания жителей области к вопросам экологии на самом первоначальном этапе далеко не случайно. Ведь в годы советского промышленного строительства вопросам охраны окружающей среды не придавалось большого значения. Точнее, решение экологических задач считалось очень важным, но средств на эти цели всегда катастрофически не хватало. Поэтому не проводилась должная экологическая экспертиза промышленных проектов, а реализация крупных программ по освоению новых территорий всегда сопровождалась значительным уроном для окружающей среды. Все это было харак-

терно и для развития нефтегазовой промышленности в Тюменской области. Вопрос об экологии стал приобретать политическое значение, и поэтому во время перестройки на "авансцену" событий стали выдвигаться общественные экологические группы и движения, активно включившиеся в обсуждение новых проектов и экономических решений.

Однако, дав обществу пусть небольшую, но свободу, сами власти продолжали действовать прежними методами, придерживались привычных подходов к решению народнохозяйственных задач. Поэтому не случайно, что общественное движение в защиту экологии Тюменской области приобрело ярко выраженный характер протеста.

Весьма показателен в этом смысле пример отношения жителей области к уже упоминавшемуся выше грандиозному нефтехимическому проекту, родившемуся в недрах сразу нескольких союзных министерств и ведомств, отвечавших за развитие химической, нефтехимической и микробиологической промышленности в стране. Первоначально проект предусматривал сооружение одновременно пяти (!) сверхкрупных предприятий химического профиля с размещением их и на юге области, и в обоих северных автономных округах. О том, какую экологическую опасность для территорий области это может повлечь, руководство страны не подумало. Заинтересованные министерства и ведомства просто-напросто решили единым проектом закрыть все проблемы и "узкие места", построить предприятия, от которых, кстати, отказались другие регионы по причине чрезмерной экологической нагрузки. Решения правительства подверглись острой критике со стороны ученых-экономистов, экологов, были отрицательно восприняты жителями и органами местной власти соответствующих территорий. Этот пример интересен тем, что впервые на территории области общественное экологическое движение выступило как влиятельная сила.

Технология подготовки решения также была традиционной – выработанный в Госплане СССР и ведомствах проект документа был обсужден только с руководителями областных органов власти, хозяйственных структур и партийных организаций (ведь это был еще только 1988 год). В целом подготовка этого решения не соответствовала изменившимся



внутриполитическим и экономическим условиям. Это свидетельствует о назревавшей уже в тот период необходимости изменить процедуру обсуждения и утверждения крупных инвестиционных проектов, включая и их экологическую экспертизу с участием представителей общественности, с учетом интересов жителей территории.

Не менее красноречивый пример роста "экологического" сознания людей и реального влияния экологических аспектов на принятие хозяйственных решений связан с попыткой приступить к освоению газоконденсатных месторождений п-ова Ямал. Точно так же, как и в случае подготовки и принятия решения по строительству нефтегазохимических комбинатов, крупномасштабная программа была подготовлена в Министерстве газовой промышленности СССР без обсуждения и рассмотрения ее с представителями общественности и коренных народов Севера.

Освоение Ямала началось без должной координации, без общего представления о программе развития работ. В результате был нанесен значительный урон очень ранимой арктической природе, сельскому хозяйству, коренному населению полуострова. При использовании "традиционного" подхода к освоению новых месторождений (отчуждение значительных участков территории) более 800 семей – 4 тыс. оленеводов, охотников, рыбаков – были бы вынуждены покинуть свои места; угодья могли сократиться примерно на 1,2 млн га.

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

Приведенные выше примеры свидетельствуют не только об "экологизации" процедур принятия и подготовки хозяйственных решений, но и о том, что на рубеже 1980-х и 1990-х годов закончилась эпоха безраздельного господства обезличенных народнохозяйственных интересов, чуждых интересам жителей территорий, о появлении новых активных участни-

ков процесса – общественных движений и организаций, представляющих в том числе и интересы народов Севера, (например, "Ямал – потомкам!" и "Спасение Югры").

Внимание к вопросам экологии весьма скоро привело к осознанию ущемления прав и полномочий территории в отношении распоряжения своим природно-ресурсным потенциалом. Этому способствовал очевидный разрыв между результатами деятельности нефтегазового комплекса и положением в экономике страны и области: несмотря на стабильно высокие уровни добычи нефти ситуация и в экономике страны, и в экономике области все более ухудшалась.

В конце 1980-х годов для Западно-Сибирского нефтегазового комплекса становятся характерными систематические перебои с поставками продуктов питания, ухудшение материально-технического снабжения. Происходило значительное ухудшение даже по сравнению с тем качеством жизни и обеспечения работой, которое сложилось в период 1960 – первой половины 1980-х годов на Тюменском Севере. Например, после приезда М.С. Горбачева в Западную Сибирь в 1985 году была составлена программа поставки оборудования и разработки новой техники для нефтегазового комплекса, закреплённая постановлением ЦК КПСС и СМ СССР. Однако практически ничего из запланированных мероприятий выполнено не было. Напротив, результатом приезда Б. Ельцина в Тюменскую область в июле 1991 года явилось принятие указа "О развитии Тюменской области", реализация которого существенно смягчила негативные последствия так называемого "трансформационного" периода для населения и экономики области, а также заложила основы функционирования экономики региона в изменившихся экономических условиях.

Тем временем в 1989-1990 годах в коллективах стремительно нарастало нетерпение. Люди очень ждали позитивных перемен. Люди не могли и не хотели мириться с мыслью о том, что при таких гигантских объемах добываемой для страны нефти им приходилось едва сводить концы с концами. Поэтому далеко не случайно, что в начале 1990 года на конференции трудовых коллективов области впервые состоялся прямой разговор о том, чтобы вступить в коллективный трудовой спор с правительством.



Предметом спора стала, как показывает дальнейшее развитие процесса реформирования российской экономики, ключевая проблема – цены на углеводороды. До середины 1990 года государству продавалось 99,8% добываемой нефти по цене 23 рубля за тонну (при начавшейся либерализации цен на материально-технические ресурсы и услуги). Поэтому основное требование нефтяников состояло в разрешении им реализовывать самим хотя бы 8-10% от добычи.

Сырьевой характер промышленного производства, монопольное право государства на реализацию нефти и газа, полная зависимость от централизованных фондов и поставок по прямым договорам по ценам, значительно превышающим государственные, – все это поставило в тот период экономику Тюменской области в крайне сложное положение. Работники нефтегазового комплекса области хотели не просто работать и давать стране больше углеводородов, но и участвовать в определении направлений использования результатов своего труда и в конечном счете в определении направлений использования природно-ресурсного потенциала территории.

## В ПОИСКАХ ВЫХОДА

*Можно констатировать, что во второй половине 1980-х годов в общественно-политической и экономической жизни Тюменской области происходили два тесно связанных процесса:*

*- процесс определения путей и направлений развития нефтегазового комплекса на официальном уровне – прежде всего на уровне партийного и правительственного руководства (наиболее ярким выражением явилась подготовка предложений по строительству нефтегазохимических гигантов и резкому увеличению добычи, в первую очередь природного газа за счет форсированного выхода на п-ов Ямал);*

*- процесс осознания населением области – прежде всего его наиболее активной и мобильной частью, представленной работниками нефтегазового комплекса и представителями научно-технической интеллигенции г. Тюмени – невозможности и недопустимости сверхинтенсивного, экологически расточительного и обезличенного подхода к освоению территории с уникальным природно-ресурсным потенциалом.*

*До определенного времени – пожалуй, до 1990 года – эти процессы развивались практически параллельно, почти не соприкасаясь. Их стыковка произошла в период первых демократических выборов, в ходе которых был избран и Тюменский областной Совет XXII созыва.*

### У руля реформ – депутаты

Обострение кризисных явлений в экономической, социальной и политической областях жизни на территории Тюменской области совпало по времени с аналогичными процессами в стране в целом. Исходя из колоссальной финансово-экономической роли нефтегазового комплекса в экономике СССР, уме-



стно говорить, что кризисные явления в Тюменской области явились одной из причин нарастания кризисных явлений и в стране в целом. Поэтому недооценка и недопонимание роли и места Тюменской области в жизни страны (а с появлением суверенной России значение области только еще больше возросло) чревато, как показывает и опыт 1990-х годов, значительными проблемами для всех нас.

Первые попытки распутать узел проблем представляли собой не только не согласованные, но и зачастую взаимоисключающие предложения и устремления сторон. Органы партийного и государственного руководства предлагали идти по накатанному пути наращивания инвестиций (при усилении внимания к бережному расходованию средств и ресурсов); представители общественных движений выдвигали самые разнообразные соображения, вплоть до остановки нефтегазовых промыслов и возврата к первозданной природе, восстановлению первоначальной гармонии во взаимоотношениях с природой. Вполне понятно, что ни та, ни другая точка зрения не имели под собой реальных оснований – уникальный производственно-экономический комплекс, созданный в Тюменской области, несомненно, должен был функционировать и дальше, но с учетом новых условий и требований.

В стенах областного совета первого демократического созыва 1990 года было полное единодушие в том, что жить по старинке дальше нельзя. Ситуация в экономике области, и прежде всего в нефтегазовом комплексе, постепенно приобретала все более взрывоопасный характер. Участились не только трудовые конфликты, но и нарастала аварийность на производственно-технологических объектах (особенно жива была в памяти катастрофа 1989 года под Уфой, когда облако нестабильного сибирского конденсата "накрыло" два встречных поезда и произошел объемный взрыв, унесший более сотни человеческих жизней).

В областном совете были представлены оба взгляда на перспективы и направления социально-экономического развития Тюменской области – традиционный (который представляли в основном депутаты, имевшие опыт руководящей партийно-государственной работы) и альтернативный (который предлагали депутаты от общественных движений, производственники, представители кооперативного движения и т.д.).

Не сразу и не просто удалось выявить магистральный путь развития области. Шла упорная борьба мнений и в определенном смысле борьба идеологий во взглядах на будущее Тюменской области. Напряженная работа продолжалась более четырех месяцев – с июля по октябрь 1990 года. В результате состоялось убеждение, что для территории с преимущественно сырьевой экономикой ключевой является проблема рационального недропользования, нацеленного на создание предпосылок долговременного устойчивого развития региона. Надежду на успех задуманного давали те первые ростки политической демократии и экономических свобод, которые появились в перестроечном Советском Союзе.

Депутаты облсовета в сотрудничестве с производственниками, учеными и специалистами из разных городов страны – не только Тюмени, но и Москвы, Новосибирска, Свердловска – разработали концептуальные основы социально-экономического развития Тюменской области<sup>12</sup>. Здесь очень пригодилась колоссальная энергия и организаторские способности Б.А. Бинкина, вовлекшего в работу лучшие научные силы страны.

Следует отметить, что ни одна из предложенных в тот период федеральных программ "перехода к рынку" почти не затрагивала вопросы недропользования и специфические вопросы развития сырьевых территорий. В горнорудной области они в основном были ориентированы на резкое сокращение инвестиционной активности в горнорудных отраслях и изменение пропорций и принципов распределения ранее созданного общественного богатства.

В этом смысле тюменцы оказались первопроходцами. Надо помнить, что законодательство о недрах в Советском Союзе к тому времени практически отсутствовало. Ситуация была такова, что разведанные месторождения находились во владении многих предприятий и организаций. В этих условиях нужно было определить и принять порядок передачи в пользование месторождений нефти и газа на территории Тюменской области. Что и было сделано решением областного Совета народных депутатов от 24 мая 1991 года за № 127. Поскольку на уровне ре-

<sup>12</sup>"Концепция перехода Тюменской области на принципы самоуправления в условиях формирования рыночной экономики". - Тюмень, Уч-к множит. печати Облсполкома, 1990. - 13 с.



спублики в то время еще не были созданы учреждения, регулирующие порядок передачи во владение и пользование недрами, областной Совет внес в союзные и республиканские органы предложения о необходимости принятия Кодекса о недрах и создания Государственного фонда недр.

В отличие от федеральных программ, "Концепция перехода Тюменской области на принципы самоуправления в условиях формирования рыночной экономики", принятая Первой сессией Тюменского областного Совета XXII созыва в конце 1990 года, была основана на рыночных подходах к недропользованию и создавала предпосылки долговременного устойчивого развития территории.

В основу концепции легла идея о переходе на общепринятые в мире принципы и подходы к управлению природно-ресурсным потенциалом. В дальнейшем эти же принципы были использованы при подготовке целого ряда законопроектов федерального и союзного значения по вопросам недропользования и участия территорий в решении проблем социально-экономического развития, включая и Федеральный закон "О недрах". При следовании данным принципам можно было ликвидировать многие серьезные пробелы в определении путей и направлений формирования основ рыночной экономики в стране в целом.

Одновременно в ноябре 1990 года сессия Тюменского областного Совета направила обращение к руководству страны, в котором говорилось о критическом положении в нефтегазовом комплексе. В конце января 1991 года состоялось заседание Кабинета Министров СССР с участием Президента СССР, которое целиком было посвящено ситуации у нефтяников.

Идеи расширения прав и полномочий Тюменской области в использовании своего природно-ресурсного потенциала для решения текущих и долгосрочных социально-экономических задач были положены и в основу будущей Программы развития области. Эти идеи и подходы получили тогда свою правовую поддержку в виде Указа Президента РСФСР от 19 сентября 1991 года №122 "О развитии Тюменской области", который был подписан после поездки Б.Н. Ельцина в Тюменскую область в июле 1991 года.

Следует отметить, что эти идеи имели отнюдь не локальное значение. Включение в рамки экономических преобразований процессов и отношений, связанных с использованием природно-ресурсного потенциала, а также повышение роли и места сырьевых территорий было направлено на решение общесоюзных и общероссийских проблем. Новые принципы недропользования и расширение прав и полномочий территорий в этой области должны были обеспечить прекращение безнравственного разбазаривания невосполнимых и уникальных минерально-сырьевых ресурсов, прежде всего нефти и природного газа. Очевидно, что такая направленность привела бы к снижению роли и влияния групп, всецело ориентированных на перераспределение произведенных и созданных в пределах сырьевых территорий богатств.

Еще в 1990 году состоялась одна из первых поездок делегации Тюменского облсовета в Канаду. Знакомство с системой государственного регулирования минерально-сырьевым сектором Канады в добавление к собственному опыту убедило нас в том, что эффективное со всех точек зрения развитие нефтегазовой промышленности и в нашей стране может быть достигнуто лишь в рамках системы, сочетающей в себе и общегосударственные, и региональные интересы. Именно поэтому еще в 1991-1992 годах областным Советом был подготовлен целый блок предложений по формированию новой организационной структуры нефтяной промышленности, основанной на принципах разумного компромисса интересов. Эти предложения включали не только меры по акционированию предприятий нефтегазового сектора (о приватизации мы тогда еще не думали), но также идею создания целой системы региональных компаний и реализации регионально-ориентированных проектов. К сожалению, многое из задуманного так и не удалось осуществить.

В течение первой половины 1991 года Тюменский областной Совет везде, где только можно, продолжал ставить вопрос о создании Фонда недр. Нам остро была необходима помощь в реализации принятой областным Советом концепции социально-экономического развития региона. Но, к сожалению, эти действия не получили должной поддержки в высших эшелонах



власти. В центре были гораздо больше озабочены тем, что утрата монополии на нефть и природный газ лишает одной из последних возможностей влиять на экономику страны.

Прошедшие годы со всей убедительностью показали, что других-то вариантов не было и нет! В результате был упущен вполне реальный шанс для предотвращения фатального государственного кризиса.

После распада СССР начался второй этап социально-экономических реформ, которые приобрели более последовательную рыночную направленность. В феврале 1992 года высшим законодательным органом новой независимой России был принят Закон "О недрах", ставший фундаментальной основой построения рыночной системы недропользования с учетом интересов не только центра, но и территорий – субъектов Российской Федерации. В этом законе нашли свое отражение многие из подходов, которые были разработаны в Тюмени на один-два года раньше, но не получившие в то время поддержку союзных властей.

Одной из наиболее характерных черт нового этапа реформ, придавшей ему особую окраску, стало фактическое разделение Тюменской области на три самостоятельные равноправные территории в статусе субъектов Российской Федерации. В результате под юрисдикцией областных властей остались только южные районы области, не входящие в состав автономных округов. Далее каждая из территорий пошла по своему пути. Однако в жизни и автономных округов, и юга области осталось неизменным то, что основой развития хозяйства и социального благополучия по-прежнему оставались ресурсы недр. Нефтегазовый сектор сохранил свою ведущую роль в экономике всех территорий области, он остался основным работодателем для населения и главным поставщиком доходов в бюджеты территорий.

Тогда казалось, что процесс распада области не имеет объективной природы, поскольку все территории тесно связаны экономически и взаимно дополняют друг друга, у них – общие (или очень близкие) проблемы, цели и задачи развития. Однако сепаратизм автономных округов связан не только с узкополитическими интересами местных властных элит или подчас же-

сткими и решительными (но в итоге не увенчавшимися успехом) мерами областных органов власти в стремлении сохранить территориальную целостность Тюменской области. Во многом он является итогом длительного предшествующего периода формирования двух различных экономических укладов в пределах одного административно-территориального образования областного уровня.

Сейчас, по истечении нескольких лет, можно более трезво оценить события того времени. Совершенно очевидно, что распад Тюменской области, по большому счету, не пошел на пользу ни одной из территорий. Но не менее очевидно и другое. Действительной причиной распада было не только и не столько "стремление к сепаратизму", сколько вполне объективное отторжение жителями и властями автономных округов того политического и хозяйственного централизма, который сложился в советское время и который доказал свою неэффективность на всех уровнях. У автономных округов было немало веских оснований считать Тюмень (областной центр) совершенно ненужным промежуточным звеном в управлении, стоявшим между ними и федеральным центром.

## **Программа возрождения: упущенный шанс**

В начале 1990-х годов перспективы развития Тюменской области связывались непосредственно с идеей расширения экономической самостоятельности. Именно тогда родилась идея создания Тюменской экономической зоны. Это предложение было закреплено в решении II сессии областного Совета в июне 1991 года. При этом мы подчеркивали, что не надо путать особый экономический район с так называемыми свободными зонами, о которых в тот период говорилось очень много. Суть особой экономической зоны состоит, по нашему мнению, в том, что недра, лес, водное хозяйство и прочие природные ресурсы должны находиться под реальным контролем территории и она может распоряжаться частью своих природных богатств.

Эти принципы и положения были обсуждены во время визита Б.Н. Ельцина в Тюменскую область летом 1991 года, а затем легли в основу известного Указа Президента РФ № 122.



При подготовке решения "О статусе особого экономического района Тюменской области" мы исходили из того, что в области сложилась ситуация, не позволяющая не только развивать, но и стабилизировать положение в экономике и социальной сфере. Состав и состояние производительных сил и систем управления требуют введения формы руководства народным хозяйством области, соответствующей периоду перехода к рыночным отношениям. В качестве основы управления экономикой и социальной сферой был принят программно-целевой подход, а основным плановым документом стала Программа развития Тюменской области.

Еще в ходе подготовки предложений для российского руководства обсуждались два основных подхода к формированию и реализации Программы. Первый подразумевал "простое" расширение прав и полномочий Тюменской области в использовании своего природно-ресурсного потенциала. Второй подход предполагал не только расширение прав по использованию природно-ресурсного потенциала, но и придание органу управления Программой функций государственного управления всей хозяйственной системой региона по образцу американской государственной корпорации "Программа развития долины Теннесси".

Поскольку накопившиеся проблемы носили комплексный и многоплановый характер, то поначалу казалось, что предпочтительнее должно быть отдано второму пути, весьма положительно зарекомендовавшему себя на практике. Но приходилось принимать во внимание ключевую роль Тюменской области не только в национальной экономике, но и в экономике стран Восточной Европы, а также существовавшую расстановку сил на политической и экономической аренах. Пожалуй, определяющую роль сыграло и то обстоятельство, что при обострившемся противостоянии союзного и российского руководства второй вариант был нереален. Кроме того, при создании корпорации вставали трудноразрешимые проблемы "вычленения" нефтегазового сектора Тюменской области из сложившейся системы управления.

В результате основные усилия были направлены на детальную проработку первого варианта. В рамках этого подхода удалось связать воедино все звенья цепи "региональное социально-экономическое развитие – недропользование – развитие нефтегазового сектора".

Механизмы разработки, финансирования и реализации мероприятий Программы должны были опираться по тем временам, прямо скажем, на революционные положения, среди них:

- платность пользования недрами и право территории на получение средств за пользование недрами;
- создание региональных комитетов по недрам;
- получение предприятиями и организациями права свободно использовать до 30% производимой продукции (по нефти и газу – 10%, продукции рыбного хозяйства и перерабатывающей промышленности – до 50%) на поддержание уровня производства, техническое перевооружение и решение социально-экономических проблем населения;
- выработка новых принципов ценообразования на нефть, газ и продукты их переработки с учетом платного природопользования, формирования цен на углеводороды с учетом реального платежеспособного спроса и обеспечения тем самым условий функционирования предприятий в условиях самофинансирования;
- создание на территории области акционерных обществ по разведке полезных ископаемых и эксплуатации природных ресурсов (фактически – формирование вертикально интегрированных компаний).

В целом в Указе Президента РФ были определены и подходы к обеспечению финансирования мероприятий Программы, а именно предусматривалось:

- формировать и свободно использовать территориальный фонд товарных и сырьевых ресурсов;
- разработать процедуру формирования бюджетов области и округов с учетом реализации Программы.

Согласно Указу был образован Фонд реализации Программы. На первом этапе он формировался за счет полученных администрацией Программы квот на экспорт продукции нефтегазового комплекса и других отраслей. В дальнейшем эти квоты были уменьшены, а затем и совсем ликвидированы. Но в то время, когда не было ни отчислений за недра в региональные бюджеты, ни положения о лицензировании, местные квоты тоже сыграли свою положительную роль. За счет обмена с другими регионами они позволяли насыщать товарный рынок области, создавать средства на текущие расходы.



Руководить реализацией Программы должна была специально сформированная Администрация из представителей органов государственной власти РСФСР, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Кроме того, была создана коллегия Программы, в состав которой вошли пять представителей федерального центра и шесть представителей из региона. Это, с одной стороны, обеспечивало взаимосвязь национальной экономики и важнейшего для нее региона в условиях слома старой системы управления. С другой стороны, создавало некоторый прообраз механизма решения межрегиональных проблем.

Забегая вперед, можно констатировать, что в области, на территории которой в 1992 году появились три равноправных субъекта федерации с самостоятельными бюджетами, такой способ реализации совместных проектов по сути был примером межрегионального сотрудничества, что стало очень актуальным в последующие годы. Постановлением Правительства РФ №184 от 20 марта 1992 года были определены правовой статус и организационная структура данной Программы как региональной с составными частями (подпрограммами) развития автономных округов и отдельных отраслей.

Однако почти с момента выхода в свет Указа Президента РФ "О развитии Тюменской области" начались трудности его согласования и получения областью тех прав и полномочий, о которых в данном документе говорилось. Фактически ввод в действие Указа был приостановлен в недрах российского правительства, поскольку уже тогда готовились решения по приватизации нефтегазового комплекса, а также формировались контуры новой олигархической модели российской экономики. В этой ситуации расширение прав и полномочий отдельного региона неизбежно вступало в противоречие с планами правительства.

В этот период Ю. Шафраник попросил о встрече с Президентом РФ. Встреча состоялась 24 января 1992 года. Ее основным лейтмотивом было обсуждение ключевых проблем реализации Указа "О развитии Тюменской области". Прежде всего речь шла о состоянии дел в нефтегазовом комплексе. Мы остро поставили вопрос о финансировании комплекса, о развитии реальных договорных отношений при реализации углеводородов,

о прекращении дотационного характера поставок в бывшие советские республики. Итогом данной встречи стало подписание распоряжения о квотах на поставки нефти, газа и леса в другие территории. При этом нельзя не отметить, что в наметившемся противостоянии между правительством и администрацией Тюменской области Б.Н. Ельцин принял сторону администрации.

Ключевые положения программы развития Тюменской области формировались на основе расширения прав и полномочий территории в распоряжении своим природно-ресурсным потенциалом. Особой надежды на трансферты и дополнительные "вливания" со стороны федерального центра, а также различных правительственных и межгосударственных структур мы не возлагали. И, как показывает практика прошедших 10 лет, в общем мы оказались правы. Однако, вместе с тем, реалии российской экономической действительности внесли в намеченные нами подходы определенные коррективы.

Основные причины, как представляется, были (и остаются) связаны с тем, что процесс преобразования экономики оказался не столь быстрым и не столь целенаправленным, как это предполагалось. Длительность процесса преобразований, низкие темпы экономического развития в течение довольно продолжительного времени, отсутствие притока средств для решения социальных проблем и поддержания колоссальной инфраструктуры страны – все это привело не только к сохранению, но и усилению фискально-ориентированного давления и регулирования со стороны государства на нефтегазовый сектор.

За годы, прошедшие с момента разработки областной программы, нефтегазовый сектор так и не смог стать привлекательной для инвестиций отраслью экономики. Объемы привлеченных инвестиций не идут ни в какое сравнение с потребностями нефтегазового сектора и смежных отраслей и сфер экономики страны: при общей потребности в размере свыше 50 млрд долларов реально привлечено немногим более 3 млрд долларов, а основным источником инвестиций по-прежнему являются амортизационные отчисления.

Значительно сузились возможности использования финансовых инструментов для решения региональных экономических проблем. Предполагалось, что при повышении цен на углеводо-



роды и достижения сбалансированности экономики страны удастся сформировать региональный бюджет развития. Одной из его составных частей могли бы стать региональные финансовые фонды, обеспечивающие накопление финансовых ресурсов для сырьевых территорий.

Однако процесс освоения территориями тех возможностей, которые были им предоставлены в вопросах использования своего природно-ресурсного потенциала, слишком затянулся. Основное внимание было сфокусировано на текущих фискальных условиях предоставления недр в пользование без учета общего социально-экономического эффекта вовлечения минерально-сырьевых ресурсов в хозяйственный оборот. В течение 1992-1993 годов происходило в некотором смысле негласное соревнование – какая территория больше тендеров объявит и больший размер бонусных платежей получит. Победителем стал ХМАО: там состоялся тендер по Приобскому месторождению, в результате которого компания "Амоко" обязалась заплатить бонус в размере 30 млн долларов. Позднее эта компания вышла из данного проекта.

Реализацию Программы, да и в целом всех задуманных начинаний, значительно осложнила волна суверенитетов, которая не обошла стороной и Тюменскую область. Хотя надо признать, что еще в ходе подготовки Программы разногласия между округами и областными властями проявлялись достаточно остро. К примеру, во время поездки Б.Н. Ельцина летом 1991 года неожиданно для областного Совета народных депутатов появились альтернативные "окружные" варианты решения проблем. Это свидетельствовало, в частности, о том, что принятие Указа о развитии Тюменской области было лишь первым шагом и что реализовать его будет непросто.

Выполнение Программы, естественно, зависело от многих внешних условий, например от определения квот и механизмов поставок в другие регионы, а также поставок в бывшие республики СССР, которые вошли в состав СНГ. Союзные министерства реагировали на новые правила тоже по-разному. Так, нефтяники соглашались, что недра должны быть под контролем территории, а вот с газовиками наладить взаимоотношения было сложнее. Различные ведомства федерального уровня стре-

мились сохранить свои позиции в системе управления. Складывающиеся экономические и политические условия не позволили в полном и законченном виде реализовать Программу. Нынешняя Программа развития Тюменской области, естественно, далека от того идеала, который задумывался в начале 1990-х.

Негативную роль в судьбе Программы сыграли обострившиеся проблемы административно-территориального устройства Тюменской области. В дальнейшем органами власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов было подписано Соглашение, в котором к сферам совместной компетенции были отнесены вопросы разработки и реализации программ для решения общих проблем региона. В 1992 году было разработано и утверждено малыми Советами народных депутатов всех трех субъектов федерации Положение о порядке формирования и реализации общеобластных целевых программ. В 1993 году был утвержден перечень из 23 программ, намеченных к реализации в 1993-1995 годах, и определены их генеральные заказчики. И это практически все, что осталось от совместной Программы.

Сейчас экономическая ситуация на территории Тюменской области далеко не одинакова. На юге области ее можно охарактеризовать как находящуюся в стадии стагнации – практически все инвестиционные проекты, в которых участвовала и Администрация Тюменской области, и Администрация Программы, не имели успешного завершения (например, создание рентабельных и высокоэффективных современных, преимущественно перерабатывающих сельскохозяйственное сырье, производств). Приток инвестиций из округов существенно сократился. И все это вместе взятое резко повысило значение и зависимость от ранее завоеванных позиций в вопросе поступления части платежей за пользование недрами с территорий автономных округов. Их доля в доходной части бюджета юга Тюменской области выросла с 18% в 1992 году до более чем 30% в конце 1999 года. Юг области во все большей степени становится территорией-рантье. Однако этих поступлений, хотя и гарантированных и стабильных, все же не хватает на погашение долга в 200 млн немецких марок, полученных ранее, в 1994-1996 годах, в рамках кредитно-бартерной линии, предоставленной Германией.



В целом за 1990-е годы произошло значительное ослабление роли и значения экономики юга Тюменской области относительно автономных округов – ее доля уменьшилась по всем основным показателям (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Изменение соотношения экономического потенциала севера (ХМАО+ЯНАО) и юга Тюменской области в 1990-е годы**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Промышленное производство</b>									
Север	81.5		91.1	91.5	92.1	91.9	93.3	94.0	96.0
Юг	18.5		8.9	8.5	7.9	8.1	6.7	6.0	4.0
<b>Инвестиционный капитал</b>									
Север	85.2		86.0	88.2	90.1	90.3	91.4	91.1	
Юг	14.8		14.0	11.8	9.9	9.7	8.6	8.9	
<b>Бюджетные доходы</b>									
Север		80.6	77.3	82.0	78.2	80.2	84.4	86.8	
Юг		19.4	22.7	18.0	21.8	19.8	15.6	13.2	
<b>Платные услуги</b>									
Север	50.0	62.5	60.6	62.7	78.3	76.9	76.1	73.6	
Юг	50.0	37.5	39.4	37.3	21.7	23.1	23.9	26.4	

Источник: Госкомстат

Поэтому вполне очевидно, что современный экономический потенциал юга Тюменской области не в состоянии в обозримом будущем обеспечить удовлетворение значительной части спроса северных округов на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. В силу этого обстоятельства, как нам представляется, необходимы целенаправленные усилия по повышению экономической роли и значения юга. Без этого юг не будет иметь реальных возможностей стать центром хозяйственного тяготения всей Тюменской области.

В течение 1990-х годов степень открытости экономики Тюменской области значительно возросла, и поэтому проблемы экономической интеграции и кооперации экономики нефтега-

зовых северных округов должны рассматриваться в рамках более широкого сообщества территорий. Например, удовлетворение спроса на продукцию машиностроения тяготеет к формированию более устойчивых экономических связей с областями Урала, Омской и Курганской областями.

## Революция в недропользовании

Оценивая итоги пройденного пути, можно сделать немало интересных и поучительных выводов, выявить как общие, так и специфические черты для каждой из территорий области.

Общее, прежде всего, состоит в том, что все территории включили механизмы платного недропользования в систему формирующихся экономических отношений. В рамках современной хозяйственной системы, работающей на основе рыночных принципов, регионы с преимущественно сырьевой экономикой (а Тюменская область в целом бесспорно относится к их числу) имеют в своем распоряжении два главных рычага воздействия на экономические процессы. Первый – механизмы и правила предоставления природно-ресурсного потенциала (недр, земли, водных и растительных ресурсов) в пользование хозяйственным субъектам, занимающимся производственной деятельностью. Второй – распределение доходов от эксплуатации природных ресурсов.

Именно по такому пути Тюменская область и пошла с 1990 года. Благодаря этому удалось решить или по крайней мере приблизиться к решению целого ряда сложных проблем. Среди них и поддержание на довольно высоком уровне налоговых поступлений в бюджеты субъектов Федерации, расположенных на территории области, и выстраивание отношений с нефтегазовым сектором в новых условиях хозяйствования, и выработка подходов к стабилизации социальной обстановки, и многое другое.

Акцент Тюменской области на формирование новой системы недропользования как основы решения широкого круга социально-экономических проблем во многом определил тот путь, по которому пошли впоследствии другие сырьевые регионы России. Вместе с тем – и это приходится констатировать с определенной степенью сожаления – в применении процедур недропользования для решения социально-экономических про-



блем реализован только самый поверхностный слой, а именно получение части налоговых поступлений от добычи невозпроизводимых минерально-сырьевых ресурсов по заниженным внутрикорпоративным ценам.

Вследствие того, что каждая из территорий области стала самостоятельно решать вопросы управления недропользованием в пределах своих пространственных границ и своих конституционных полномочий, сложилась новая система распределения доходов ("расщепления налогов") от добычи нефти и газа. Все территории (включая и юг области, почти не имеющий добычи углеводородов) получили весомый источник доходов в региональные бюджеты в виде ресурсных платежей, и прежде всего платежей за пользование недрами (см. таблицу 3).

Таблица 3

**Структура платежей за пользование природными ресурсами по регионам Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, % от ресурсных платежей в 1999 году**

Территория	Доля ресурсных платежей в налоговых доходах регионального бюджета	За пользование недрами	За пользование лесным фондом	За пользование водными объектами	Земельный налог	Отчисления на ВМСБ
Томская область	6,6	45,8	3,1	3,90	3,40	43,70
Тюменская область	97,5	0,3	0,01	2,10		0,08
Ханты-Мансийский АО	26,0	73,6	0,3	0,05	1,00	24,90
Ямало-Ненецкий АО	29,6	78,2	0,1	0,05	1,20	20,40

Так, например, за 9 месяцев 1999 года доля платежей за пользование недрами в территориальных бюджетах регионов ЗСНГК составила: в ХМАО – 25,4%, в ЯНАО – 29,1%, в Тюменской области – 30,5%. В то же время в доходах бюджета Томской области платежи за пользование недрами составили в тот же период лишь 5,3%, что объясняется безусловным доминированием в регионе одной нефтяной компании – ОАО "ЮКОС" – и широким применением ею трансфертных цен.

Не может не вызывать удивления тот факт, что роль ресурсных платежей в формировании доходной части нефтегазовых территорий несопоставима с той реальной ролью, которую играют эксплуатирующие компании в экономике данных территорий – в формировании валового регионального продукта, промышленном производстве, формировании основных активов. Нельзя признать правильным, что в основном нефтегазодобывающем районе России доля основного ресурсного налога – платежей за пользование недрами – неуклонно снижается и за последние годы переместилась с первого на третье место, после НДС и налога на прибыль. Эти тенденции отражают усиление фискальной направленности налогообложения нефтегазового сектора, а также расширение сферы применения трансфертных цен.

В вопросах реализации различными территориями Тюменской области своих прав по управлению недрами можно увидеть довольно значительные различия. С этой точки зрения очевидным лидером является Ханты-Мансийский округ, который (в рамках своих конституционных прав и полномочий) наиболее последовательно и целеустремленно движется по пути построения ясного и развитого законодательства как основы управления недропользованием.

В округе создан специальный научно-аналитический центр, занимающийся проблемами недропользования и поиском решений по наиболее эффективному вовлечению в хозяйственный оборот ресурсов нефти и газа. Да и в практическом плане Ханты-Мансийский округ, организовавший несколько успешных лицензионных конкурсов, опережает своих соседей.

Эти успехи связаны, прежде всего, с именами В.И. Карасева (заместителя главы Окружной администрации) и В.И. Шпильмана (основателя Научно-аналитического центра рационального недропользования). Администрации ХМАО удалось не только собрать сильную команду специалистов в Ханты-Мансийске, но и привлечь интеллектуальный потенциал города Тюмени, где еще в советские времена был создан мощный комплекс научно-исследовательских учреждений нефтегазового профиля. Реальным выражением доверия со стороны компаний-недропользователей проводимой на территории ХМАО



политики явилось то, что на одном из последних конкурсов по предоставлению прав на пользование недрами весной 2000 года суммарный бонус, который согласились выплатить компании-победительницы, превысил 62 млн долларов (в два раза выше рекордного показателя 1993 года).

На фоне Ханты-Мансийского округа, проводящего активную политику управления недропользованием, достижения других территорий области выглядят заметно скромнее. Властями Ямало-Ненецкого округа и Тюменской области, безусловно, проделана большая работа по формированию правовой базы недропользования, привлечению нефтегазовых компаний к решению социально-экономических проблем. Однако в целом эта территория занимает скорее позиции пассивного получателя незначительной части ренты от использования ресурсов нефти и, прежде всего, газа. ЯНАО в большей степени, чем ХМАО, находится в зависимости от состояния дел в одной компании – ОАО "Газпром", что значительно затрудняет использование процедур конкурсного предоставления недр для формирования конкурентной среды, благоприятной для венчурных инновационно-ориентированных компаний.

В целом же в процессе развития системы недропользования сделано немало, но значительно меньше, чем можно было бы сделать. Например, только в конце 1999 года подписано соглашение о разделе продукции по Самотлору, хотя первые проработки в этом направлении относятся еще к 1993 году. Так и не состоялся проект освоения Приобского месторождения, лицензионный конкурс по которому был проведен Ханты-Мансийским окружным советом в том же 1993 году. Причина этой конкретной неудачи вызвана, на наш взгляд, стремлением властей округа как можно скорее утвердить собственный приоритет в привлечении иностранных инвесторов и объявить о начале использования новой системы предоставления прав на пользование недрами. Уже на протяжении нескольких лет не удается сдвинуть с мертвой точки Уватский нефтяной проект на юге области.

Однако больше всего настораживают не эти отдельные неудачи, вызванные во многом "болезнями роста". Настораживает и вызывает беспокойство то, что вопросы формирования активно действующей системы недропользования, к которой

должно быть привязано решение всех других задач, в реальной политике, тонут в разного рода ведомственных и аппаратных разногласиях и проблемах и зачастую утрачивают свою приоритетность.

Законодательство о недрах для территорий Тюменской области (и для большинства территорий РФ) является вторым по значению блоком законодательных актов после Конституции РФ. В целом для России трудно переоценить роль и значение норм и правил предоставления природно-ресурсного потенциала в пользование и последующего мониторинга их использования.

Пример провинции Альберта (Канада) со всей красноречивостью демонстрирует значение этого эффективного инструмента решения экологических, инновационных, финансовых, социальных и прочих проблем (однако за этим стоят годы и годы конструктивной и скоординированной работы как представителей всех ветвей власти, так и бизнеса и населения провинции).

В России к настоящему времени снят только самый верхний пласт проблем и вопросов, связанных с недропользованием и созданием на этой основе новой системы управления региональной экономикой. Пока научились выдавать лицензии, теперь находимся в стадии освоения процедур обсуждения, подготовки и заключения соглашений на контрактной основе. Начинают формироваться действенные системы контроля за выполнением условий лицензионных соглашений и проч. И одних усилий Ханты-Мансийского округа в этих вопросах явно недостаточно.

*Вместе с тем, как это очень часто происходит в жизни, движение по одному избранному направлению очень скоро исчерпывает его положительный потенциал. То же самое может произойти и происходит с системой недропользования, основанной только на вопросах выдачи и мониторинга лицензий. Основное назначение современной системы недропользования с региональной точки зрения – формирование системы социальной и экономической защиты сырьевых территорий от негативных последствий истощения минерально-сырьевых ресурсов. Решение этой задачи требует включения в сферу интересов сырьевых территорий также вопросов ценообразования и формирования эффективной и конкурентной среды в рамках минерально-сырьевого сектора.*



Автономные округа – и ХМАО, и ЯНАО – начиная с 1991 года добились большого продвижения в решении социально-экономических проблем. За короткий срок удалось сделать многое из того, что не было сделано в советское время. Вместе с тем, как представляется, динамизм развития экономики округов в последние годы начинает ослабевать, что также свидетельствует об исчерпании потенциала ранее принятых решений.

Новый импульс для решения проблем социально-экономического развития территории можно получить только с углублением практического воплощения основных идей и подходов, связанных с совершенствованием механизмов недропользования. Стремление к опоре на собственные силы проявляется все отчетливее, но зачастую приоритет отдается региональным инвестиционным проектам из соображений престижности, а не социально-экономической целесообразности (сооружение, например, малых нефтеперерабатывающих предприятий). В конечном счете такая стратегия приводит не к защите территорий, а, наоборот, к значительному их ослаблению под напором сильного, динамичного и более целеустремленного оппонента – вертикально интегрированных нефтяных компаний и ОАО "Газпром".

### **Приватизация, интеграция...**

Переход к платному недропользованию хронологически и по сути был лишь первым шагом на пути реформирования всей системы отношений, связанных с народнохозяйственным оборотом природно-ресурсного потенциала Тюменской области и их важнейшей составляющей – нефтегазовых ресурсов (то есть поиски, разведка, освоение, добыча, транспортировка, переработка и распределение). Следующим логичным шагом стало реформирование нефтегазового комплекса (прежде всего его организационно-экономической структуры) и в дальнейшем – отношений собственности.

Работа по реформированию нефтегазового комплекса на территории Тюменской области началась еще в конце 1980-х годов. Работа велась параллельно на двух уровнях:

- на союзном – сначала предприятия бывшего Министерства газовой промышленности были переподчинены Государст-

венному газовому концерну "Газпром", а затем была начата работа по формированию государственного концерна в нефтяной промышленности – прообраза компании "ЛУКОЙЛ";

- на территориальном – областном Советом в 1990-1992 годах были подготовлены предложения по созданию Западно-Сибирской нефтегазовой корпорации.

При подготовке реструктурирования нефтегазового сектора первостепенное внимание было уделено формированию вертикально интегрированных компаний, объединяющих в своем составе стадии "движения" углеводородов по всей технологической цепочке – от разведки до реализации продуктов переработки конечным потребителям. Создание именно такого типа структур было вызвано следующими обстоятельствами:

- доминирование в мировом нефтегазовом секторе вертикально интегрированных компаний;

- чрезвычайно острая проблема с инвестициями в нефтегазовом комплексе – ни одно отдельно взятое производственное объединение не было в состоянии справиться с проблемами финансирования проектов по освоению и запуску в разработку новых месторождений;

- происходящее открытие экономики для иностранного капитала, что предопределяло необходимость формирования в нефтегазовом комплексе равных по финансово-экономическому потенциалу отечественных партнеров.

В целом, как представляется, процесс реформирования нефтегазового комплекса России был достаточно хорошо продуман и спланирован. Первоначальные идеи и соображения по структуризации нефтяного комплекса и формированию нефтяных компаний в дальнейшем нашли отражение в Концепции по приватизации предприятий ТЭК Российской Федерации в июне 1992 года. Эти принципы легли также в основу Указа Президента России от 17 ноября 1992 года № 1403 "Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения". Этот Указ был рассмотрен и утвержден Верховным Советом Российской Федерации и по своему статусу соответствует закону.



Последним программным документом в нефтяной отрасли является разработанная Минтопэнерго России по поручению Правительства в апреле 1995 года Концепция управления нефтяной промышленностью России.

Концепция предусматривала:

- повышение эффективности использования природных ресурсов нефти и продуктов ее переработки;
- приоритет создания на рынке нефти и нефтепродуктов крупных вертикально интегрированных компаний (объединяющих предприятия по освоению месторождений, добыче, переработке и сбыту нефтепродуктов), способных аккумулировать и эффективно использовать финансовые, технические и материальные ресурсы для реконструкции и расширения производства;
- сохранение и совершенствование сложившихся производственно-технологических связей в области добычи и переработки нефти и сбыта нефтепродуктов;
- обеспечение потребностей внутреннего рынка нефти и нефтепродуктов и выполнение внешнеэкономических обязательств Российской Федерации;
- сочетание региональных и федеральных интересов;
- создание конкурентной среды для предприятий основного производства и производственной инфраструктуры;
- создание организационно-правовых и экономических условий развития конкурентной среды на региональных рынках нефтепродуктов, обеспечение выхода на региональные рынки нефтепродуктов нескольких нефтяных компаний;
- создание специализированных компаний в сфере производственной и научной инфраструктуры нефтяного комплекса;
- формирование хозяйственных структур с учетом требования их конкурентоспособности с зарубежными компаниями и фирмами;
- обеспечение равных условий экономической деятельности на российском и зарубежных рынках;
- обеспечение государственного контроля и регулирования деятельности топливно-энергетического комплекса.

Курс на формирование вертикально интегрированных нефтяных компаний был выбран абсолютно правильно. Такая структура имеет массу организационных, финансовых, техно-

логических преимуществ по сравнению с тем, что представляла собой нефтяная промышленность бывшего СССР и, как показывает мировой опыт, наиболее соответствует условиям рынка.

Предполагалось на базе существовавшей в нефтяной промышленности госсобственности сформировать максимум 6-7 мощных вертикально интегрированных нефтяных компаний с контрольным пакетом акций в собственности у государства, способных не только обеспечить потребности российских потребителей, но и конкурировать с ведущими компаниями мира. Приватизация не рассматривалась как неизбежно необходимый этап реструктурирования нефтяной промышленности и, в случае ее осуществления, приватизация каждой нефтяной компании должна была проводиться индивидуально, по специально разработанной программе. Поспешность была неуместна. Выбросить на рынок одновременно активы государственной собственности стоимостью 100 млрд долларов США означало бы обесценить товар.

Главное направление – формирование 6-7 вертикально интегрированных компаний – в целом было верным. Такой шаг давал возможность дальнейшего продвижения в направлении уточнения статуса и детализации отношений этих компаний с государством – и на федеральном, и, что особенно важно, на региональном уровнях.

Но дальше, к сожалению, все пошло по известной формуле: "Хотели как лучше, получилось как всегда". Число вертикально интегрированных компаний стало расти как снежный ком из-за амбиций и региональных лидеров, и народившихся к тому времени олигархов. В 1993-1995 годах каждый олигарх, получивший деньги благодаря своей близости к государственным финансовым потокам (в своей основе преимущественно нефтегазовым), стремился создать свою "карманную" вертикально интегрированную компанию. Противостоять такой тенденции, даже находясь на посту министра топлива и энергетики РФ, было просто невозможно.

Однако создание крупных вертикально интегрированных компаний в российской нефтяной промышленности всегда рассматривалось лишь как первый этап в формировании новой организационной структуры отрасли. Концепция управления нефтяной промышленностью предусматривала создание условий для формирования на базе частного капитала большого



числа мелких компаний (совместных предприятий, акционерных обществ и т.п.) на новых проектах, оказание им всяческой помощи и защиты со стороны государства. Это новые рабочие места, заказы оборудования, техники, труб – небольшими партиями в отдельности, но значительные в совокупности. И самое главное, конечно же, инвестиции. Под реальный проект на конкретном месторождении небольшая частная компания всегда сумеет найти кредит и возможность его выплатить – в условиях благоприятной налоговой системы, конечно.

Говоря о малом бизнеса в нефтяной отрасли, необходимо подчеркнуть одну принципиальную особенность: деятельность этого сегмента нефтедобывающей промышленности развивается либо на совсем новых площадях, либо на месторождениях, вступивших в завершающую стадию разработки. Развитие мелкого бизнеса – это не передел государственной собственности, а создание новой собственности.

Необходимо особенно подчеркнуть роль, которая отводилась "Роснефти". Эта компания была создана изначально как государственное предприятие. Исходя из специфики нашей страны, особенно на переходном этапе, государственная нефтяная компания была необходима. Такая практика, кстати, есть во многих странах мира с развитой рыночной экономикой. Предполагалось, что сформированная на базе "Роснефти" национальная нефтяная компания будет представлять государство в международных проектах, в соглашениях о разделе продукции, координировать научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в масштабах всей отрасли, заниматься целевой подготовкой кадров и т.п. Мощная нефтяная компания с контрольным пакетом акций в руках государства давала возможность решать основную часть проблем по обеспечению нефтепродуктами бюджетных потребителей – Минобороны, МВД, оборонной промышленности.

Однако в середине 1990-х годов государственная политика в отношении реформирования нефтяной промышленности претерпела изменения под воздействием влиятельных банков и финансовых структур, которые сумели пролоббировать идею ускоренной приватизации в форме залоговых аукционов с последующим выкупом государственных пакетов акций.

Минтопэнерго РФ категорически выступал против тотальной приватизации нефтяных компаний. Фактически активы нефтяных компаний были проданы за бесценок – в угоду политическим амбициям и узкоклановым интересам олигархических групп.

Не вызывает сомнения, что приватизация не принесла никаких значительных изменений в экономическое и финансовое состояние подавляющей части нефтяных компаний. Пожалуй, только ОАО "ЛУКОЙЛ" и ОАО "Сургутнефтегаз" характеризуются на протяжении длительного времени стабильным ростом эффективности, что обеспечивается устойчивым производственно-экономическим потенциалом. В какой-то мере к такому же состоянию начинает приближаться и ОАО "Тюменская нефтяная компания". Именно слабость компаний, сформированных в спешке и в угоду амбициям отдельных лидеров, является причиной затянувшейся стадии передела собственности.

Но так или иначе структура нефтяной промышленности в настоящее время все равно приближается к той, которая задумывалась в самом начале – основанной на доминировании 6-7 крупных компаний. Происходит сосредоточение основных операций в руках небольшого числа крупнейших компаний, тогда как процесс создания новых компаний с новой собственностью оказался фактически замороженным.

За этот "зигзаг" в реструктурировании нефтяной промышленности страна и общество заплатили очень большую цену. Слишком много времени упущено, слишком большие финансовые ресурсы ушли из сферы производительного применения, слишком ухудшилось состояние производственного аппарата в отрасли. Поспешные структурные преобразования и появление собственников у большинства нефтегазодобывающих предприятий не решились, в конечном счете, две основные задачи: в бюджете не добавилось денег, экономическая эффективность использования активов продолжает снижаться.

Даже те деньги, которые поступили в федеральный бюджет от продажи, как раньше говорили, общенародной собственности, не пошли ни на проекты в самой нефтяной отрасли, ни на структурные преобразования в других отраслях промышленно-



сти, конверсию, например, а были просто проедены. Западные инвестиции, которые в то время еще шли в нефтяную промышленность, тоже не дали желаемой отдачи.

### **Подсчитали – прослезились**

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что процесс приватизации государственности обычно занимает годы, а мы от нее избавились за месяцы?! Уж если решили продавать, то все нужно было расписать по годам, подсчитать, сколько денег государство получит, определить, на что их потратит.

Уверены, что была большой ошибкой прервать проводимую в 1992-1995 годах работу по выработке Концепции реформирования нефтяной промышленности и рассмотрение всех вопросов реформирования отрасли на специальной комиссии Правительства. Эта Концепция не была идеальной, были в ней спорные моменты, которые требовали обсуждения и доработки. Но сила Концепции состояла в том, что в ней предусматривалась система взаимосвязанных и согласованных действий, направленных на достижение достаточно четко сформулированной цели. Отказ от всего этого означал фактический перевод процесса структурных преобразований нефтегазового сектора в стихийное русло. Не имея определенного плана действий и четких ориентиров, государство утратило инициативу и пошло на поводу частных банков и других финансовых организаций, преследовавших свои цели, далекие от общенациональных экономических интересов.

Нельзя не задаться вопросом о том, почему мы свернули с этого в общем-то верного пути? Почему государство согласилось "играть в приватизацию" по заведомо не выгодным для себя правилам?

Если отбросить в сторону какие-либо подозрения в злонамеренности и коррумпированности, то остается только один довод, который может объяснить произошедшее. Как бы ни хороша была Концепция реформирования нефтяной промышленности сама по себе, она должна была органично вписываться в общую программу экономических преобразований в стране. Но ведь такой целостной программы в действительности не существовало!

Рыночные реформы шли одновременно по нескольким направлениям, каждое из которых в отдельности, наверное, было правильным. Однако это движение было хаотичным и несогласованным. Где-то мы забежали чрезмерно далеко вперед, а где-то слишком отстали. Поэтому экономическая эффективность реформ оказалась существенно ниже, чем ожидалось. В конечном счете, направленность реформ в нефтегазовом секторе свелась к раздаче собственности, а не к формированию системы, ориентированной на развитие.

Из года в год федеральное правительство испытывало острый недостаток средств финансирования бюджетных расходов, но при этом оно отказалось от явно инфляционных методов заимствования и сделало ставку на рыночные финансовые инструменты. Однако оно так и не смогло справиться с проблемами бюджетного дефицита, что привело к непомерному росту финансовых обязательств государства. В результате сложилась своего рода "революционная ситуация", когда правительство уже не могло занимать деньги, а крупнейшие российские банки не хотели их давать "под честное слово".

К 1995-1996 годам истекали сроки закрепления в государственной собственности пакетов акций тех компаний, которые были созданы тремя годами ранее на начальном этапе реформирования нефтегазового комплекса. Правительство было вынуждено пойти на продажу этих пакетов для привлечения дополнительных денег в бюджет без увеличения долговых обязательств. Так, сначала были проведены залоговые, а затем и денежные аукционы по продаже акций нефтяных компаний. В денежных аукционах было разрешено участвовать также иностранным инвесторам.

Спрашивается, почему за столь короткий срок – примерно 2 года – государство выбросило на приватизационный рынок акции почти всех принадлежавших ему нефтяных компаний, тем самым сбив цену на свое имущество? Тогдашнее российское правительство просто запуталось в сложившейся трудной финансовой ситуации. Его позиции как стороны, нуждавшейся в деньгах, были намного слабее позиций банков-кредиторов и покупателей как стороны, обладавшей деньгами. Но это только одна часть проблемы.



Другой ключевой момент состоял в том, что банки и финансовые группы покупали не просто часть государственного имущества, а право контроля над компаниями, располагающими уникальными активами – ресурсами углеводородного сырья. Приобретение малых пакетов акций, не дающих контрольных прав, для банков не имело никакого смысла. Но, наверное, ни один российский банк не смог бы полностью выкупить у государства ни одну нефтяную компанию за ее реальную стоимость. Так, стечение целого ряда неблагоприятных финансовых факторов привело к тому, что на рынке приватизируемого имущества – государственных нефтяных компаний – предложение преобладало над спросом и цены установились на очень низком уровне.

Конечно, достигнутые политико-экономические компромиссы нельзя признать во всем справедливыми. Но они объективно соответствуют раскладу сил, имевшему место в обществе. В результате приватизации большинство нефтяных компаний перешло в собственность так называемых "олигархов" (что у многих вызывает недовольство, вполне оправданное с чисто человеческой точки зрения). В ходе приватизации было допущено множество ошибок и даже прямых нарушений закона. Но приватизация – это "денежный" процесс, а значит, государственная собственность неизбежно должна была перейти к тем, кто мог за нее заплатить и хоть как-то этой собственностью управлять.

Остается вопрос о цене. Многие считают, что государство распродало свою собственность по дешевке, хотя в нее были вложены десятки и сотни миллиардов. Мы тоже убеждены, и говорили об этом выше, что государство не смогло выручить должную цену за приватизированные активы. Но ведь реальная цена любого товара зависит не от того лишь, сколько средств было на него затрачено, а от того, каковы спрос и предложение, каковы денежные возможности покупателей и желания продавца. И если государство разом выбрасывает на рынок активы, стоимость которых несоразмерна с реальным спросом, то цена этих активов падает. Так что и с этой точки зрения результаты приватизации в основной своей массе можно считать вполне закономерными.

Подход к приватизации нефтяных компаний очень ярко иллюстрирует ранее высказанный нами тезис, что процессы, происходившие в Тюменской области, являются индикатором качества реформ и преобразований в стране в целом. Слабость правительства, отсутствие продуманной финансовой политики, опора на фискально-ориентированные инструменты – все это было оплачено раздачей минерально-сырьевых ресурсов и созданных для их освоения производственно-технологических активов.

Страна получила кратковременную передышку, удалось наскрести средства на выплату очередного платежа по ранее полученным займам, профинансировать очередную политическую кампанию. Какой ценой? Государство лишилось активов одного из самых прибыльных секторов экономики. Экономика и Тюменской, и Томской областей, как и ряда других административных образований, оказалась в результате в заложниках воли и устремлений новых собственников приватизированных компаний.

Чрезвычайно ярким примером оплаты Тюменской областью непоследиваемости и фискально-ориентированного подхода к преобразованиям в нефтегазовом секторе является газовая промышленность. Ни Тюменская область (включая ЯНАО), ни Минтопэнерго РФ не были даже допущены к обсуждению проблем реструктурирования этой отрасли. Взамен на целостность, производственно-технологическое единство и неделимость "Газпрома" правительству были даны обязательства по бесперебойной поставке газа народному хозяйству по заниженным ценам, а также по безусловной оплате газовиками налогов со всего объема поставленного (даже неоплаченного) природного газа. В мае 1992 года, за две недели до вступления в силу нового Закона "О недрах", правительство на бесконкурсной основе передало "Газпрому" права на все основные газовые и газоконденсатные месторождения на севере Тюменской области (прежде всего на п-ове Ямал).

Сохранение целостности ОАО "Газпром" и выполнение обязательств по бесперебойной поставке природного газа привели к тому, что с 1999 года добыча газа начинает и будет продолжаться снижаться ежегодно на 20-25 млрд м<sup>3</sup>. Начинаются



дискуссии о том, что над Россией нависла угроза энергетического кризиса. Причина – недоинвестирование не только в создание новых производственных мощностей, но и в поддержание действующих. При задержке с вводом новых месторождений в разработку были значительно повышены отборы газа с уникальных действующих месторождений – Медвежьего, Уренгойского и Ямбургского (тот же подход, что и в случае с Самолором 20 годами ранее).

В результате резко обостряются социально-экономические проблемы на севере Тюменской области. Тюменская область фактически оплатила поддержание и сохранение относительной социально-экономической стабильности в стране в 1990-е годы, но при этом из недр территории безвозвратно извлечено свыше 5 трлн м<sup>3</sup> газа, из которых почти 700 млрд м<sup>3</sup> не оплачено ни в какой форме (на протяжении нескольких последних лет дебиторская задолженность ОАО "Газпром" держится на стабильно высокой отметке – не менее 100 млрд руб.)! Взамен на территории не создано никаких предпосылок социально-экономического развития при переходе газовой промышленности в новую фазу функционирования.

Немаловажно и то, что сохранение и поддержание монопольной роли ОАО "Газпром" (взамен упрощения схемы взимания налоговых платежей в федеральный бюджет) не позволили сформировать не только конкурентную среду в отрасли, но также значительно ослабили и саму компанию. "Газпром" потерял важные в условиях рыночной экономики качества – инновационную направленность и динамизм развития. Компания все больше начинает походить на плохо управляемый конгломерат разнообразных видов и направлений деятельности, мало связанных друг с другом.

Ошибочная финансово-экономическая политика, поспешная и непродуманная приватизация, утрата государством инициативы в вопросах реструктурирования нефтяной и газовой промышленности стали причиной того, что большинство вертикально интегрированных компаний на сегодняшний день представляют собой достаточно рыхлые образования. И потому не случайно идет процесс объединений и слияний. Передел здесь неизбежен, и он состоится. Ситуация и экономика заставят.

Есть еще одна субъективная особенность, характеризующая текущий момент. Руководителями приватизированных нефтяных компаний часто становятся представители банковских групп. Сферой их профессионального интереса являются финансы, они это знают, соответственно, финансовыми потоками, работой с финансами они и занимаются. Но основой деятельности нефтяных компаний являются геология, обустройство месторождений, работа с фондом скважин. Причем, все эти направления достаточно затратные, а отдача от них растянута во времени. Такова специфика отрасли. В компаниях, где отраслевой деятельности уделяется мало внимания, такая работа идет как бы по инерции, без новых проектов и программ, без существенных вложений. А работа по инерции, как известно, закономерно замедляется, а потом и вовсе останавливается. Вот к такому состоянию и идет сегодня нефтяная промышленность. Прибавьте к этому структуру и размер налогов, слабую инвестиционную привлекательность России для западных банков, общую финансовую ситуацию в стране, прессинг неплатежей.

Современная ситуация настоятельно требует формирования и проведения ясной и целенаправленной государственной политики по отношению к нефтегазовому сектору. Причем в этом процессе есть закономерная роль для территорий – и Тюменской области, и округов, расположенных в ее границах. Это формирование эффективной бизнес-ориентированной среды на региональном уровне, с использованием таких рычагов, как лицензионная, налоговая и инновационная политика. Возрастание удельного веса малых и сложных месторождений в Тюменской области (включая и ХМАО, и ЯНАО) является основанием для того, чтобы уделить больше внимания роли малых и средних регионально-ориентированных компаний.

К сожалению, и в этой сфере наблюдается обратная закономерному ходу событий логика: малые компании, созданные на волне первоначальной либерализации экономики (включая совместные предприятия) поглощаются их старшими собратьями – вертикально интегрированными компаниями, которые, в силу изложенных выше причин, не могут обеспечить требуемый по условиям сегодняшнего дня рост экономической эффективности.



## Регион и отрасль: путь к диалогу

Вопрос о том, как и на какой основе территориям следует выстраивать свои отношения с нефтегазовыми компаниями, является одним из самых принципиальных с точки зрения защиты нынешних и будущих интересов региона. Отличительная особенность регионального уровня власти – будь то Тюменская, Кемеровская, Томская или любая другая область – состоит в том, что на территории в значительной степени легло решение социально-экономических задач. На федеральном уровне во все большей степени решаются вопросы макроэкономической стабильности и формирования основополагающих правил игры.

Главные же интересы территории – это, прежде всего, интересы ее жителей. Их достаток, здоровье, достойный быт, возможность получить хорошее образование и подходящую работу, обеспеченная старость и проч., и проч. Поэтому все составляющие процесса недропользования, вся совокупность взаимоотношений с крупными компаниями (и в случае Тюменской области с компаниями нефтегазового сектора) должны быть напрямую связаны с решением социально-экономических проблем территорий. Ведь, собственно, зачем нужно осваивать недра и развивать экономику? Не для того же, чтобы осуществлять добычу минерально-сырьевых ресурсов и приносить прибыль производителям? Рост уровня жизни населения области – это не второстепенная, а самая главная задача. Поэтому все прочие оценки и приоритеты должны исходить из необходимости решения социально-ориентированных задач.

В мировой практике существуют две принципиальные модели подобного взаимодействия – прямое участие (в форме участия в собственности, а также в капитале и, но не обязательно, в управлении), а также косвенное участие (в сфере создания, поддержания и обеспечения действия соответствующих норм и правил, прежде всего защиты и гарантии прав собственности). И та и другая модели предполагают наличие сильного государства и целостной системы взаимоувязанных правовых норм.

В наиболее общем случае территория должна обеспечивать необходимый уровень жизни своим жителям на протяжении продолжительного периода времени. Из этого вытекает, что с практической точки зрения территория заинтересована в полу-

чении определенного уровня доходов от нефтегазовых операций и, что не всегда обязательно, в поддержании в нефтегазовом секторе определенного уровня занятости трудоспособного населения (при высоком уровне доходов территория может сама создавать рабочие места в смежных и прочих отраслях и сферах экономики).

Эволюцию форм и способов взаимодействия территорий и нефтегазового сектора определили два основных фактора. Во-первых, российская специфика и технологические особенности нефтегазового сектора, то есть ограниченное число альтернативных вариантов подготовки, транспортировки и переработки добытых углеводородов. Во вторых, особенности реформирования экономики и социальной сферы, а именно отсутствие общих норм и правил, регулирующих экономическую жизнь, слабость государства при выполнении им основополагающей функции – принуждения к исполнению норм и правил и защиты прав собственности.

Отличительной особенностью взаимодействия территорий и нефтегазового сектора в современных российских условиях является доминирующее стремление регионов к прямому участию в нефтегазовом секторе. Основными формами прямого участия являются следующие:

- участие в торговых операциях, связанных с реализацией нефти, нефтепродуктов и природного газа (как правило, через систему уполномоченных компаний);
- участие в капитале приватизируемых нефтяных компаний (в случае Тюменской области это касается только участия территории в доверительном управлении 10% акций ОАО "Тюменская нефтяная компания");
- создание собственных нефтегазовых компаний и попытки формирования регионального сегмента нефтегазового сектора (иначе как "ставкой на собственные силы" данное направление определить трудно).

Ориентация на формы и методы прямого участия привела, как представляется, к тому, что в целом было упущено направление, связанное с формированием долговременных, равноправных и равноэффективных форм сотрудничества и взаимодействия с сформированными вертикально интегрированными



компаниями. Когда же эта проблема была осознана – примерно к концу 1995 года – слишком многое уже было упущено. Хотя следует отметить, что еще осенью 1992 года администрация Тюменской области указывала на потенциальную опасность для территорий формирования в нефтяных компаниях тенденции создания схем финансовых расчетов, основанных на занижении цен на добываемое сырье на устье скважины.

Общим для всех территорий Тюменской области, начиная с 1991 года, стало непосредственное вовлечение властей в процесс хозяйственного освоения недр и в коммерческую деятельность, связанную с реализацией нефти и газа. Все началось с того момента, когда область и автономные округа получили право на продажу по контрактным ценам части продукции, добываемой недропользователями. Впоследствии кризис неплатежей привел к тому, что значительная часть налогов в территориальные бюджеты стала поступать в форме натуральной оплаты (нефтью, газом, продуктами их переработки) или в форме взаимозачетов и различных финансовых обязательств.

В 1991-1992 годах по всем территориям области прошла волна создания собственных компаний – не только добывающих, но и торгово-закупочных (разного рода ...ИмпЭксов), в той или иной степени подконтрольных органам власти, вплоть до муниципального уровня. На заре рыночных реформ казалось, что, имея поддержку местных властей и получив лицензии на пользование недрами, эти компании сумеют развить реальную производственную деятельность в интересах территорий.

Большие надежды возлагались на то, что новые производители составят серьезную конкуренцию компаниям-монополистам, которые родились в ходе акционирования и приватизации государственной нефтегазовой промышленности. Но эти надежды так и не оправдались. В условиях экономического кризиса и отсутствия инвестиционных источников независимые компании в большинстве своем оказались нежизнеспособными. Они либо "умерли естественной смертью", либо были поглощены монопольными структурами, либо вся их деятельность свелась к чисто коммерческим и финансовым операциям, не требующим крупных инвестиций.

Немаловажно и то, что многие из этих компаний были поставлены в условия состязательности на равных условиях с крупными компаниями, чего они не смогли выдержать. В частности, это касается доступа малых и средних неинтегрированных компаний к соединительным трубопроводам (в пределах месторождений), к установкам подготовки нефти к дальнему транспорту, к мощностям по переработке нефти и хранению нефтепродуктов.

В равной степени не оправдались и надежды территорий Тюменской области на установление сколько-нибудь реально прямого контроля над компаниями-монополистами. Областными и окружными властями на стадии акционирования нефте- и газодобывающих предприятий неоднократно предпринимались попытки, как правило, разрозненные, получить в управленческую часть государственных пакетов акций создаваемых акционерных компаний. Таким образом предполагалось получить возможность реального влияния на экономические процессы, происходящие в нефтегазовом секторе. По большому счету, все эти попытки оказались неудачными.

Много сил областная администрация отдала проталкиванию идеи создания ассоциации нефтегазовых городов Среднего Приобья. Ассоциация должна была аккумулировать общее мнение нефтегазовых территорий и представлять его при обсуждении проблем реформирования нефтегазового сектора на самом высоком уровне, а также выстраивать систему равноправных финансово-экономических отношений с вертикально интегрированными компаниями.

Но жизнь пошла по иному пути. Каждая территория, каждый город стали искать свои собственные подходы к формированию взаимоотношений с нефтегазовыми компаниями путем заключения различных соглашений (как правило, не имеющих юридической силы и обязательности к исполнению). Где-то на первых порах подобная тактика привела к неплохим результатам, но теперь, по истечении времени, в целом видно, что практика сепаратных обсуждений и соглашений нанесла значительный ущерб решению социально-экономических проблем нефтегазовых городов и поселений. Например, когда на одной из сессий Тюменской областной думы рассматривался вопрос о рабо-



те Администрации Тюменской области по взиманию платы за недра в 1999 году, наглядно проявилось, что основные трудности с получением "живых денег" от нефтяных компаний были заложены самой же Администрацией при подписании договоров с нефтяниками.

С высоты сегодняшнего положения видно, что попытки прямого вмешательства территориальных властей в хозяйственную деятельность и процесс реструктурирования нефтегазового сектора были заранее обречены на провал. Они лишь отражали дух "рыночного романтизма", господствовавшего на начальном этапе расширения экономической и политической самостоятельности территорий, но, как оказалось, не соответствовали объективным закономерностям происходивших процессов.

Стремление областных и окружных властей расширить свое непосредственное влияние в нефтегазовом секторе не укладывалось в тот коридор, в границах которого происходил поиск решений в условиях переходного периода, противоречило общей логике приватизационных процессов и закономерностям становления нового нефтегазового бизнеса, который по своей природе не может руководствоваться интересами отдельных территорий.

В любом случае сложившуюся за годы преобразований структуру нефтегазового сектора нужно воспринимать как объективную данность. Попытки ее революционного изменения нам кажутся изначально бесплодными и разрушительными. Эта структура формировалась в рамках псевдорыночного пространства и по основным своим качествам не вполне соответствует требованиям рыночной экономики.

Дальнейший путь развития – это путь эволюции, путь тонкой настройки всей системы взаимоотношений, существующих в рамках нефтегазового сектора. В том числе взаимоотношений между регионами и крупными нефтегазовыми компаниями, а также путь формирования условий становления, функционирования и развития мелких и средних компаний. Поэтому и территории Тюменской области, выстраивая свои отношения с компаниями, должны следовать в общем русле, должны научиться наилучшим образом защищать собственные интересы, а не противопоставлять их объективному ходу событий.

## Вершки и корешки

Специфика Тюменской области такова, что на ее территории работают подразделения всех крупных нефтяных компаний и предприятия "Газпрома". Их корпоративные интересы объективно противоречат интересам властей и населения территории.

В то время как в границах Тюменской области происходили дезинтеграционные социально-политические процессы – каждая из территорий области формировала свои органы управления, подходы к решению социально-экономических проблем и т.д., – в рамках нефтегазового сектора, напротив, начали набирать силу интеграционные процессы, то есть укрепление вертикально интегрированных компаний. Особенностью внутреннего реструктурирования российских вертикально интегрированных компаний (объединяющих звенья единой технологической цепочки в рамках единой собственности) является сосредоточение всех функций управления на самых верхних этажах иерархии.

Российские нефтегазовые компании все больше трансформируются в финансово-промышленные концерны – т.е. в крупные структуры с жестким управлением финансовыми и производственными операциями из единого центра<sup>13</sup>. Головные структуры подобных компаний являются одновременно и центрами прибыли, в то время как производственные подразделения (находящиеся в том числе и на территории Тюменской области) являются только центрами издержек.

Подобные финансово-промышленные группы и альянсы использовали (и продолжают использовать) различные формы и направления консолидации материальных и финансовых потоков. В общем случае последовательность шагов выглядит примерно так, как это было сделано в случае ОАО "Тюменская нефтяная компания":

"...Получив 58% голосующих акций "Нижневартовскнефтегаза" и имея большинство в других основных дочерних обществах, компания добилась управляемости и перенаправила товарные и финансовые потоки. Нижневартовская нефть теперь полностью идет на Рязанский НПЗ. Дочерние предприятия живут

<sup>13</sup> В. Крюков "Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации". - Новосибирск, Издательство ИЭиОПП СО РАН, 1998. - 274 с. (стр. 166-200)



на основании годового бизнес-плана с поквартальной разбивкой и формируемых ежемесячно бюджетов, в пределах которых выделяются деньги. Используются такие инструменты, как трансфертное ценообразование, для того чтобы оптимизировать налоги. Основная номенклатура производимой продукции и материально-технического обеспечения по основным позициям – все проходит через ТНК и решается здесь. Система работает, и даже в условиях кризиса мы практически не пострадали, а в значительной степени и выиграли" (интервью вице-президента компании И. Бакалейника)<sup>14</sup>.

В том, что формирование новых отношений с крупными компаниями идет весьма сложно и зачастую переходит в очень острые формы, можно убедиться и на примере администрации Кемеровской области, после того как последнюю возглавил А.Г. Тулеев. Как известно, в Кемеровской области финансовые группы "МИКОМ" и "Альфа-груп" (совладелец ОАО "Тюменская нефтяная компания" и блокирующего пакета ОАО "СИДАНКО") активно использовали различные способы минимизации налоговых поступлений таким образом, что фактически область в течение нескольких лет дотировала промышленные гиганты – Кузнецкий металлургический комбинат, Запсиб и Новокузнецкий алюминиевый завод. При этом поставки угля, например, из шахт, расположенных в непосредственной близости от Запсиба, осуществлялись через... Кипр (разумеется, в рамках процесса оформления контрактов на поставку). В результате прибыль оказывалась в оффшорной компании, а убытки – в Кемеровской области (со всеми вытекающими последствиями для формирования налогооблагаемой базы бюджета). Для ликвидации этой вопиюще неадекватной ситуации администрации Кемеровской области пришлось непосредственно заняться вопросами формирования не только команды высших управляющих на важнейших производственных комплексах экономики области, но и встать на защиту прав государства как собственника ранее созданных активов.

В числе основных шагов и мероприятий по консолидации материально-финансовых потоков, предпринимаемых вертикально интегрированными компаниями, можно выделить следующие:

- приобретение головной компанией контрольных пакетов акций дочерних компаний;
- сосредоточение всех внешнеэкономических операций на уровне головной компании;
- конвертация акций дочерних компаний в единую акцию для всей более крупной компании;
- перевод всех внутренних материальных и финансовых потоков в единый центр управления компанией – превращение головной компании в центр прибыли, сохранение за бывшими дочерними компаниями функций центров издержек;
- формирование в рамках компании новых координационных механизмов, основанных на трансфертном ценообразовании, а также на бюджетировании деятельности дочерних компаний.

Поэтому мы и наблюдаем в течение последних 5-6 лет ослабление и дезинтеграцию территорий (действующих по принципу – "каждый сам за себя" или "спасайся, кто как умеет"), а с другой стороны – укрепление и усиление нефтегазовых компаний (не только структурное, но и финансовое, кадровое и политическое, о чем убедительно свидетельствуют выборы в Государственную Думу в 1999 году).

Как для страны в целом, так и для территорий в контексте рассматриваемой проблемы взаимоотношений с нефтегазовым сектором особенно губительные последствия имеет то, что крупные компании вводят в рамках систем внутреннего управления механизмы трансфертного ценообразования.

В середине 2000 года проблема финансовых взаимоотношений по линии "государство – нефтегазовые компании" стала предметом изучения на правительственном уровне. Аппарат вице-премьера и министра финансов А. Кудрина обнародовал справку о налоговых платежах нефтяных компаний за 1999 год и четыре месяца 2000 года<sup>15</sup>. В справке обращается внимание на большое различие в налогах, начисляемых и уплачиваемых разными компаниями на 1 тонну "приведенного объема производства" (расчетный показатель, учитывающий объемы добычи и первичной переработки нефти). Согласно приведенным расчетам, "Сибнефть" заплатила почти втрое меньше, чем "ЛУКОЙЛ" и "Сургутнефтегаз", и почти вчетверо меньше "Роснефти" и "ОНАКО". Было также отмечено, что...

<sup>14</sup> "Нефтегазовая Вертикаль", № 1, 1999 г., (стр. 34-38)

<sup>15</sup> "Ведомости" от 28 июля 2000 г.



"некоторые нефтяные компании активно используют специальные схемы уклонения от уплаты налогов с использованием подставных фирм, зарегистрированных во внутренних и зарубежных оффшорных зонах, с помощью манипулирования ценами и т.д."<sup>16</sup>.

Нефтегазовые территории при этом столкнулись с пагубными последствиями налогового планирования вертикально интегрированных компаний значительно раньше – в 1994-1995 годах. Формы и особенности трансфертного ценообразования могут быть самыми различными:

- занижение цен на продукцию первичных стадий (как правило, стадий добычи и первичной переработки сырья);
- введение внутренних платежных средств (векселей головных компаний);
- перевод отдельных стадий на схемы внутреннего толлинга (переработки сырья на давальческой основе);
- покупка сырья и материалов на наиболее ранних стадиях технологического передела и последующая передача сырья по стадиям на основе схем внутреннего толлинга.

Весьма показателен с этой точки зрения пример ОАО "Газпром". При переходе экономики, основанной на рыночных принципах, в ценообразование природного газа на первом этапе (в 1992-1996 годах) были внесены некоторые изменения:

- отказ от зональных цен и переход на единые цены на природный газ на всей территории России (независимо от удаленности от источников поставки);
- сохранение дифференциации цен только по различным категориям потребителей (коммунально-бытовой сектор и промышленные потребители);
- установление базовых оптовых цен промышленности на природный газ исходя из рентабельного функционирования Единой системы газоснабжения (ЕСГ) в целом;
- переход от эпизодического утверждения цен на природный газ Правительством к систематической индексации оптовых цен промышленности на природный газ (по схеме "издержки плюс", т.е. плюс налоги и плюс рентабельность);
- усиление фискального бремени за счет увеличения доли налоговой составляющей непосредственно в оптовых ценах

<sup>16</sup> там же

промышленности на природный газ (особенно в связи с введением акцизных сборов).

Начиная с 1992 года был осуществлен переход от формирования оптовых цен промышленности на природный газ, исходя из равной эффективности различных видов энергоресурсов в определенных экономических районах, к формированию цен по принципу "издержки плюс". Это очень быстро привело к резкому росту неплатежей за поставленный потребителям природный газ.

Занижение уровня оптовых цен предприятий относительно уровня оптовых цен промышленности во многом также обусловлено появлением ряда налогов и платежей, относимых на оборот. К числу важнейших платежей такого рода относятся платежи за пользование недрами и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (оставляемые преимущественно на территории).

Поэтому чем меньше экономический результат на стадии добычи газа, тем, соответственно, меньше и размеры данных платежей.

Именно в результате подобных искажений в "Уренгойгазпроме", одном из ведущих дочерних предприятий "Газпрома", в 1994 году затраты на производство продукции и услуг составили 1106 млрд руб., а расходы – 1723,6 млрд руб., т.е. значительно превысили стоимость товарной продукции и услуг. Причина – перетоки финансовых ресурсов из фонда стабилизации и развития производства РАО "Газпром". Всего по этой статье было получено более 600 млрд руб., которые были направлены на финансирование капитальных вложений, на погашение кредитов и на пополнение оборотных средств<sup>17</sup>. При этом полученные из фонда стабилизации и развития РАО "Газпром" трансферты не учитывались в себестоимости продукции (!), что также позволило правлению РАО "Газпром" удерживать оптовые цены предприятий на газ на относительно низком уровне.

В современной российской экономике ОАО "Газпром" является не только кредитором регионов – потребителей газа, но и, в свою очередь, имеет значительные долги перед регионами – производителями природного газа. К числу таких регионов в первую очередь относится Ямало-Ненецкий автономный округ – основной газодобывающий район, где добыча газа превышает

<sup>17</sup> Материалы региональной оперативной комиссии по совершенствованию системы платежей и расчетов ЯНАО, г. Салехард, 1995 г.



500 млрд м<sup>3</sup>, а также Ханты-Мансийский автономный округ и Республика Коми – производители газа и территории размещения основных газотранспортных магистралей. С одной стороны, эти регионы получали (и продолжают получать) значительные средства на развитие инфраструктуры и поддержание рабочих мест от ОАО "Газпром". С другой стороны, они недополучают колоссальные суммы из-за используемого компанией принципа ценообразования и тем самым лишаются возможности получения части экономической ренты в свое распоряжение на цели диверсификации структуры экономики и создания источников экономического развития в будущем.

В 1995 году органами исполнительной власти ЯНАО было проведено изучение финансово-экономического состояния дочерних предприятий РАО "Газпром".<sup>36</sup> Было отмечено, что "Политика РАО "Газпром", направленная на сокращение налоговых выплат, реализуется по ... направлениям:

- предприятиям – поставщикам ямальского газа выделяют денежные средства централизованно только для выплаты зарплаты и минимальных производственных затрат;

- сокращение налогооблагаемой базы путем замораживания цен на продукцию (газ, нефть, конденсат), производимую ямальскими предприятиями и отпускаемую в систему РАО "Газпром" при ежемесячной индексации оптовой цены промышленности сторонним организациям...

В результате только в 1994 году на территории ЯНАО РАО "Газпром" вывел из-под налогообложения почти 1400 млрд руб. и бюджет округа недополучил около 500 млрд руб..."

Такие меры позволили РАО "Газпром" в чрезвычайно сжатые сроки сформировать на базе правления компании центр прибыли и финансово-экономического управления. Однако, в то же время, они оказали негативное влияние на экономику газодобывающей территории – ЯНАО. Это связано в первую очередь с тем, что:

- цены на природный газ в различных регионах России сравнялись и, тем самым, использование газа в Сибири не стало отражать преимуществ, связанных с близостью к районам его добычи;

- государственное регулирование оптовых цен на природный газ не распространялось на регулирование тарифов на его транспортировку и добычу, и поэтому РАО "Газпром" уменьшило налогооблагаемую базу бюджетов основных газодобывающих регионов Сибири – Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов (за счет уменьшения соотношения оптовых цен предприятия и оптовых цен промышленности на природный газ).

Фискально-ориентированное налогообложение в сочетании с регулируемыми низкими ценами на природный газ, трансфертные цены вертикально интегрированных нефтяных компаний, неплатежи в бюджеты различных уровней со стороны компаний нефтегазового сектора – все это вместе взятое значительно снизило реальные финансовые возможности территорий самостоятельно решать экономические и социальные проблемы, самостоятельно реализовывать инвестиционные проекты и программы регионального развития.

## Финансовые уловки

С конца 1980-х годов – периода формирования диспаритета между регулируемыми государством и договорными (по существу рыночными) ценами на углеводороды – вопросы цен на углеводороды неизменно оказывались и продолжают оставаться в самом эпицентре решения проблем социально-экономического развития Тюменской области. При этом подходы к решению данной проблемы претерпевали значительные изменения. На самом первом этапе, в 1991-1993 годах, чрезвычайно важно было обеспечить решение неотложных проблем, таких как стабилизация снабжения продуктами питания и предметами самой первой жизненной необходимости. Поэтому в условиях сохранявшихся госпоставок нефти и регулируемых цен на природный газ было важно получить определенную долю товарных ресурсов углеводородов для их последующей реализации (или бартерных операций) с целью обеспечения встречных поставок необходимых товаров. С этой целью в области был сформирован территориальный фонд товарных и сырьевых ресурсов.

<sup>36</sup>Решение региональной оперативной комиссии по совершенствованию системы платежей и расчетов ЯНАО - г. Салехард, 1995 г.



К сожалению, приходится констатировать, что в дальнейшем вопросы ценообразования на производимые на территории Тюменской области углеводороды на региональном уровне развития не получили. Дело ограничилось получением единовременных уступок от нефтегазовых компаний при установлении базы налогообложения на региональном уровне (при резком уменьшении цен, принимаемых в качестве базы налогообложения).

К тому же стремление к быстрому разрешению очередной кризисной ситуации (выплата пенсий, долгов по зарплате бюджетникам, финансирование военной операции в Чечне и т.д.) вызывало (и вызывает) деформации во взаимоотношениях федерации, регионов и бизнеса. При этом в большинстве случаев решения готовятся и принимаются в спешном порядке, и вся необходимая координация между отдельными звеньями этой цепи не осуществляется. В результате, например, изменение ставок акцизов на углеводороды, которое осуществляется на федеральном уровне, приводит к принятию компаниями "ответных" мер. Поэтому значительная часть недополученной компаниями прибыли "компенсируется" за счет регионов – в рамках широкого использования так называемых "схем налоговой оптимизации".

Система государственных финансов является во многом самовоспроизводящейся, т.к. позволяет значительно уменьшать размеры выплат со стороны компаний в бюджеты различного уровня. Различные заменители денежных средств – векселя, зачеты по платежам в бюджеты различных уровней и т.п., наносят ей существенный ущерб.

Так, например, используя взаиморасчеты внутри компании, ОАО "Сибнефть", крупнейший производитель нефти на территории ЯНАО, добилась того, что денежные средства минуют расчетные счета предприятий компании. При этом 80% совокупной прибыли компании стало концентрироваться в управляющей компании ОАО "Сибнефть". Для реализации этой схемы "Сибнефть" открыла более 120-ти банковских счетов.<sup>19</sup>

Позиция головной структуры другой вертикально-интегрированной компании – ОАО "СИДАНКО" – в значительной степени способствовала искусственному формированию отрицательных экономических показателей дочерних компаний, прежде всего, "Кондпетролеума" и "Черногорнефти" (расположен-

ных на территории Ханты-Мансийского Автономного Округа). Единственным покупателем нефти предприятий, начиная с 1997 года, стала сама компания ОАО "СИДАНКО". При этом компания за свои услуги стала брать в три раза большие комиссионные независимо от направления движения нефти – на экспорт, внутри России или в рамках компании. По основному договору это составило свыше 1 млн долларов и почти 3,8 млн долларов – по дополнительной комиссии. При этом ОАО "СИДАНКО" стояла в списке кредиторов "Кондпетролеума" на первом месте. Достигалось такое положение за счет формирования вексельной системы расчетов внутри компании "СИДАНКО".

Головная компания ОАО "ЮКОС", начиная с 1998 года, в системе внутренних расчетов стала широко использовать покупку продукции, добываемой на ранних стадиях добычи, с тем чтобы минимизировать базу налогообложения (прежде всего, на региональном уровне). В соответствии с таким подходом компания покупала у дочерних добывающих компаний не товарную нефть, а так называемую "скважинную" жидкость (нефть с большим содержанием воды и примесей) и передавала ее дальше по технологической цепочке на подготовку и переработку на условиях внутреннего толлинга. В результате, только в течение 1998 года ОАО НК "ЮКОС" снизила базу налогообложения на региональном уровне более чем на 45% (см. таблицу 4).

Таблица 4

**Изменение внутренних цен на нефть в расчетах крупных нефтяных компаний с бюджетом ХМАО**

Нефтяная компания	Период	Налоговые платежи на 1 тонну нефти, руб.	То же в % изменения	Средняя внутренняя цена 1 тонны нефти (без НДС и транспортировки), руб.	То же в % изменения
<b>ООО "ЛУКОЙЛ - Западная Сибирь"</b>					
	1997	180,72	х	338,05	х
	1998	125,19	69,3	294,21	87,0
<b>ОАО "Сургутнефтегаз"</b>					
	1997	154,23	х	349,40	х
	1998	129,28	83,8	91,92	112,2

<sup>19</sup> "КоммерсантЪ-Daily", 14 июня 1997 г.



Нефтяная компания	Период	Налоговые платежи на 1 тонну нефти, руб.	То же в % изменения	Средняя внутренняя цена 1 тонны нефти (без НДС и транспортировки), руб.	То же в % изменения
<b>ОАО "Юганскнефтегаз"</b>					
	1997	06,54	x	349,10	x
	1998	125,83	60,9	222,32	63,7
<b>ОАО "Нижневартовскнефтегаз"</b>					
	1997	189,58	x	400,45	x
	1998	131,11	69,2	350,84	87,6
<b>ОАО "Черногорнефть"</b>					
	1997	189,58	x	350,65	x
	1998	133,38	70,3	311,00	88,7
<b>ОАО "Кондпетролеум"</b>					
	1997	205,04	x	349,71	x
	1998	231,42	112,9	320,99	91,8
<b>ОАО "Варьеганнефть"</b>					
	1997	187,40	x	345,77	x
	1998	151,17	80,7	311,60	90,1
<b>ОАО "Варьеганнефтегаз"</b>					
	1997	232,84	x	368,50	x
	1998	157,98	67,8	333,58	90,5
<b>ОАО "Славнефть-Мегионнефтегаз"</b>					
	1997	173,03	x	316,51	x
	1998	173,24	100,1	321,94	101,7

Источник: Комитет по экономике и прогнозированию администрации ХМАО

Как следует из этой таблицы, все нефтяные компании с той или иной степенью успеха стремились уменьшить внутреннюю цену нефти, добываемой на территории ХМАО. Аналогично ОАО "ЮКОС" поступала и с бюджетами других добывающих областей – Томской и Самарской. Для ОАО "Томскнефть" (после того как она была поглощена ОАО "ЮКОС") внутрикорпоративная цена "скважинной жидкости" была установлена на уровне, меньшем себестоимости добычи нефти.

С этой точки зрения довольно выглядят такие "компенсирующие мероприятия" со стороны компаний, как выкуп облигационных займов территорий (что имело место в Томской области)<sup>21</sup>. Необходимость выпуска подобных займов обусловлена дефицитом регионального бюджета, во многом вызванного заниженной налогооблагаемой базой. В итоге складывается примерно такая взаимосвязанная цепочка событий: трансфертные цены – дефицит регионального бюджета – займы и долги на покрытие дефицита – покупка займов нефтяными компаниями – еще большее увеличение и усиление дефицита территории – финансовая кабала (со всеми вытекающими отсюда последствиями – как экономическими, так и социальными и политическими).

Крупные компании в условиях современной экономической ситуации стремятся, с одной стороны, уменьшить внутреннюю цену на добываемую (производимую) на ранних переделах продукцию (с тем чтобы увеличить доходность своего бизнеса), а с другой стороны, завязать цену предложения своей продукции (по той же причине). Особенно негативное влияние завышение цен на продукцию (формируемых по принципу "издержки + рентабельность + налоги") наносится государственному бюджету при расчетах в натуральной форме. Тем самым компании минимизируют объем продукции, поставляемой в рамках зачета в счет платежей в государственный бюджет.

При этом следует иметь в виду, что и нефтегазовые компании, и крупные компании минерально-сырьевого сектора формально до настоящего времени не используют статус консолидированного налогоплательщика (что означает исключение уплаты НДС с внутреннего оборота). При условии введения такого статуса последствия для региональных бюджетов могут быть еще более губительными. Не случайно поэтому, как нам представляется, Президент РФ отклонил в июле 2000 года закон РФ "О холдингах" как "противоречащий Гражданскому кодексу и другим законам"<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> А. Захаров "ЮКОС готовит короткий поводок для Кресса", "Коммерсантъ", 7 июля 2000 г.

<sup>22</sup> "Коммерсантъ" от 25 июля 2000 года.



*Также необходимо отметить, что в приведенных схемах консолидации материальных и финансовых потоков крупные компании добиваются не только перераспределения в свою пользу значительной части экономической ренты, но и прибыли, а в целом ряде случаев и амортизационных отчислений (за счет занижения объемов и программ выполняемых работ). Тем самым подрываются финансово-экономические основы не только будущего развития многих территорий, но и становится невозможным решение многих текущих социально-экономических проблем (таких как выплата заработной платы работникам бюджетной сферы и поддержание социальной инфраструктуры).*

В основе применяемых схем минимизации лежат и поспешность в решении неотложных социальных проблем, и связанные с этим неточности и недочеты в действующем законодательстве. К числу основных следует отнести:

- отсутствие в минерально-сырьевом секторе системы регулирования и контроля за ходом выполнения лицензионных соглашений (что предполагает выполнение определенных видов работ и осуществление определенных инвестиций);

- отсутствие детально определенных механизмов координации в рамках вертикально интегрированных компаний (таких, например, как покупка и последующая переработка сырья и первичных материалов).

Наиболее принципиальным вопросом является определение цен на производимую на различных этапах продукцию. Построение цен по принципу "издержки + рентабельность + налоги" входит в явное противоречие с принципами функционирования экономики, основанной на действии рыночных сил и регуляторов.

## **Хрупкое равновесие**

В настоящее время возник и нарастает серьезный диспаритет финансово-экономических потенциалов территории и крупных компаний. Последние сильны в финансовом, экономическом, кадровом, юридическом и даже политическом отношениях (о чем говорит, например, формирование соответствующих отраслевых лобби в Государственной Думе). Территории

же в полной мере не располагают ни одним из данных преимуществ. Единственное, что территории могут противопоставить, – это совместное формирование справедливых правил игры и системы государственного контроля (что, собственно, демонстрирует опыт администрации Кемеровской области). С этой точки зрения наблюдается прямое совпадение интересов, целей и задач регионов, и федерации в целом.

В общем случае для нефтяных компаний нет понятий "свой" или "чужой" регион. Для них важнее "перспективный" или "неперспективный" регион с точки зрения бизнеса. Степень геологической изученности Западной Сибири достаточно высока, поэтому здесь ожидать роста эффективности геолого-разведочных работ достаточно сложно. По этой объективной причине крупные нефтяные компании постепенно уходят из Тюменской области в новые районы, где более вероятно эффективная геологоразведка (например, Тимано-Печорский, Прикаспий, Восточная Сибирь). Так, крупнейшая компания "ЛУКОЙЛ" планировала в 2000 году довести добычу нефти до 2 млн баррелей в сутки. Для этого ей было необходимо выполнить значительные объемы разведочных работ, которые намечалось проводить в Тимано-Печоре и на севере Каспия. Тюменская область в геолого-разведочных планах компании практически отсутствовала. Другая компания – ОАО "Тюменская нефтяная компания" – в 2000 году весьма успешно вела разведочные работы в Иране с перспективой дальнейшего освоения и разработки открываемых запасов.

Уход из региона крупнейших компаний – удар и по области, и по автономным округам. В связи с географическим расширением сферы бизнеса у компаний объективно меняется система приоритетов. Параллельно идет другой процесс – из-за перемещения штаб-квартир и, соответственно, руководства компаний в Москву в руках местной власти остается все меньше рычагов давления на них.

В то же время руководители компаний, особенно в годы интенсивной трансформации и установления нового государственного устройства, понимают, что правила игры определяют не только федеральные, но и региональные власти. Поэтому и в текущих делах, и в своих долгосрочных стратегиях компании стремятся определенным образом учитывать интересы и государства, и регионов.



В качестве форм разрешения конфликтов часто используются соглашения, которые в какой-то степени позволяют избежать обострения противоречий (по крайней мере, в округах). Основные пункты, по которым требуется урегулирование взаимоотношений региона и компаний, связаны с наполнением бюджета, реструктуризацией задолженностей, занятостью населения, социальной защитой коренных народов Севера, экологическими проблемами, воспроизводством минерально-сырьевой базы. Характерно, что договариваться в основном удается. Однако эти соглашения в основном связаны с решением текущих социально-экономических проблем и никак не затрагивают создание системы экономической защиты сырьевой территории в средне- и долгосрочной перспективе.

По мере стабилизации ситуации в самих компаниях такие соглашения носят все менее дискриминационный характер по отношению к нефтегазовым территориями. Так, например, ОАО "ЮКОС" запланировала в 2000 году пятикратное увеличение инвестиций в нефтедобывающую промышленность Томской области по сравнению с предыдущим 1999 годом – годом значительного снижения. При этом в доходной части бюджета Томской области доля налоговых отчислений ОАО "ЮКОС" в 1999 году составила 48% (против 20% в 1992 году), а в 2000 году уже превысила 50% (тем не менее в бюджете области образовался колоссальный дефицит).

Некоторые статьи подобных соглашений, с точки зрения устойчиво функционирующего правового государства, представляются абсурдными. Например, одна из сторон обязуется уплачивать налоги, а другая – будет стремиться учитывать интересы противоположной стороны при предоставлении прав на пользование недрами. Тем самым создаются прецеденты решений, принятых не только в угоду интересам дня сегодняшнего, но и в угоду интересам отдельных чиновников за счет раздачи невозполнимых ресурсов углеводородного сырья без адекватной компенсации для территории в целом.

Реальный контроль налоговых поступлений от главных налогоплательщиков Тюменской области – нефтегазовых компа-

ний, является одним из основных факторов, определяющих ситуацию в финансово-бюджетной сфере региона. К сожалению, только с очень немногими компаниями у региональных властей практически нет проблем с выплатой налогов. Как это ни странно, к числу наиболее дисциплинированных с точки зрения сроков и полноты уплаты налогов относятся малые и средние интегрированные компании с иностранным участием (в основном из числа бывших совместных предприятий).

Весьма показателен следующий пример. В конце 1994 года Ханты-Мансийский округ перевел часть налоговой службы в Москву, и это привело к некоторому улучшению ситуации в части поступления налогов в окружной бюджет. Вызван этот шаг был тем, что в своей вотчине налоговая полиция округа была не в состоянии контролировать все денежные поступления, вырученные за нефть, так как практически все денежные потоки нефтяных компаний, совместных предприятий и экспортеров протекают через Москву. Если часть рублевых счетов этих структур находится в местных банках, то валютные, на которые идут поступления от экспорта нефти, находятся в столичных банках.

Из числа действующих в округе компаний только "Сургутнефтегаз" зарегистрирован "по месту работы" – в ХМАО. В результате бюджет города Сургута, львиную долю налогов которого дает налог на прибыль, получает доходы и за счет той прибыли, которая зарабатывается компанией за его пределами – в Киришах на "Киришинефтеоргсинтезе" ("Сургутнефтегаз" имеет прямые отношения с Министерством по налогам и сборам). Надо заметить, что это полностью соответствует действующему законодательству. И это правило распространяется на всех крупных налогоплательщиков.

ОАО "Тюменская нефтяная компания" тоже зарегистрирована в г. Тюмени. Но в данном случае это не влечет за собой формирование на территории ХМАО и юга Тюменской области адекватной налогооблагаемой базы. Владельцы ОАО "ТНК" – ФПГ "Альфа-Групп" и ФПГ "Ренова" – являются трансрегиональными структурами и поэтому и в случае нефтяного бизнеса широко используют возможности межрегионального перераспределения финансовых ресурсов.



В случае же регистрации на территории Тюменской области, например, независимой газотрейдерной компании ЗАО "ИТЕРА-Русь" (в г. Салехарде) основные финансовые потоки все равно направляются через головные финансовые структуры материнской компании МЭК "ИТЕРА", которые зарегистрированы в США и Нидерландах.

Поэтому с сожалением приходится констатировать не до конца осознанное обстоятельство, что регистрация на территории нефтедобычи не решает всех проблем, связанных с применением дискриминирующих "схем налоговой оптимизации". Корень проблемы – в формировании системы цен на углеводороды, которые составляют базу формирования доходов региональных бюджетов.

Весьма обостряются в последнее время взаимоотношения территории и нефтегазовых компаний в сфере выполнения условий лицензирования и подготовки запасов. Сегодня только две компании в России – "ЛУКОЙЛ" и "Сургутнефтегаз" вкладывают значительные средства в разведку, причем, как уже отмечалось выше, "ЛУКОЙЛ" за пределами Западной Сибири. Не секрет, что от собственника компании зависит то, как выполняются социальные обязательства перед муниципальными властями, как платятся налоги в региональные бюджеты и территориальные фонды. Только подлинному собственнику нужны действующие скважины, надежные трубопроводы, северные города и их обитатели.

Ситуация усугубляется тем, что ряд нефтяных компаний все еще находится под контролем и даже оперативно-производственным управлением финансистов, которые не являются профессионалами в вопросах разведки, добычи нефти и газа. Такого рода собственники, имея иные приоритеты, в производственной сфере выступают как "временщики" – не ведут доразведку, консервируют скважины, не осуществляют текущий ремонт оборудования. "Временщиками" они остаются и по отношению к социально-экономическим проблемам территории.

Невыполнение компаниями всех своих обязательств не позволяет региональным властям в полной мере решать социальные проблемы регионов, что, в свою очередь, сказывается на решении производственных проблем. Естественно, что в условиях рыноч-

ной экономики той ситуации, когда все социальные проблемы ложатся на предприятия, быть не может. Каждый решает свои задачи и преследует свои цели. Однако некоторые представители органов управления, как на региональном, так и на муниципальном уровне, по старинке не прочь переложить свои обязанности и заботы на других. Сегодня речь может идти только о взаимовыгодном, равноправном подходе, с соблюдением интересов обеих сторон. Верховенства региональных властей над бизнесом даже в области решения проблем социальной сферы быть не должно.

Суммируя все вышесказанное по поводу взаимоотношений Тюменской области с нефтегазовыми компаниями и стремления администрации расширить свои полномочия в сфере распоряжения своим природно-ресурсным потенциалом, можно прийти к следующим выводам:

- эйфория первых лет, вызванная быстрым ростом налоговых поступлений в бюджет территории от добываемых из ее недр углеводородов, отодвинула область от участия в решении таких насущных проблем, как ценообразование на углеводороды и формирование равноправных, основанных на взаимных обязательствах отношений с нефтегазовыми компаниями;

- были сформированы подходы к участию территории в распоряжении природно-ресурсным потенциалом;

- территория напрямую стала получать часть экономической ренты (к сожалению, очень малую), содержащейся в ценах реализации углеводородов;

- цены на углеводороды становятся эпицентром экономически обоснованных и равноправных отношений территории с компаниями; практика сепаратных и разовых соглашений не гарантирует и не создает предпосылок решения принципиальных проблем долгосрочного социально-экономического развития территории;

- при отсутствии рыночных механизмов ценообразования невозможно сформировать и систему защиты территории в долгосрочной перспективе. Такая система должна предусматривать создание региональных финансовых фондов и структур, которые обеспечивали бы производственную состоятельность территории и после исчерпания основных и наиболее эффективных запасов углеводородов;



- вопросы взаимоотношения территории и нефтегазовых компаний становятся краеугольным камнем решения проблем социально-экономического развития; в полной мере эти отношения могут быть гармонизированы только в условиях усиления властной вертикали (что подразумевает усиление внимания к исполнению норм и законов, в частности, условий лицензионных соглашений и продажи/покупки государственных пакетов акций нефтегазовых компаний);

- изменение условий разведки, освоения и разработки запасов углеводородного сырья на территории Тюменской области настоятельно диктует необходимость усиления регулирующих функций на региональном уровне;

- дальнейшее продвижение по пути реформирования экономической системы с учетом интересов такой территории, как Тюменская область, невозможно без консолидации и реальной политической и экономической интеграции в ее рамках.

Реализация реформ, направленных на расширение прав и полномочий Тюменской области в распоряжении своим природно-ресурсным потенциалом, немыслима и неэффективна без соответствующих механизмов, обеспечивающих участие и контроль со стороны общественности. Именно на волне широкого участия общественности были рождены, вызрели и получили статус региональной социально-экономической политики основополагающие подходы к этой проблеме и регулирующие их документы. Территория получила возможность участвовать в принятии принципиальных решений по развитию нефтегазового сектора экономики страны, а также возможность реально превратить этот сектор в "локомотив" регионального экономического роста.

Вместе с тем нельзя не отметить, что начиная примерно с 1995 года наблюдается все большая бюрократизация подготовки и принятия принципиальных решений по социально-экономическому развитию территории (достаточно упомянуть, например, соглашения территорий с нефтегазовыми компаниями, на которые ставится гриф "Для служебного пользования"!).

## НА РАСПУТЬЕ

*Критический анализ пройденного пути нужен, конечно же, не сам по себе. Опираясь на него, мы должны сформулировать цели и задачи дальнейшего развития, определить направление пути, по которому будем двигаться, и главные ориентиры. Россия является неотъемлемой частью мирового энергетического рынка, поэтому мы должны более внимательно присмотреться к тому, что происходит за пределами нашей страны. Нам следует определиться с тем, какую роль может и должна играть Россия в мировом "энергетическом пространстве": останется ли она "рядовым экспортером" нефти и газа или же превратится в реальную экономическую и политическую силу, способную влиять на происходящие процессы?*

*Говоря о завтрашнем дне, нельзя рассматривать судьбы нефтегазовых регионов – Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов, Тюменской области – вне связи с общими тенденциями развития страны, ее топливно-энергетического комплекса и глобальными энергетическими процессами.*

*Все это подводит нас к необходимости дать более четкий ответ на очень простой, на первый взгляд, вопрос: для чего России нефть?*

*Казалось бы, этот вопрос нужно ставить шире, применительно ко всем энергоресурсам вообще. Но именно нефть стала всеобщим энергетическим эквивалентом, а в представлении современной цивилизации – аллегорией богатства и процветания. К нефти приковано внимание бизнесменов, экономистов и политиков. Нефть определяет судьбы целых стран и народов. Под непосредственным влиянием конъюнктуры мирового нефтяного рынка находятся рынки всех других энергоресурсов.*

*Зная, какую роль играет нефть и другие источники энергии в современной экономике, поставленный вопрос можно считать самым важным. Но так ли это на самом деле?*



## Запад: инициатива энергосбережения

На протяжении большей части уходящего XX столетия обладание ресурсами нефти и других энергоносителей для многих индустриально развитых стран мира являлось одним из главных факторов экономического роста и политического могущества. При этом географическое размещение ресурсов, их национальный юридический статус не играли особой роли. Право фактического владения принадлежало горстке крупнейших транснациональных (в основном американских) нефтяных компаний, которые безраздельно хозяйничали во всех нефтедобывающих регионах мира.

Но в последней трети века ситуация вокруг ресурсов нефти изменилась самым радикальным образом. Не будем останавливаться на причинах произошедших событий. Их главный результат состоит в том, что ведущие индустриальные страны Запада утратили возможность прямого контроля над большей частью мировых энергетических ресурсов. Мир раскололся на два лагеря: стран – экспортеров и стран – импортеров нефти. В числе последних оказались США, Япония и большинство стран Западной Европы. В настоящее время среди экономически развитых стран лишь Великобритания, Канада и Норвегия обладают собственными ресурсами нефти, достаточными для удовлетворения спроса на внутреннем рынке.

Но изменилось ли при этом распределение ролей в мировой экономике и политике? Отнюдь нет. Страны Запада наряду с Японией и молодыми азиатскими "тиграми" сумели не только сохранить, но даже усилить свои лидирующие позиции. И произошло это благодаря качественному изменению характера экономического развития.

В чем оно выражается? Прежде всего, в изменении концепции энергопотребления, в отказе от расточительного использования топливно-энергетических ресурсов и переходе к стратегиям энергосбережения. Произошла интеграция нефтегазового сектора в рамки реальной экономической политики. Определяющим фактором новой энергетической эпохи явилось формирование процедур и механизмов, обеспечивающих не только права собственности государства на углеводороды в недрах, но и права компаний-недропользователей на добытые углеводоро-

ды. Там, где права собственности на добываемые углеводороды обезличены, углеводороды и доходы от их реализации либо расходуются на неэкономические и амбициозные политические цели, либо попросту разбазариваются.

Современные концепции энергосбережения, общие для большинства экономически развитых стран мира, основываются на следующих трех принципах:

- высокая энергоэффективность экономического роста, то есть сокращение расхода первичных топливно-энергетических ресурсов на единицу прироста валового внутреннего продукта (ВВП);
- изменение структуры потребления первичных энергоресурсов в пользу менее дефицитных и более доступных;
- поиск путей расширения практического применения альтернативных источников энергии.

Все мы много слышали об успехах энергосберегающей политики в западных странах, о высокой эффективности использования энергоресурсов. Действительно, в расчете на тысячу долларов ВВП потребление энергии в странах ОЭСР (то есть в промышленно развитых государствах мира) систематически снижается и сейчас составляет около 272 кг н.э.<sup>23</sup> против 295 кг в 1985 году<sup>24</sup>. Но это в среднем. В зависимости же от структуры и типа экономики, климатических и других особенностей и, соответственно, структуры топливно-энергетического баланса, энергоемкость ВВП в странах ОЭСР варьируется в весьма значительных диапазонах – от 157 кг н.э./тыс. долл. в Турции и 197 кг н.э. в Японии до 338 кг н.э. в США и 335-415 кг н.э. в северных странах – Канаде, Финляндии и Швеции.

Во многих странах происходит не только сокращение удельного расхода энергоресурсов на единицу производимого конечного продукта, но и изменение структуры потребления энергоресурсов. Возрастает доля угля, природного газа, атомной энергии, гидроэнергетических ресурсов. Дорогостоящая нефть вытесняется из тех сфер потребления, где она может быть эффективно заменена другими видами ресурсов. Напри-

<sup>23</sup> Например, для стран ОЭСР 1 тонна нефтяного эквивалента (н.э.) равна 2,7 тонн угля, в среднем для всех стран мира 1 тонна н.э. равна 42,9 тыс. куб. футов природного газа и т.д. Подробнее см. "World Energy Outlook, 1998 Edition" - Paris, OECD-IEA, 1999, 476 pages (стр. 470-472).

<sup>24</sup> Здесь и далее в целях наиболее точного сопоставления объем ВВП учтен в долларах США 1990 г. по паритету покупательной способности.



мер, США уже перешагнули рубеж добычи угля в 1 млрд тонн. В результате нефть (мазут) практически полностью вытеснена из структуры топлива электростанций. Да и с точки зрения национальной энергетической безопасности высокие уровни добычи угля играют заметную роль.

В развитых странах Запада постоянно усиливается значение нетрадиционных источников энергии: битуминозных сланцев, солнечной и ветровой энергии, энергии морских приливов, биоэнергии. Причем работы по вовлечению нетрадиционных источников энергии все более смещаются из области теоретических исследований в сферу практического применения. Наряду с этим продолжается поиск новых источников энергии и новых способов использования традиционных видов энергетических ресурсов. Так, не утратила своей актуальности идея производства жидких углеводородов из угля и природного газа. Все больше внимания уделяется вопросам перевода автотранспорта на газообразное топливо и электричество.

Во всех этих процессах характерным является то, что основной акцент в решении энергетических проблем сместился из сферы производства первичных энергоресурсов в сферу конечного использования энергии, а также предоставления широкого комплекса услуг, связанных с использованием энергии. Это неразрывно связано с другой стороной изменения качества экономического развития: с перемещением "точек роста" из традиционных отраслей промышленности в сферу высоких технологий. Интеллектуальный и научно-технологический потенциал в экономическом развитии стал играть более значимую роль, чем ресурсная обеспеченность. Влияние технологической революции на экономические процессы многогранно, и один из ее главных аспектов связан с энергосбережением. Реальное энергосбережение (в большинстве его видов) стало возможным именно благодаря глубоким технологическим усовершенствованиям в сфере производства, преобразования и конечного использования энергии.

Хотелось бы подчеркнуть, что новое качество роста экономики не равнозначно абсолютному уменьшению роли энергетического фактора в экономическом развитии. Изменилось лишь соотношение между технологическими факторами и фактора-

ми энергообеспеченности. Развитие мировой экономики по-прежнему связано с ростом потребления энергоресурсов.

Для примера можно привести несколько цифр. Потребление нефти и нефтепродуктов на душу населения в странах ОЭСР за 12 лет, с 1985 по 1996 год, выросло с 1742,5 кг до 1923,8 кг, или на 10,4%<sup>25</sup>. В этой группе стран лидируют США – более 3 тонн нефти и нефтепродуктов на человека ежегодно. Жители северных стран – Канады, Норвегии, Финляндии и Швеции – ежегодно потребляют 1,9-2,6 т/чел., Европейского Союза – 1,6 т/чел., Японии – немногим менее 2,2 т/чел. Еще большими темпами в странах ОЭСР росло душевое потребление первичных энергоресурсов в целом. За те же 12 лет оно увеличилось с 4,1 т н.э./чел (тонн в нефтяном эквиваленте) до 4,6 т н.э./чел. Сейчас среднедушевое потребление нефти, газа, угля и других видов энергии в США составляет более 8 т н.э./чел., в странах Европейского Союза – 3,8 т н.э./чел., в Канаде – 7,9 т н.э./чел., Норвегии, Финляндии и Швеции – от 5,3 до 6,1 т н.э./чел., в Японии – почти 4,1 т н.э./чел.

Согласно прогнозу Международного энергетического агентства (МЭА), в странах ОЭСР в период до 2020 года тенденция роста спроса на топливо и энергию продолжится. Причем, спрос на ископаемые виды топлива для "стационарных услуг"<sup>26</sup> (отопление, вентиляция, технологические процессы) будет относительно стабилен в связи с насыщением рынка этих услуг, тогда как спрос на энергоресурсы для производства электроэнергии и особенно для удовлетворения "потребности в мобильности" (в основном – нефтепродукты для транспорта) возрастет почти в 1,5 раза.

Таким образом, в странах ОЭСР при снижении удельных расходов топлива и энергии, при снижении энергоемкости экономики продолжается рост энергопотребления как такового: и в целом, и в расчете на душу населения. То же самое относится и к потреблению нефти и нефтепродуктов.

<sup>25</sup> В эту группу сейчас входят 29 стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корей (Южная), Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция и Япония.

<sup>26</sup> В самом деле, в странах с высоким уровнем дохода большинство зданий уже обогревается (охлаждается) до нормального уровня комфортности. Рост ВВП здесь не означает, что здания будут, скажем, обогреваться до более высоких температур, хотя количество и размер таких зданий вполне может расти. (См. "Перспективы развития мировой энергетики до 2020 года. Доклад МЭА для заседания министров энергетики стран "большой восьмерки". - Москва, 31 марта 1998 г.)



Отсюда можно сделать вывод, что энергообеспечение, энергоэффективность – это залог, основа, фундамент, главный критерий экономического развития. Без роста энергопотребления в современных условиях невозможен длительный экономический рост, невозможно само развитие общества<sup>27</sup>. Но рост энергопотребления должен обязательно сопровождаться повышением эффективности конечного использования энергии.

Возможности дальнейшего развития мировой экономики напрямую зависят от обеспеченности топливно-энергетическими ресурсами. Но означает ли это, что промышленно развитые страны мира, большинство из которых не располагает достаточными собственными энергетическими ресурсами, зависят от стран-экспортеров нефти?

Да, такого рода зависимость существует. О ее существовании свидетельствуют те экономические потрясения, которые западный мир пережил в результате так называемого "энергетического кризиса", разразившегося в начале 1970-х годов. На какое-то время экономика многих промышленно развитых стран была дестабилизирована, усилились инфляционные процессы. Но по прошествии всего лишь десятка с небольшим лет ситуация вернулась в привычное русло.

Причина? Зависимость стран-импортеров от стран, экспортирующих энергетические ресурсы, не является односторонней. Эта зависимость носит взаимный характер. Страны – экспортеры нефти прочно интегрированы в систему мировой рыночной экономики. И точно так же, как страны-импортеры зависят от предложения энергии, страны-экспортеры зависят от мирового спроса на энергоресурсы. Дестабилизация ситуации на одном из этих двух полюсов через весьма непродолжительное время неизбежно приводит к дестабилизации на противоположном полюсе. В таких условиях взаимной зависимости политика грубого экономического диктата одной из сторон становится невозможной. Это прекрасно осознают и страны – экспортеры, и страны – импортеры нефти.

В качестве подтверждения сказанному можно привести решение конференции стран – членов ОПЕК в марте 2000 года об

<sup>27</sup> Исключения из правил только подтверждают эти правила. Так и в нашем случае: в Дании за последние 20 лет производство ВВП возросло в 1,5 раза при практически неизменном потреблении первичных энергоресурсов. Но других подобных примеров нам не известно.

увеличении квот на добычу нефти, которое повлекло за собой некоторое снижение мировых цен на энергоресурсы. Это, казалось бы, невыгодное для производителей нефти решение отражает тот факт, что развитие взаимоотношений между странами-экспортерами и странами-импортерами идет по пути поиска компромиссов, направленных на поддержание общей экономической стабильности.

Мы не случайно подчеркнули, что страны – экспортеры нефти интегрированы в систему экономических связей мирового рынка. К стабилизации межгосударственных отношений в сфере производства и потребления энергоресурсов ведут не только целенаправленные действия правительств. Нельзя сбрасывать со счетов и работу так называемых стихийных механизмов регулирования рынка. Энергетический кризис 1970-х годов имел особую природу. Он был вызван не исчерпанием запасов нефти, а радикальным изменением механизма распределения доходов между странами-экспортерами и странами-импортерами, которое привело к резкому (почти 10-кратному) росту цен на первичные энергоресурсы. В основе изменений экономического механизма лежало перераспределение части дохода, имеющего рентный характер, от стран – импортеров нефти к странам-экспортерам.

Если рост цен на нефть в странах Ближнего Востока, Центральной и Латинской Америки привел к росту непроизводительного потребления, то в странах с развитой рыночной экономикой (прежде всего Западной Европы и Северной Америки) рост цен повлек за собой повышение конкурентоспособности ранее не использовавшихся энергоносителей и стимулировал поиск новых источников энергии. Многие компании – производители и поставщики энергии стали одновременно выполнять и функции энергетического аудита, то есть определять направления снижения удельных расходов энергии покупателями. Это также способствовало расширению предложения энергоресурсов на мировом рынке.

С другой стороны, несколько замедлились темпы роста потребления, то есть включились и механизмы спросовых ограничений. В результате установился новый баланс спроса и предложения. Не случайно поэтому глобальный энергетичес-



кий кризис имел и свою вторую фазу в середине 1980-х годов, когда цены на нефть (а затем и на другие энергоносители) упали примерно в 2 раза. Если все эти события (рост цен в начале 1970-х годов – расширение предложения энергоресурсов – замедление роста потребления – падения цен в середине 1980-х годов) рассматривать с точки зрения действия рыночных механизмов, то они логично выстраиваются в последовательные звенья одной цепи.

А что же страны-экспортеры? На определенном этапе освоение ресурсов нефти, безусловно, стимулировало экономический рост и в этих странах. Увеличение доходов стран-экспортеров значительно изменило их экономическую ситуацию, что отразилось, прежде всего, на повышении уровня жизни населения. Но в то же время в большинстве стран – экспортеров нефти не были созданы предпосылки формирования новой модели экономического развития. Нельзя не согласиться с оценкой экспертов МЭА, сделанной ими в 1995 году "...Более 20 лет прошло с того времени, когда 6 ведущих стран данного региона (Ближнего Востока) начали политику национализации своих нефтяных активов. В то время цены на нефть росли, и правительствами были определены основные проекты (направления) трансформации экономики своих стран. Многие в тот момент думали, что данные страны вышли на ничем не ограниченную дорогу к экономическому процветанию. Сегодня большинство из этих стран имеют удельный доход, значительно уменьшившийся за последнее десятилетие, хронический бюджетный дефицит, в то время как правительства сталкиваются с растущими финансовыми потребностями, вызванными быстро растущим населением, потребностями обслуживания долга и расходами на оборону"<sup>26</sup>.

Нефть сейчас добывают в десятках стран мира, но только несколько из них с наиболее высокой концентрацией ресурсов, наиболее высокими уровнями добычи в расчете на душу населения можно отнести к числу богатых государств. Другие же, по сути дела, так и остались "развивающимися" странами, постоянно балансирующими на грани между бедностью и богатством. Здесь, прежде всего, необходимо вспомнить о таких круп-

ных странах – производителях нефти, как Венесуэла, государственная нефтяная компания которой, PdVSA, имеет одну из самых развитых на территории США сетей розничной торговли нефтепродуктами, и Мексика.

*Практически все страны мира (за очень редкими исключениями), сделавшие ставку на использование собственного природного потенциала как главного фактора развития, устойчиво демонстрируют более низкие темпы экономического роста по сравнению со странами – потребителями топлива и энергии. Даже самые богатые нефтеэкспортирующие государства Ближнего Востока с точки зрения экономического роста на протяжении последних 10-ти лет буквально топчутся на месте. В последние годы в очень сложном экономическом положении оказалась и Саудовская Аравия – некогда одно из богатейших государств региона<sup>27</sup>.*

Так неужели нефть, общепризнанный источник богатства, не способна обеспечить стабильность экономического роста? Есть немало причин, которые могут объяснить этот парадокс. И связаны они главным образом с тем, как используются нефтяные доходы.

Стремясь усилить контроль над собственными ресурсами и снизить сырьевую составляющую экспорта, страны – экспортеры нефти часть получаемого дохода инвестируют в нефтяную промышленность и близкие к ней отрасли, например нефтепереработку. Эти инвестиции, безусловно, имеют большое значение для национальных экономик. Однако они не способствуют переходу к новому качеству экономического роста. Значительная часть средств вообще не инвестируется, а расходуется либо на амбициозные политические программы (такие как закупка вооружения или строительство чудо-городов в пустыне), либо на социальные программы и цели, связанные с повышением уровня жизни населения (что, как правило, для большинства нефтедобывающих стран весьма актуально).

Нефтяные доходы используются и для преференциального субсидирования национальных товаропроизводителей и защиты от внешней конкуренции, что отнюдь не способствует повышению их конкурентоспособности и решению задач долгосроч-

<sup>26</sup> "Middle East Oil and Gas" - Paris, International Energy Agency, OECD, 1995. - 412 p. (стр. 21)

<sup>27</sup> О.Леонов "Наследники "нефтяной монархии". "Эксперт", № 24, 2000 г. (стр. 12-14)



ного экономического роста. И, наконец, значительная часть доходов идет на создание и расширение специальных финансовых фондов, предназначенных для сбережения текущих денежных ресурсов – так называемых "резервных фондов" или "фондов будущих поколений". Средства этих фондов вкладываются, как правило, в надежные зарубежные активы, то есть... инвестируются в экономику развитых стран Запада<sup>20</sup>.

Пожалуй, одна из основных причин состоит не только и не столько в направлениях и темпах преобразования и реформирования нефтегазового сектора нефтеэкспортирующих стран, сколько в том, что экономические реформы в этих странах носят ограниченный характер. Притом, что условия функционирования и развития нефтегазового сектора изменяются, прежние политические и экономические институты продолжают сохраняться. Как правило, это приводит к тому, что нефтегазовый сектор играет роль уже не столько "локомотива", сколько "дойной коровы" в целом мало эффективной социально-политической и экономической системы.

В результате межгосударственные различия в темпах и качестве экономического роста усиливаются, и отнюдь не в пользу стран – экспортеров нефти. Выигрывает тот, кто осуществляет более комплексные преобразования в экономике и в целом в социально-политической системе. Весьма ярким примером с этой точки зрения являются Объединенные Арабские Эмираты – страна, где нефтяные доходы послужили основой широкой и многосторонней диверсификации структуры национальной экономики. Благодаря этому при общем росте поступлений доля доходов от добычи и продажи углеводородов в суммарных доходах государства неуклонно снижается. Основная причина – более стремительный рост других секторов и сфер национальной экономики (банковского сектора, туризма, торговли и проч.).

В целом, как представляется, опыт других стран свидетельствует о том, что:

- реформирование нефтегазового сектора проводится в широком контексте общеэкономических и социально-политических преобразований; ориентация на изолированное проведение

<sup>20</sup> Подробнее см. В. Крюков, А. Севастьянова, В. Шмат "Утопическая идея или реальная надежда? (О проблемах формирования специальных региональных финансовых фондов)" - Новосибирск: "Ассоциация Банки Сибири", 1995. - 94 с.

реформ и преобразований в нефтегазовом секторе не способствует улучшению степени использования ресурсов углеводородного сырья, а приводит к стагнации существующей экономической системы;

- развитие нефтегазового сектора сопровождается стремительным ростом и целенаправленной ориентацией на повышение эффективности конечного использования энергоресурсов (при этом все в большей мере проявляется тенденция предоставления, совместно с поставками энергии, широкого комплекса сопутствующих услуг).

## Россия: инерция мотовства

Теперь давайте посмотрим, какое место в сложившейся системе мирового энергетического рынка занимает Россия. Соответствует ли оно нашим национальным интересам и нашему стремлению сохранить статус России как одной из ведущих мировых держав<sup>21</sup>?

Все мы, российские, а ранее советские люди, привыкли, что наша страна – великая энергетически вооруженная держава. Наша статистика всегда с гордостью приводила цифры запасов и добычи угля, нефти, газа, производства электроэнергии, темпов роста этих показателей от пятилетки к пятилетке.

По современным данным, Россия обладает 13% мировых запасов нефти, 14% природного урана, 45% газа и почти 25% угля. Цифры весомые и, на первый взгляд, должны успокоить любого россиянина – энергетический кризис нам не грозит. Однако давайте внимательно посмотрим на цифры, тенденции и ситуацию в целом в топливно-энергетическом комплексе России, как бы неприятно это ни было.

Выше были приведены данные об уровне и эффективности использования энергоресурсов в промышленно развитых странах Запада. Теперь посмотрим, как обстоит дело с потреблением нефти, нефтепродуктов и других энергетических ресурсов в России. Причем будем помнить, что Россия – северная страна, раскинутая с востока на запад на десять тысяч километров. И что сравнивать ее наиболее корректно с

<sup>21</sup> Подробнее см. В. Крюков, А. Севастьянова, В. Шмат "Утопическая идея или реальная надежда? (О проблемах формирования специальных региональных финансовых фондов)" - Новосибирск: "Ассоциация Банки Сибири", 1995. - 94 с.



аналогичными государствами, например Канадой. Да и то, помните? "Хоть похожа на Россию...". В Канаде основные грузопотоки идут не с востока на запад (или с запада на восток), как в России, а в направлении север – юг, между соответствующими регионами Канады и США. Следовательно, затраты энергии на транспортировку одного и того же объема грузов в России объективно выше – так уж устроена география нашей страны.

Так вот, в России потребление нефти на душу населения в 1996 году составило 890 кг, снизившись против 1990 года вдвое. В сравнении со странами Европейского Союза это меньше в 1,8 раза, со странами ОЭСР в целом – в 2,2 раза, с Канадой – в 3 раза, с США – в 3,5 раза. Иными словами, по уровню потребления нефти Россия сейчас находится на уровне Западной Европы начала 1960-х годов или США 1920-х.

Прямое сравнение объема потребления нефти и нефтепродуктов в России и США, безусловно, не совсем корректно, но все же дает представление о масштабах существующего разрыва. Так, Россия добывает 300 млн тонн нефти, из которых более 170 млн тонн экспортирует. США добывает даже немного больше – 320 млн тонн, и при этом почти 400 млн тонн нефти и нефтепродуктов импортирует!

Что же касается энергопотребления в целом, то здесь картина не такая мрачная. В 1996 году в России на душу населения приходилось 4,17 т н.э. (в 1990 году – 4,66 т н.э.). Это на 10% меньше, чем в ОЭСР, но на те же 10% больше, чем в Европейском Союзе. Правда, в сравнении с северными странами среднестатистический россиянин потребляет существенно меньше топлива: на 42%, чем житель Швеции, на 47%, чем житель Финляндии и в 1,9 раза меньше, чем житель Канады. Другими словами, россиянин сейчас потребляет столько же энергоресурсов, сколько их потребляли жители Скандинавии в конце 1960 – начале 1970-х годов, а Канады – в середине 1950-х годов. С учетом же того, что эффективность использования энергоресурсов в России существенно ниже, чем в странах ОЭСР, а энергоемкость ВВП в 3,3 раза выше, реальное отставание в энергопотреблении существенно больше. Более того, этот разрыв не сокращается, а нарастает, в том числе и за счет

роста нерационального расходования энергоресурсов: энергоемкость российского ВВП увеличилась за эти годы почти на треть.

При этом экономика России как будто бы не ощущает нехватки энергоресурсов, особенно нефти. Это связано с тем, что промышленное производство за эти годы сократилось вдвое, грузооборот транспорта уменьшился в разы, а вооруженные силы сидят в прямом и переносном смысле слова на "голодном пайке" – флот застыл у причалов, авиация не поднимается в небо, бронетанковая техника зачехлена в ангарах (исключая, конечно, участие в проведении антитеррористической операции в Чеченской Республике).

При всем при этом Россия остается крупнейшим экспортером энергоресурсов, ежегодно продавая на мировых рынках 340-345 млн т н.э., в том числе 200 млрд м<sup>3</sup> газа (34-35% всей его добычи) и около 170 млн тонн жидкого топлива (56-57% всей добываемой в стране нефти).

В настоящее время топливно-энергетический комплекс (ТЭК) является одним из наиболее устойчиво работающих секторов экономики, достаточно надежно обеспечивающим потребности населения и национального хозяйства в топливно-энергетических ресурсах. Однако подобное положение оказалось возможным лишь в результате того, что спад производства в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте и других отраслях экономики страны происходил более быстрыми темпами, чем сокращение производства в отраслях ТЭК (по сравнению с 1991 годом – на 47% и 23%, соответственно). Кроме того, отрасли ТЭК, в силу своих объективных особенностей, обладают высокой инерционностью, то есть способны относительно долго продолжать функционировать даже в неблагоприятных макроэкономических условиях (например, в условиях необоснованной ценовой и фискальной налоговой политики государства или неплатежей как отражения неэффективной экономической политики в целом).

Наконец, сыграл свою роль запас устойчивости, который в ТЭК, как и в ряде других базовых отраслей экономики, создавался в советский период. Особенно наглядно это проявилось в газовой промышленности 1990-х годов, когда месторождения-



гиганты, введенные в действие в 1970-1980-е годы, обеспечили бесперебойность поставок природного газа на внутренний рынок и выполнение всех экспортных обязательств (включая "несанкционированный" отбор значительных объемов газа по трассе транзита до границ Западной Европы).

Сегодня экспортные отрасли ТЭК, образно говоря, служат спасательным кругом для тонущей российской экономики и государственного бюджета страны. Благодаря реальным доходам, которые приносит экспорт нефти и газа, благодаря тому, что отрасли ТЭК субсидируют внутренних потребителей, поставляя энергоресурсы по низким ценам или вообще бесплатно, наш корабль все еще не пошел ко дну. Более того, надежная работа ТЭК еще дает нам время и шансы на то, чтобы залатать пробоины, сняться с рифов и повести корабль под названием "Россия" по курсу прогресса и процветания.

С точки зрения сегодняшних, сиюминутных интересов это замечательно, что в российской экономике есть такие отрасли, которые способны выдержать удары жесткого финансово-экономического кризиса и сыграть роль "палочки-выручалочки" для всех остальных. Но давайте зададимся вопросом: в какой мере это соответствует нашим долговременным стратегическим интересам?

Значение ТЭК для российской экономики напрямую связано с ролью, которую играет наша страна на мировом энергетическом рынке. Россия уже фактически вошла в систему мировых рыночных связей. Мы не только поставляем нефть и газ в десятки стран, но и наш внутренний рынок находится под влиянием мировой конъюнктуры (если не по уровню, то по динамике цен). Наши месторождения углеводородного сырья все чаще учитываются в глобальных корпоративных стратегиях различными ведущими энергетическими компаниями мира наряду с месторождениями других стран. Иностранцы в России выражают также заинтересованность в проникновении и в сферу переработки нефти и сбыта нефтепродуктов. С другой стороны, российские компании уже принимают участие в нефтегазовых проектах за рубежом, строят свои трубопроводы, распределительные сети и бензоколонки.

Вместе с тем говорить о России как об одной из составляющих мирового энергетического рынка сейчас можно только в пессимистическом тоне. Абсолютные показатели российского экспорта нефти и газа впечатляют. Однако доля нашей страны в мировых объемах продаж энергоресурсов слишком мала для того, чтобы оказывать заметное влияние на конъюнктуру рынка и поведение его участников. Россия не является членом ОПЕК и потому не может формально участвовать в процессе регулирования рынка на межгосударственном уровне. Это не призыв к вступлению в организацию экспортеров нефти, а просто констатация одного из фактов, характеризующих место России на мировом рынке.

С другой стороны, доходы, которые получает наша страна от экспорта энергоресурсов, слишком малы, чтобы обеспечить ей хотя бы сиюминутное безбедное существование. Россия – это не Кувейт и не Саудовская Аравия. По уровню концентрации природных ресурсов, объемам добычи и доходам от продажи нефти и газа в расчете на душу населения мы многократно уступаем богатым нефтяным странам Персидского залива. Если не прибегать к прямым количественным сопоставлениям, а дать качественную оценку взаимосвязей между национальной экономикой, энергоресурсами и рынком, то современное положение России можно уподобить, например, положению Мексики или Венесуэлы. Может нас устроить такое положение? Представляется, что нет.

Россия – это страна с великим историческим прошлым, которой не раз приходилось решать судьбы Европы и мира. Россия – это ядерная и космическая держава. Мы обладаем огромным природным, экономическим и интеллектуальным потенциалом, который вполне сопоставим с потенциалом США, Японии или стран Западной Европы. Вопрос лишь в том, как мы его использовали ранее и как используем теперь? Правомерно также поставить вопрос: стремится ли государство к созданию условий для полноценного раскрытия того потенциала, которым обладает страна, или же, руководствуясь сиюминутными интересами, "берет" то, что лежит на поверхности?

К сожалению, опыт всех последних лет показывает, что российская экономика функционирует как бы по инерции, полага-



ясь на те факторы развития, которые превалировали еще в советское время. Ни для кого не секрет, что в основе роста советской экономики лежало постоянно расширявшееся использование природных ресурсов и, прежде всего, невозпроизводимых ресурсов минерального сырья и топлива в ущерб другим факторам экономического развития. В результате мы пришли к такому состоянию, что влияние отраслей ТЭК на экономику, а значит, и зависимость страны от работы предприятий ТЭК стало недопустимо большим.

Сегодня ТЭК – это половина России. В объеме промышленного производства доля ТЭК составляет 40%, в налоговых поступлениях в бюджет – 42%, в валютных поступлениях – 46%. Эти показатели гораздо больше, чем были 10 лет назад. Для страны это очень опасная тенденция, по крайней мере, в двух отношениях.

Глубокую зависимость национальной экономики от использования сырьевых и энергетических ресурсов можно уподобить наркотической. Если страна обладает уникальными природными ресурсами, то она легко может стать на энергоемкий и ресурсоемкий путь развития экономики. Однако впоследствии очень трудно с этого пути свернуть. Объективно трудно, потому что созданный в сфере эксплуатации сырьевых ресурсов производственный комплекс имеет, как и любой экономический организм, "естественную" склонность к саморасширению. Любое – планомерное и, тем более, вынужденное – свертывание хозяйственной активности в сырьевых отраслях сопряжено с определенными экономическими и социальными потерями. Субъективно трудно, потому что мало кому хочется верить в то, что ресурсы могут оказаться исчерпанными. До последнего момента сохраняется иллюзорная надежда на то, что матушка-природа нас не подведет и еще откроет новые, ранее неведомые кладовые.

Вторая опасность связана с тем, что сейчас все отрасли российского ТЭК работают на грани возможного. Критическая ситуация, которая сложилась в ТЭК, к сожалению, осознается далеко не всеми и не в полной мере. Мы все еще страдаем иллюзией наших безграничных энергетических возможностей. Достаточно сказать, что вследствие нарушения воспроизводственных процессов в отраслях комплекса допущено крупное отста-

вание в развитии производственного потенциала на всех стадиях инвестиционного процесса: подготовка сырьевой базы, строительство новых производственных мощностей, ремонт и реконструкция действующих объектов.

Отрасли ТЭК в принципе обладают достаточно высокой устойчивостью к неблагоприятным внешним условиям. Однако за годы реформ (вернее, за годы тотального недофинансирования инвестиционных процессов в ТЭК) этот запас устойчивости "съеден": долгосрочные (стратегические) инвестиции не осуществляются, стремительно нарастает износ основных фондов, не уменьшается количество бездействующих скважин и проч.

Основные фонды отраслей ТЭК имеют сильный износ и большой возраст, что при высокой капиталоемкости и инвестиционной инерционности комплекса создает огромную угрозу энергетической безопасности России. В частности, исчерпали свой проектный ресурс использования более половины оборудования угольной промышленности, 30% газоперекачивающих агрегатов. Свыше 50% износа имеет более чем половина оборудования в нефтедобыче, более трети – в газовой промышленности. В нефтепереработке износ фондов превышает 80%, в ближайшие годы отработает проектный ресурс половина мощностей всех электростанций страны. Более половины магистральных нефтепроводов эксплуатируются более 25 лет. В соответствии с современными нормами безопасности требуют реконструкции до половины мощностей АЭС. В целом в 2003-2006 годах предстоит изъятие из эксплуатации значительной части основных фондов в экономике страны в целом и, прежде всего, в ТЭК.

В ряде отраслей (особенно в угольной промышленности) практически разрушена система охраны труда и техники безопасности, резко снижены техническая оснащенность производства и технологическая производственная дисциплина. В результате – рост числа аварий и травматизма, в том числе со смертельным исходом.

В связи с дефицитом финансовых ресурсов природы разведанных запасов угля, нефти и газа не компенсируют их добычу. Например, ввод новых мощностей в нефтяной промышленности составил 135 млн тонн при выбытии 390 млн тонн.



В России нарушились разумные пропорции между отдельными энергоносителями. Наглядный пример – уголь. Объемы производства за последние 10 лет снижены практически в 2 раза и достигли опасно низкого уровня: если США и КНР уже перешагнули рубеж добычи угля в 1 млрд тонн, то Россия отступила за черту в 230 млн тонн. Не обеспечивается даже простое воспроизводство мощностей угледобывающего потенциала отрасли, поскольку выбытие производственных мощностей в несколько раз превышает их ввод. Главная причина, как и в других отраслях ТЭК, – отсутствие инвестиций. Доля угля в топливно-энергетическом балансе страны снизилась до самого низкого уровня – 11%, в теплоэнергетике – менее 25%. Дефицит угля в ближайшие годы может достичь огромной величины – не менее 50 млн тонн в год.

Одна из причин столь значительного деформирования топливно-энергетического баланса страны в 1990-е годы – ускоренная реализация предложений по осуществлению так называемой "газовой паузы". Вместе с тем в середине 1980-х годов, когда зашла речь о "газовой паузе", ее осуществление было связано как с вводом в разработку уникальных газовых месторождений на севере Тюменской области, так и с ускоренным развитием производства электроэнергии на атомных станциях. Авария на Чернобыльской АЭС, а также ориентация газовой промышленности на бесперебойное обеспечение поставок природного газа народному хозяйству сделали свое дело – удельный вес природного газа в топливно-энергетическом балансе страны к 2000 году превысил 52%. Снижению же степени использования угля в электроэнергетике и форсированной замене его природным газом в немалой степени также способствовала новая ценовая политика в газовой промышленности – переход на единые заниженные цены на природный газ. Цены на природный газ в отдельные периоды в 1990-е годы были на 30-40% ниже цен на уголь. К тому же газ поставлялся бесперебойно (что многими было воспринято как отсутствие необходимости платить).

При сохранении той экономической политики, которая была до последнего времени, можно однозначно ожидать дальнейшего спада как энергопотребления в целом, так и особенно

нефти (из-за снижения ее добычи). Отсюда вытекает неотложная необходимость повышения инвестиционной активности в российской экономике и доведение инвестиций в основной капитал с нынешних 15% до 20-23% ВВП. При этом вопрос об источниках инвестиций остается открытым – внутренних средств явно недостаточно.

Еще в 1995 году с участием академических и отраслевых институтов, Парламента, Правительства России, министерств и ведомств была разработана и утверждена Указом Президента Российской Федерации "Энергетическая стратегия России". Были подготовлены базовые материалы, детально обосновывающие Стратегию (такие, как "Новая энергетическая политика России")<sup>2</sup>. Они учитывали возможные сценарии развития событий – как собственно в энергетике, так и в экономике страны.

Соответственно этим разработкам Стратегия отличалась детальным анализом основных направлений развития топливно-энергетического комплекса и его влияния на другие отрасли народного хозяйства. Был детально проработан пакет мер по реализации Стратегии в условиях изменившейся экономической ситуации, и на это ушло довольно много сил и энергии. Однако общество должно знать, что сегодня развитие ТЭК России идет по худшему варианту в бесперспективном направлении. Во многом это результат того, что меры, которые определялись Энергетической стратегией и соответствующим Указом Президента России, своевременно приняты не были.

Следовательно, в то время как другие страны наращивают энергопотребление и повышают эффективность использования энергоресурсов, Россия катастрофически отстает и резко ухудшает эти показатели. Энергопотребление, особенно потребление нефти, падает, а энергоемкость ВВП растет. Естественно, что при этом сокращаются и сам объем ВВП, и налогооблагаемая база, и бюджет, и уровень жизни населения.

Анализ существующего положения, действующих тенденций и возможных прогнозных показателей развития российского ТЭК показывает, что в случае сохранения сложившихся макроэкономических условий в стране (ценовой и налоговой политики, неплатежей, слабости и неэффективности государ-

<sup>2</sup> Ю.Шафраник (ред.) "Новая энергетическая политика России". - М.: Энергоатомиздат, 1995. - 512 с.



ственного регулирования и др.) на фоне возможного изменения мировой ценовой конъюнктуры на нефть и с учетом старения и выбытия из эксплуатации производственных фондов в ТЭК производство энергоресурсов в России существенно снизится.

В частности, при таком сценарии развития событий добыча нефти в России уже к 2005 году может упасть до 200-225 млн тонн (в 1990 году она составляла 516 млн тонн), природного газа – до 500 млрд м<sup>3</sup>, угля – до 200 млн тонн. А поскольку существенно снизить объемы экспорта энергоресурсов практически нельзя (необходимо выполнять контрактные обязательства, расплачиваться за полученные кредиты, наконец, просто получать "живые деньги" – ведь российские потребители не платят!), энергоресурсов для внутреннего потребления просто не останется.

Таким образом, возможности ТЭК при сохранении существующих макроэкономических условий к 2005 году не позволят обеспечить даже сегодняшний уровень производства ВВП в стране. По экспертным оценкам, размеры ВВП и промышленного производства в 2005 году из-за энергетических ограничений составят лишь 70-75% от уровня 1997 года. Таким образом, при существующих и прогнозируемых объемах энергопотребления Россия в обозримом будущем претендовать на роль экономически развитой промышленной страны объективно не сможет!

В 1991 году, когда Россия отделялась от Союза, было приведено множество оценок и произнесено немало слов о том, что весь предыдущий период вел "нас не туда, делали мы не то, строили не то". Теперь, почти через десять лет, направление движения вектора российской энергетики опять и, может быть, еще больше "не то". Чтобы ТЭК заработал, обеспечивая страну энергоресурсами и валютой, исправно выплачивая налоги и обеспечивая население рабочими местами, а промышленность – заказами на машины, оборудование и материалы, нужны инвестиции. По оценке специалистов, на ближайшие пять лет для этих целей потребуется ежегодно около 40-45 млрд долларов.

Чтобы привлечь такой объем капиталовложений, необходимы благоприятный инвестиционный климат, государственная инвестиционная политика и, прежде всего, последовательная налоговая политика. Необходим скорейших отход от порочной практики формирования виртуальных цен на углеводороды,

никак не отражающих реальный платежеспособный спрос на продукцию нефтегазового сектора. Необходимо, точно, тщательно просчитав последствия и результаты, сформулировать, какие решения должны быть приняты на федеральном уровне, какие, на региональном уровне, и какие – на уровне хозяйствующих субъектов – предприятий и компаний.

Только объединение, синтез усилий на всех уровнях, осознанное понимание того, что без соответствующего уровня энергопотребления экономический подъем России просто невозможен, даст нам желаемый результат. Нужны и крупные масштабные проекты, и небольшие локальные проекты. Проекты не по разделу собственности, которую создавали десятилетиями (в таких проектах недостатка нет), а по подготовке и запуску новых инвестиционных проектов, дающих жизнь новым производствам, новым месторождениям, новым технологиям.

При нашем крайне нерациональном (зачастую бесхозяйственном) использовании даже тех энергоресурсов, которые у нас есть, большое значение имеет проблема энергосбережения. По оценкам специалистов, потенциал энергосбережения в России просто огромен – от 30 до 45% всего объема энергопотребления. Вот в чем основной резерв снижения издержек производства и роста конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, уменьшения негативного воздействия на окружающую среду и роста качества жизни!

Горькая правда состоит в том, что страна приблизилась к той грани, за которой находятся потеря энергетической независимости и угроза энергетической безопасности. Но у России еще остается шанс занять достойное место среди других государств в XXI веке. Не упустить его – наша общая задача: и политиков, и руководителей предприятий, и специалистов, и рабочих. Задача всего населения, всего общества.

## Блеск и нищета регионов

Рассуждая о проблемах развития ТЭК и его влиянии на экономику страны, ни в коем случае нельзя упускать из внимания региональные аспекты. При этом следует понимать, что не только ТЭК воздействует на развитие регионов, но и, наоборот, регионы, в первую очередь такие, как Тюменская об-



ласть, воздействуют на функционирование и развитие ТЭК. Нет ТЭК без экономики регионов, равно как нет и экономики регионов без ТЭК. В свою очередь, есть регионы-производители и регионы – преимущественно потребители. Это является отражением того, что топливно-энергетические ресурсы на территории нашей страны, как и во всем мире, распределены крайне неравномерно.

Одни регионы практически не имеют собственной ресурсно-энергетической базы, в других же концентрация ресурсов исключительно высока. Самый яркий пример тому – Тюменская область, на долю которой приходится более 60% добычи нефти и более 90% добычи природного газа в России и где сосредоточены основные наши запасы углеводородного сырья.

Такие регионы требуют особого к себе отношения и нуждаются в специфических механизмах социально-экономического развития. Для этого есть множество причин, но самая главная заключается в том, что минеральные ресурсы в границах каждого региона, сколь бы велики они ни были, отнюдь не безграничны. Рано или поздно эти ресурсы исчерпаются, и тогда уже будет поздно искать новые "точки роста". Следовательно, возможности для социально-экономического развития регионов, подобных Тюменской области, должны целенаправленно формироваться еще в период активной эксплуатации ресурсов.

Давайте посмотрим, как все обстоит на самом деле.

Ни для кого не секрет, что богатства тюменских недр имели и имеют жизненно важное значение для экономики страны. Поэтому на протяжении уже нескольких десятилетий Тюмень находится в эпицентре общественного внимания. Однако отношение к этому краю менялось в зависимости от изменения общих исторических условий и тенденций развития страны.

В советские времена нефтегазовые ресурсы тюменских недр стали едва ли не главным фактором, обеспечивавшим жизнеспособность всей политико-экономической системы СССР. Эксплуатация этих ресурсов приносила огромные доходы, которые были крайне необходимы для решения реальных задач социально-экономического развития, но которые в основном использовались для демонстрации "преимуществ" социалистического строя. Однако при всей своей уникальности богатства

тюменских недр оказались небеспредельными, что в конечном счете и привело к фатальному кризису советской политико-экономической системы.

Быстрое развитие экстенсивной экономики было возможно лишь на основе непрерывно расширяющейся эксплуатации дешевых и легкодоступных природных ресурсов, что с лихвой компенсировало низкую эффективность их освоения и конечного использования. В результате же сложилась своего рода "наркотическая зависимость" экономики-политической системы страны от возможностей эксплуатации дешевого природно-ресурсного потенциала и экспорта сырьевых товаров.

Весьма яркое представление о механизмах и направлениях использования доходов от добычи нефти и природного газа дают высказывания тех, кто непосредственно принимал в 1970-1980-е годы участие в выработке и реализации принципиальных государственных решений в сфере экономики. "... В 1973 году, когда начался резкий рост цен на наши основные экспортные товары (нефть, нефтепродукты и природный газ) Алексей Николаевич Косыгин на совещании руководителей Госплана, Министерства внешней торговли и отраслевых министерств предложил направить в первую очередь дополнительную свободно конвертируемую валюту на закупку западного комплексного оборудования для создания новых производств. Большая часть этих средств была выделена на строительство КамАЗа..." (бывший председатель Госплана СССР Н.К. Байбаков)<sup>33</sup>.

"...В начале марта 1980 года министр нефтяной промышленности был приглашен на заседание Политбюро... Зашла речь об оплате 42 млн тонн пшеницы, купленной в Канаде и США по весьма выгодной цене. Но, как оказалось, платить за пшеницу было нечем. А.И. Брежнев обращается ко мне [вспоминает бывший министр нефтяной промышленности СССР Н.А. Мальцев] и говорит:

- Надо в текущем году добыть дополнительно 10 млн тонн нефти, продать и вырученные деньги направить на оплату пшеницы..."<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Н. Байбаков "От Сталина до Ельцина" - М.: ГазОйл пресс, 1998. - 352 с. (стр. 222)

<sup>34</sup> Мальцев Н., Игренский В., Вадецкий Ю., 1996, "Нефтяная промышленность России в послевоенные годы". - М.: ВНИИОЭНГ, -306 с. (стр. 168)



Определенная часть экономической ренты, полученной от добычи невозполнимых ресурсов углеводородного сырья, уходила за пределы страны для решения внешнеполитических задач: "...в ЦК КПСС существовала обычная, но строго засекреченная практика продажи за рубеж "друзьям" полезных ископаемых страны по так называемым внутренним ценам СССР, которые были на порядок ниже, чем цены на мировом рынке"<sup>15</sup>.

Вполне понятно, что при таком подходе к решению экономических и политических проблем с каждым годом нефтегазовых ресурсов требовалось все больше и больше, но становились они все дороже и дороже. По мере исчерпания дешевых ресурсных источников снижались темпы экономического роста, сжималась, как шагреновая кожа, реальная доходная база страны.

Своей критической отметки ситуация достигла к середине 1980-х годов. Тюменская нефть перестала быть дешевой, лучшие месторождения из-за нещадной эксплуатации оказались просто-напросто разоренными. Добыча начала падать. Еще удавалось поддерживать стабильную динамику роста добычи природного газа, но и это уже не смогло спасти от полного экономического краха, когда в начале 1986 года произошло более чем двукратное падение мировых цен на энергоресурсы. Расчеты экономистов показывают, что всего лишь за 10 лет, с начала 1980-х до начала 1990-х годов, реальные доходы от добычи нефти и газа в Российской Федерации сократились по меньшей мере в 3,5 раза. И это в то время, когда на долю нефтегазового комплекса приходилось почти 55% всей прибыли, получаемой российской промышленностью!

Объективный анализ показывает, что крах социалистической системы и распад Советского Союза произошли отнюдь не по воле отдельных политических лидеров или из-за "происков мирового империализма", а вследствие, прежде всего, объективных экономических процессов, вызревавших в недрах советского строя. Стремление государства к установлению тотального контроля над обществом и экономикой в конце концов обернулось против него самого, ибо оказалась разрушенной та естественная база, которая необходима для существования государства.

<sup>15</sup> Ю. Лепский "Странная любовь (о патриотизме, патриотах и о том, с чего начинается Родина)" - "Труд", 21 июня 1996 г.

Этот урок имеет не отвлеченно-историческое, а совершенно конкретное значение с позиций сегодняшнего дня и дальнейшего будущего Тюменской области и всей России. Можно с сожалением констатировать, что освоение уникальных природных ресурсов в советский период принесло Тюменской области проблем не меньше, чем кажущихся позитивных результатов.

Стремительный рост нефтегазовой промышленности и населения имеет свою оборотную сторону. К началу 1990-х годов область подошла с нарушенной экологией, изрядно истощенными ресурсами нефти и газа, северными городами с проблематичными перспективами развития, несбалансированной социальной сферой, моноотраслевой экономикой. И все это – на фоне полного отсутствия финансовых резервов и накоплений, которые могли бы использоваться для структурной перестройки хозяйства на стадии падающей добычи нефти и газа.

Административный подход к управлению хозяйственными процессами постепенно привел к нарастанию противоречий между "промышленным" севером и "бюрократическим" югом Тюменской области. В границах области, по сути дела, была построена уменьшенная копия административно-управленческой системы, которая существовала в масштабах всего Советского Союза и которая в недрах своих таила мощный заряд центробежных сил. Поэтому фактический распад Тюменской области, произошедший в 1992-1993 годах, можно логически объяснить теми же причинами, которые привели к распаду СССР.

Но с распадом СССР жизнь не остановилась. Появилось новое независимое демократическое государство – Российская Федерация. В составе Федерации появились новые самостоятельные субъекты – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Произошли радикальные изменения в экономической системе, которая повернулась лицом к рынку и в которой появились новые хозяйственные субъекты с самостоятельными целями и интересами. Но неизменной осталась та огромная роль, которую играют территории, составляющие ныне Тюменскую область, в экономической, политической и социальной жизни России.



Вместе с тем все проблемы, так или иначе связанные с прошлым, сегодняшним и завтрашним днем Тюменской области, приходится решать в рамках гораздо более сложной системы взаимоотношений: "человек – экономика – общество – государство". Если в советские времена все прочие интересы и цели рассматривались сквозь призму государственных интересов, то сейчас каждый из названных субъектов имеет равное право не только на преследование собственных "суверенных" интересов, но и на их защиту. Особая роль государства состоит лишь в том, что оно выступает в качестве законодательного гаранта всеобщего правового равенства.

Решение проблем в рамках новой системы взаимоотношений естественным образом предполагает поиск разумных компромиссов, устраивающих каждую из сторон. При этом сложность ситуации заключается в том, что "экономика", "общество" и "государство" не являются унитарными субъектами. Эти субъекты имеют сложное внутреннее устройство и по-своему сегментированы. "Экономика" – это огромная совокупность автономных (но взаимосвязанных) хозяйствующих субъектов, чья независимость базируется на праве частной собственности. "Общество" – это совокупность многих относительно самостоятельных социумов, разделенных по целому ряду признаков (имущественному, национальному, территориальному и другим). "Государство" – представлено иерархией субъектов власти, начиная от муниципального уровня и кончая федеральным.

При всех своих недостатках система централизованного планирования и управления экономикой, тем не менее, гарантировала определенный уровень обеспеченности территории теми или иными условиями жизни населения (пусть, может быть, и со значительным запозданием). В рыночной же экономике, при недостаточно сильной и влиятельной вертикали государственной исполнительной власти и, наоборот, сильных вертикально-интегрированных компаниях, такие гарантии практически исчезают (нельзя же относить к разряду гарантий трансферты из центра на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы). С этой точки зрения степень "защищенности" территории, а следовательно, и ее населения, стала значительно ниже.

Наличие сильных в финансовом отношении нефтегазовых регионов, которые получали бы свой доход на основе ясных и понятных принципов и правил и направляли бы его на решение социально-экономических задач не только на своей территории, но и в других регионах страны, несомненно, способствовало бы и укреплению федерального центра. Но на практике все далеко не так.

Благодаря своей нефтегазовой специализации, сегодня только два субъекта Федерации, расположенные на территории Тюменской области, можно отнести к группе сильных российских регионов с хорошей финансовой базой – ХМАО и ЯНАО.

Например, в ХМАО доходы бюджета начиная с 2000 года превысили 56 млрд руб., в то время как в 1999 году они едва превышали 20 млрд руб. Основная причина – рост цен на нефть на мировых рынках.

В то же время в ЯНАО ситуация с бюджетом не столь благополучна. За первое полугодие 2000 года объем налоговых платежей и других поступлений в бюджетную систему округа составил 16,3 млрд руб., что на 58% больше, чем год назад. Отчисления в федеральный бюджет увеличились почти на 62%, а в территориальный – на 56%. Вместе с тем за семь месяцев задолженность по платежам в бюджетную систему ЯНАО увеличилась на 11,7% и составила 12,9 млрд руб. ЯНАО так и не смог избавиться от дефицита бюджета. Одна из основных причин – падение добычи газа, которое составило в первом полугодии 2000 года 2,6%<sup>36</sup>.

Юг Тюменской области, так и не сумев воспользоваться финансовыми результатами расширения прав в области использования природного ресурсного потенциала (в частности, гарантированного получения 20% от платежей за право пользования недрами), к сожалению, для финансирования своих текущих расходов вернулся в 1999 году к практике заимствований из федерального бюджета.

Такие регионы, как ХМАО и ЯНАО, принято называть "экстравертами". Они активно выступают за расширение своих полномочий и самостоятельности, поскольку располагают крупными внутренними ресурсами для саморазвития. Теоретически

<sup>36</sup> "Бюджет по-уральски" - "Ведомости", 5 сентября 2000 г.



такие субъекты Федерации не нуждаются в прямой финансовой поддержке со стороны "центра". Особенность участия "центра" в решении их проблем прежде всего должна состоять в реформировании экономических отношений, связанных с использованием нефтегазовых ресурсов. Эти отношения регулируются законодательствами о недропользовании, о налогообложении, о естественных монополиях, о конкуренции и антимонопольной деятельности, о корпорациях (в вопросах взаимоотношений между территориями и вертикально интегрированными нефтегазовыми компаниями), об иностранных инвестициях.

По сравнению с недавним прошлым сегодня можно констатировать, что законодательная база по использованию недр в основном создана. Твердо определено, что недра – это федеральная собственность и, самое главное в данном контексте, закреплены права территорий. Утвержден порядок лицензирования недр, который основывается, как правило, на конкурсной основе. Все это, при нынешних правилах игры, обеспечивает неплохую финансовую базу развития нефтегазовых территорий, особенно если они находятся на стадии стабильной, а не падающей добычи. Но нельзя забывать, что речь идет о невозобновляемых ресурсах, эффективность эксплуатации которых на конкретном месторождении, в конкретном регионе со временем снижается, а накопившиеся социально-экономические проблемы в регионе остаются.

Можно сказать, что наиболее существенные законы и нормы определены и прописаны. Они дают территориям некоторую гарантию обеспечения условий долговременного устойчивого развития. Лучший опыт по управлению недрами, как уже отмечалось, имеют сегодня в Ханты-Мансийском автономном округе и в Республике Татарстан. Причем в этих субъектах Федерации дополнительно к федеральным подготовлены и приняты ряд региональных нормативных актов.

На территории ХМАО основным нормативно-правовым актом в данной сфере является закон "О стимулировании ускоренного ввода в разработку месторождений нефти на территории ХМАО", вступивший в действие с января 1999 года. ХМАО последовательно и целенаправленно формирует региональную систему налогового регулирования нефтегазового сектора все-

цело и полностью в рамках полномочий, предоставленных Конституцией РФ. Результаты не замедлили сказаться – уже по состоянию на 1 апреля 2000 года применение стимулирующего налогообложения позволило добыть на территории ХМАО дополнительно 7,25 млн тонн нефти<sup>17</sup>.

В том же направлении движется и ЯНАО. Например, более чем через два года после принятия аналогичных норм в Татарстане и через год в ХМАО, в ЯНАО в июне 2000 года тоже принят закон "О налоговых льготах при осуществлении инвестиционной деятельности на территории автономного округа". Расширение практики принятия подобных норм неизбежно для всех территорий, где существует добыча углеводородного сырья.

Однако следует оговориться, что нужны не изолированные нормы по решению отдельных вопросов, а их комплексное и взаимосвязанное формирование. Пример ЯНАО показывает, что налоговые льготы – это только часть проблемы. Инвестору важно иметь гарантии реализации прав собственности на добытые углеводороды. Это означает возможность вывоза нефти, газового конденсата и, в особенности, природного газа за пределы округа. В последнем же случае возникает непреодолимое до настоящего времени препятствие – а именно ОАО "Газпром", как собственник всей системы магистральных газопроводов, и его принцип доступа к данной системе "при наличии свободных мощностей".

Необходимая законодательно-нормативная база еще не до конца создана, а уже встает проблема умения пользоваться имеющимися правовыми механизмами в полном объеме. Многие нормы не работают или работают не так, как хотелось бы. Причина – слабо проработаны механизмы их применения. Территориальные органы власти (наряду с Правительством России) сегодня имеют рычаги влияния на любой проект, на разработку любого месторождения через контроль над выполнением условий лицензии. Тем не менее зачастую невозможно и приблизиться к тому, чтобы использовать эти рычаги влияния. Иногда даже возникает вопрос: есть ли по-настоящему рыночные отношения и не зависящая от чиновников конкуренция?

<sup>17</sup> В. Карасев "Государство все время пытается изымать мифические прибыли". - "Нефть и Капитал", № 6, 2000 г. (стр. 36-37)



Успешность функционирования частных компаний сильно зависит от того, как чиновники распределяют заказы, выдают и отбирают лицензии, устанавливают и отменяют льготы. Противостоять такой практике застойных времен может только гласность в подготовке и реализации важнейших решений социально-экономического характера.

В этом направлении необходимо работать постоянно и целенаправленно. Как можно меньше должно оставаться возможностей для использования законов в интересах отдельного лица или группы частных лиц, а также принятия волюнтаристских решений при применении действующих законов.

Надо признать, что при принятии решений по вопросам недропользования нередко огромную роль играют личные отношения и коррумпированность чиновников. Даже суды подвержены влиянию власти на местах.

Механизмы, ориентированные на защиту в том числе и сырьевых территорий, должны пронизывать всю государственную вертикаль – от федерального уровня и до муниципального. С этой точки зрения абсолютно правильным является то, что в Ханты-Мансийском округе, например, сохранена районная структура муниципальных образований. Это позволяет органам местного самоуправления собирать налоги не только в границах городов и поселков, а еще и с территорий, где расположены основные нефтедобывающие производства, леспромхозы, предприятия по транспортировке нефти и газа.

В округе сделали все, чтобы законодательная база, касающаяся местного самоуправления, действительно работала. Здесь принято 35 законодательных актов, регламентирующих взаимоотношения в этой сфере, – больше, чем где бы то ни было в России. В бюджете округа предусмотрены единые нормативы отчислений от федеральных и окружных налогов по всем муниципальным образованиям, которые сложились и действуют на протяжении ряда лет. Около 70% всех доходов оседают именно в муниципальных бюджетах, а органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются муниципальной собственностью, устанавливают местные налоги и сборы.

Тем не менее выстраивание новой системы отношений идет трудно и весьма болезненно. Это хорошо видно на примере связи "регионы – Федерация". Отношение к западносибирским нефтедобывающим регионам со стороны Федерации особое. С точки зрения экономики успешное развитие этих регионов позволяет обеспечивать потребности страны в топливно-энергетических ресурсах, решать финансово-бюджетные проблемы на федеральном уровне. Поскольку речь идет о потребностях практически всех отраслей экономики и всех российских регионов, то можно говорить о серьезной роли Тюменского региона в консолидации субъектов РФ.

## **Рычаги финансовой консолидации**

Каков же может быть механизм финансовой консолидации? Отправное положение состоит в том, что экономика Тюменской области основана на невозполнимых природных ресурсах. Поэтому оценивать социально-экономическое положение таких регионов только по текущей бюджетной обеспеченности, например, на душу населения в текущем году неправомерно. Оценка социально-экономического положения должна делаться на основе интегральной финансовой обеспеченности (включая и бюджетную обеспеченность, и доходы населения) за весь период вплоть до исчерпания основных запасов углеводородного сырья.

Например, вполне возможна такая ситуация, что при более высокой текущей бюджетной обеспеченности, что имеет место сегодня (см. выше цифры по доходам бюджетов ХМАО и ЯНАО), интегральная финансовая обеспеченность может оказаться значительно ниже соответствующих средних показателей по всей России. Поэтому одна из основных задач региональных органов власти состоит в том, чтобы обеспечить сохранение и продолжение действия эффекта от добычи ресурсов углеводородного сырья в долгосрочной перспективе.

Выше уже упоминались региональные финансовые фонды. В современных экономических условиях России использование в полной мере этого безусловно интересного зарубежного опыта вряд ли возможно – заниженные цены на углеводороды



не дают территориям возможности консолидировать сколько-нибудь значительные "свободные" финансовые ресурсы. Кроме того, в России отсутствует достаточно устойчивый ликвидный рынок ценных бумаг. Тем не менее в стране накоплен огромный производственно-технический потенциал. Сырьевой регион вполне может ту часть средств, которая составляет превышение бюджетной обеспеченности над среднероссийским показателем, инвестировать в покупку таких активов. И в этом смысле сырьевая территория будет выполнять даже определенную консолидирующую роль. С точки зрения экономики не столь важно, кто именно является собственником активов. Важно обеспечить их эффективное использование и поступление в распоряжение как можно большей части общества, а не узкой изолированной группы его членов. Немаловажно и то обстоятельство, что сырьевая территория будет запускать в оборот обеспеченные платежные средства.

Нельзя согласиться с уравнильным подходом, на основе которого формировался правительственный пакет законов по налогообложению территорий, внесенный на рассмотрение в Госдуму летом 2000 года. На основании данного пакета законов, как подтвердил вице-премьер А. Кудрин, соотношение доходов федерального и регионального бюджетов в 2001 году составит 57% к 43%. То есть региональные доходы сокращаются. При этом в соответствии с Бюджетным кодексом доходы регионов должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета России<sup>34</sup>. На федеральном уровне в 2001 году практически ликвидируется выделение средств на цели так называемого "бюджета развития".

Обоснованием усиления уравнильных тенденций является необходимость укрепления властной вертикали и государства. При этом, как нам представляется, смешивается сразу несколько аспектов – и экономических, и политических. Уравнивание текущих доходов различных регионов не только не создаст стимулы для решения проблем социально-экономического развития, но, напротив, вызовет усиление иждивенческих тенденций и подорвет финансовую основу реструктурирования экономики ведущих регионов. Нефтегазовые территории остро

<sup>34</sup> "Кто победит в схватке за налоги?" - "Время МН", 26 июля 2000 г.

нуждаются в совершенствовании процедур и механизмов формирования и исполнения бюджетов развития. Без этого невозможно проведение реструктурирования экономики и формирование более устойчивой производственно-экономической структуры. Однако проведение федеральной налоговой и бюджетной реформ оставляет эти проблемы без ответа. Например, по оценкам специалистов ХМАО, потери округа от федеральной налоговой и бюджетной реформ в 2001 году могут составить почти 15 млрд рублей<sup>35</sup>.

Поэтому, на наш взгляд, нельзя не согласиться с точкой зрения В. Панскова, который считает, что, "проводя налоговую реформу, нельзя ни в коей мере усиливать позиции бюджетов одних уровней за счет ослабления доходной части других"<sup>36</sup>.

Как нам представляется, должна быть реализована консолидирующая роль территорий, которая состоит в реализации ими своих прав собственности на добытые из недр региона полезные ископаемые. Поскольку ресурсы углеводородного сырья в решающей степени определяют современное и будущее социально-экономическое положение на сырьевой территории и при этом не являются вечными, территория вправе принимать участие в решении вопросов, связанных с их использованием. Причем не только в рамках региональной политики, но также и в процессе подготовки и формирования решений на федеральном уровне.

В целом о финансовой роли западносибирских нефтедобывающих территорий уже столько написано и сказано, что повторяться нет особой необходимости. Аналогично, в прессе, в научной литературе постоянно обсуждается вопрос о фискальном характере отношений государства и отраслей топливно-энергетического комплекса. Уже примелькались формулировки типа "бюджет на нефти", "нефтяник заплатит за все" и т.п. Поэтому хотелось бы остановиться на других моментах – роли ренты в развитии нефтедобывающих территорий и фискальном отношении государства не к добывающим отраслям, а именно к регионам добычи природных ресурсов, прежде всего нефтедобывающим.

<sup>35</sup> "Бюджет по-уральски" - "Ведомости", от 3 сентября 2000 г.

<sup>36</sup> В. Пансков "Непросчитанная реформа (Налоговые нововведения не решат экономических проблем)", - "Независимая Газета", 13 июля 2000 г.



Ключевая проблема – ценообразование и учет в ценах рентной составляющей. Принципы образования налогового потенциала, величина ренты, способы ее изъятия, распределения и перераспределения играют колоссальную роль в формировании экономического механизма федеративных отношений (например, по мнению академика РАН Д.С. Львова, на основе рентных доходов может быть построен весь государственный бюджет России). Они являются важными звеньями в формировании сбалансированных бюджетов федерального и регионального уровня.

Рента от использования природных ресурсов вообще и от нефти и газа особенно уже длительное время является одним из самых стабильных источников поступления доходов в бюджетную систему страны. Отказ от монополии на внешнюю торговлю, включение в рыночный оборот полезных ископаемых и в целом добытых природных ресурсов в сочетании с приватизацией ранее созданных активов – все это привело к появлению новых каналов распределения и перераспределения рентных доходов. В том числе и между российскими регионами.

Не секрет, что в нынешних экономических условиях, когда такой важнейший фактор производства, как капитал, обладает близкой к нулю эффективностью, реальную прибыль создают отрасли, занятые добычей природных ресурсов. Поэтому точка зрения, что рентные доходы могут играть еще более весомую роль в формировании экономического механизма федеративных отношений, становится все более популярной. Речь идет о существенном снижении таких налогов, как подоходный, НДС и другие, за счет усиления рентного характера налоговой системы.

Важнейшей задачей сегодняшнего дня является не только и не столько выяснение того, кому – федерации или территории – поступает большая часть экономической ренты от добычи минерально-сырьевых ресурсов, а определение, во-первых, всех каналов аккумуляции доходов, имеющих рентный характер, и, во-вторых, механизмов, делающих их аккумуляцию прозрачным и подконтрольным обществу.

Первоочередной задачей является обеспечение направления подавляющей части доходов рентного характера в бюдже-

ты собственника природных ресурсов – государства (федеративного и региональных). Порядок, при котором значительная часть этих доходов "оседает" на счетах и в карманах немногочисленных олигархических групп ни в коем случае нельзя признать правильным. По существу, отношение двух показателей – реально получаемой экономической ренты (т.е. аккумулируемой по системе публично контролируемых каналов) и потенциально возможной (при существующих уровне цен, горно-геологических условиях и состоянии материально-вещественных активов) может служить индикатором общественной направленности преобразований и реструктурирования в нефтегазовом секторе. Если данный показатель близок к единице, то это означает, что общество достаточно хорошо "контролирует" финансово-экономические потоки в нефтегазовом секторе, а если намного меньше единицы – то общество "отстранилось" от их регулирования и контроля. Этот показатель может быть применен и дифференцированно по двум составляющим ренты – поступающей на федеральный уровень и на региональный уровень.

В рамках системы централизованного планирования и управления почти вся экономическая рента была подконтрольна обществу. По оценкам, сделанным в Сибирском отделении АН СССР в 1980 году, на период 1981-1985 годов соотношение "результаты – затраты" по Западно-Сибирскому нефтегазовому комплексу выглядело примерно так: выручка от добычи и реализации углеводородов – 150 млрд инвалютных рублей, а накопленные капитальные вложения за этот же период – 25 млрд инвалютных рублей. Разумеется, часть средств, имеющих своим источником экономическую ренту, также поступала в виде перечислений в областной и окружной бюджеты на решение социально – экономических проблем. Однако в любом случае доля экономической ренты, которая поступала обратно на территорию, никак не превышала 30% ее потенциальной величины.

По мере ухудшения горно-геологических условий добычи углеводородов (прежде всего нефти) стала уменьшаться и общая величина потенциальной экономической ренты. При этом, однако, по мере проведения либерализации экономики в целом и утраты государством значительной части регулирующих функций



в нефтегазовом секторе (прежде всего в экспорте жидких углеводородов, а также, особенно в 1991-1993 годах, в контроле за состоянием воспроизводственных процессов в добыче и переработке, сфере оборота нефтепродуктов в экономике и проч.) значения величины экономической ренты, реально аккумулируемой и потенциально возможной, начали резко расходиться.

Нерешенные и все более усложняющиеся макроэкономические проблемы российской экономики подталкивают к усилению централизации финансовых ресурсов в федеральном центре. Однако в этом случае централизации подвергается далеко не весь финансовый пирог, а только то, что остается после олигархического пиршества. В первую очередь это затрагивает интересы регионов-доноров. К усилению процессов централизации финансовых ресурсов в федеральном центре подталкивает относительно высокая бюджетная обеспеченность нефтегазовых регионов. Как известно, вторую и третью позицию в списке регионов-доноров занимают Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа. Статистические данные подтверждают факт увеличения доли отчислений из этих регионов. Так, в 1999 году Ямал отправил в федеральный бюджет 44,7% бюджетных поступлений против 26,8% доходов, перечисленных в 1998 году.

Однако такой подход – акцент на распределение оставшейся части рентных доходов, а не на формирование ясных и прозрачных потоков финансовых ресурсов в экономике в целом – приводит к утеканию из страны огромных финансовых средств. Оценки и российских финансовых организаций, и тем более международных указывают на то, что в теневом секторе экономики ежегодно оборачиваются и уходят из страны десятки миллиардов долларов. Других источников формирования столь значительных средств, кроме экономической ренты от добычи минерально-сырьевых ресурсов, и прежде всего нефтегазовых, в России просто не существует.

Есть все основания утверждать, что в процессе проведения экономических реформ в 1990-е годы доля экономической ренты, которая стала поступать региону Тюменской области и расположенным на ее территории округам, значительно уменьшилась. Принимая во внимание процессы формирования системы

трансфертного ценообразования, неплатежи (особенно за поставляемый народному хозяйству природный газ), а также замедление инвестиционных процессов, величину реально получаемой территорией экономической ренты можно оценить на уровне, не превышающем 5-10%. Т.е. за годы реформ и экономических преобразований получаемая территорией доля потенциальной экономической ренты уменьшилась, как минимум, втрое. Основное уменьшение при этом произошло не столько за счет перераспределения в пользу центра, сколько за счет ухода значительной части доходов рентного характера в сферу теневого кругооборота и за рубеж.

Как показывает общемировой опыт, в качестве ядра финансовых механизмов при переходе сырьевых (в первую очередь, нефтедобывающих) территорий на путь устойчивого развития обычно выступают специальные финансовые фонды. Эта идея прижилась и в российских нефтедобывающих регионах, правда, пока только умозрительно. Но имеются и практические шаги в этом направлении.

Как известно, после изучения опыта развития нефтяных районов в американском штате Аляска и в канадской провинции Альберта в Ханты-Мансийске была оглашена идея именных счетов. Ее реализация началась в 1994 году, когда Окружная дума утвердила проект закона "О региональном государственном фонде наследия Ханты-Мансийского автономного округа". Все эти годы проводились эксперименты как по формированию финансовой базы этого специального фонда, так и по определению направлений сбережения финансовых ресурсов в условиях крайне нестабильной российской финансово-экономической ситуации. Поэтому, например, отчисления в данный фонд осуществлялись не столько в денежной форме, сколько в форме передачи задолженности нефтяных компаний по налоговым платежам в бюджет ХМАО.

Опробованные формы сбережения включали рынок ГКО, недвижимость (прежде всего г. Санкт-Петербурга), а также... рынок антиквариата. В последнем случае ХМАО стал обладателем очень представительной коллекции произведений русской живописи (которая, как известно, помимо художественной ценности имеет и вполне реальную цену, имеющую тенденцию к



устойчивому росту). Сейчас начинается осуществление первых крупных социальных проектов, таких как открытие под гарантию бюджета округа специальных счетов для новорожденных, куда ежегодно предполагается перечислять не менее тысячи долларов. До наступления совершеннолетия ребенка никто не имеет права распоряжаться этими деньгами. Поэтому можно надеяться, что у молодых жителей округа при вхождении во взрослую жизнь будет возможность приобрести жилье, получить необходимое образование. Важная деталь этого проекта – он должен осуществляться согласно окружному закону, а не по постановлению губернатора или правительства округа.

Возвращаясь к теме федеративных отношений, хотелось бы еще раз подчеркнуть совпадение целей и задач и федерального, и регионального уровней в установлении ясных, прозрачных, простых и подконтрольных государству и обществу способов получения и направлений аккумулирования доходов рентного характера. Конечно, при следовании политической конъюнктуры велик соблазн отщипнуть еще и еще немного от ренты, остающейся в распоряжении такого региона, как, например, Ханты-Мансийский автономный округ. Но при стремлении к формированию норм и правил, ориентированных на создание современной социально-ориентированной экономики, такому подходу не должно быть места. В противном случае можно забыть надолго, а то и навсегда, о достижении не только долговременных целей и приоритетов в развитии территорий, но и о решении накопившихся за десятилетия нынешних социально-экономических проблем.

В вопросах создания и практической деятельности специальных финансовых фондов центр должен оказывать всяческое содействие рентаобразующим регионам, руководствуясь и общегосударственными интересами. Ведь согласно установившимся во всем мире принципам эти фонды должны инвестировать свои средства в надежные активы, причем, как правило, за пределами региона-владельца. Процедуры использования доходов рентного характера на реализацию и достижение целей структурной политики должны совершенствоваться и развиваться в рамках становления, формирования и исполнения бюджетов развития.

Именно бюджеты развития должны стать тем каналом, в рамках которого должно обеспечиваться направление доходов рентного характера не на цели паразитического и избыточного текущего потребления (в том числе и в рамках нефтегазовых территорий), а на формирование основ производственно-технологической системы экономики завтрашнего дня. Поэтому государство самым непосредственным образом должно быть заинтересовано в создании благоприятного инвестиционного климата, в формировании полноценного финансового рынка, чтобы средства специальных фондов инвестировались в российскую экономику, чтобы они работали не только на будущее отдельных нефтегазовых регионов, но и на будущее всей страны.

На этом примере хорошо видно, что решение проблем развития Тюменской области должно строиться с учетом того обстоятельства, что в усложняющейся системе взаимоотношений практически отсутствуют односторонние связи. Взаимодействия во все большей степени приобретают обоюдный характер. Этот фактор обязательно должен учитываться при принятии решений на всех уровнях и всеми сторонами, причастными к развитию нефтегазового сектора и нефтегазовых территорий.

Ресурсы залегающего в недрах углеводородного сырья созданы природой и обладают определенными потребительскими свойствами – они служат источником получения разнообразных видов энергии и получения разнообразных видов материалов. Углеводороды – исходный материал для создания полимерных и синтетических материалов. Природа, создавая запасы ископаемых углеводородов в недрах Тюменской области, хорошо потрудились – и нефть, и природный газ, и, особенно, газовый конденсат отличает очень высокое качество. Это открывает им дорогу на любые внешние рынки – они везде являются хорошо покупаемым товаром. Тем самым, продавая углеводороды на реальных рынках, страна получает не столько деньги, сколько обратный приток реальных платежных средств, обеспеченных активами стран-покупателей и имеющих в силу этого реальную покупательную способность (конечно, исключая те случаи, когда углеводороды поставляются в рамках экономической помощи или по политическим соображениям).



Последнее обстоятельство создает предпосылки и возможности постепенного насыщения экономики реальными экономически обоснованными платежными средствами. Не разбазарить эти средства, а использовать их при расчетах за товары и услуги – колоссальная по сложности задача. Формирование целесообразных направлений расходования финансовых ресурсов и должно составлять каркас конструкции экономической политики не только в нефтегазовом секторе, но и в экономике страны в целом.

Именно так, как представляется, должны "работать" ресурсы углеводородного сырья в процессе проведения экономических преобразований. Только в этом случае нефтегазовый сектор сможет выполнять функцию "локомотива". В составе "бригады", управляющей данным "локомотивом", должны быть не только нефтегазовые компании и органы власти федерального уровня, но и соответствующие территории (в лице всех ветвей власти и общественных движений).

### **Пять шагов по минному полю**

Не вызывает сомнения, что на рубеже веков заканчивается один и начинается другой качественный этап в развитии территорий Тюменской области, в реформировании всей системы экономических и общественных отношений. На новом этапе должны быть найдены пути преодоления опасности негативного социально-экономического развития Тюменской области и выработаны адекватные решения основных проблем, возникающих в современной ситуации.

Чем же ситуация 2000 года принципиально отличается от тех "стартовых" позиций 1990 года, с которых начинались реформы?

Без сомнения можно сказать, что Тюменская область (ХМАО и ЯНАО в том числе) и расположенный на ее территории нефтегазовый комплекс оплатили уникальный социально-политический эксперимент по переходу столь огромной и столь непростой страны, как Россия, к системе рыночных отношений. В результате этот регион оказался под воздействием ряда негативных факторов, которые представляют для него особенно серьезную опасность. Среди них:

- прогрессирующее истощение недр Тюменской области – за годы преобразований из недр было извлечено свыше 2 млрд тонн нефти и свыше 5 трлн м<sup>3</sup> газа;

- резкое ухудшение всех технико-экономических показателей функционирования нефтегазодобывающих предприятий, расположенных на территории области, и устойчивая тенденция к утрате ими конкурентоспособности по сравнению с другими регионами страны и Ближнего Зарубежья (прежде всего Каспия, Казахстана, Туркменистана, Сахалина, шельфа Баренцева моря и даже Поволжья);

- формирование неравноправных отношений с крупными нефтегазовыми компаниями и стремительный вывоз с территории финансовых ресурсов (в самых различных формах – от законных до криминальных);

- ориентация государства на фискальные формы и методы воздействия на нефтегазовый сектор без учета особенностей состояния ресурсной базы;

- формирование безработицы в скрытой форме в северных городах, которые не имеют ясного экономического будущего;

- замораживание экологических программ.

Эти опасности тем более пагубны для Тюменской области, что реформирование экономики не было нацелено на уход от привязки к нефти и газу и за годы социально-экономического эксперимента зависимость региона от состояния дел в нефтегазовом секторе только увеличилась. Поэтому будущее социально-экономическое состояние Тюменской области более чем на 90% зависит от того, как на новом этапе будут решены проблемы нефтегазового сектора. Вопрос в том, как же они должны решаться?

На наш взгляд, в первую очередь работу нужно вести по следующим пяти направлениям: дальнейшее совершенствование правил недропользования; упорядочение межкорпоративных отношений; активизация диалога между регионами и крупными компаниями; повышение конкурентоспособности нефтегазового сектора экономики; формирование справедливой налоговой системы.

Остановимся подробнее на каждом из этих направлений.



## Недропользование и еще раз недропользование

Важнейшая область федеративных отношений – недропользование. При этом если в 1990 году на повестке дня стоял один главный вопрос – о суверенитете территорий в распоряжении природно-ресурсным потенциалом, то в будущем основные усилия должны быть направлены на углубление и расширение существующей нормативно-правовой системы, на детализацию принципа совместного ведения.

Вновь хотелось бы выразить несогласие с концепцией разделения общегосударственного фонда недр по "вертикальной" принадлежности – участки федеральные, региональные, муниципальные и проч. Дело в том, что ценность тех или иных участков недр различна не только изначально, но и продолжает меняться по мере изменения экономических, технологических и фискальных факторов. Соответственно, может меняться и представление о значении конкретных участков недр в экономике страны, субъекта федерации или муниципалитета. Поэтому при сохранении основополагающего принципа совместного ведения должны быть выработаны согласительные процедуры по расширению (сужению) полномочий того или иного уровня государственной вертикали. Например, как это было сделано в случае нефтяных месторождений с запасами менее 25 млн тонн, полномочия территорий по применению соглашений о разделе продукции к которым были расширены.

Поэтому важно не только развивать законодательство о недропользовании, нужно еще перейти к широкому и гибкому практическому применению формируемого законодательного базиса, к реализации конкретных проектов, образующих полюса роста экономики Тюменской области. В свою очередь, применение законодательного базиса настоятельно требует не только регионализации норм и правил, но и создания структур управления с комплексными задачами и функциями. Эти функции должны включать не только проведение лицензионных аукционов и конкурсов на право пользования недрами, но и осуществление мониторинга выполнения условий лицензионных соглашений, а также оценку налоговых поступлений и, может быть, и их получение. Об этом уже доводилось говорить и писать более деталь-

но, но, к сожалению, процесс формирования подобных структур управления идет с очень большими издержками<sup>41</sup>.

Одной из самых серьезных проблем, которая уже существует и, вероятнее всего, обострится в будущем, является истощение ресурсов недр. К сожалению, открытие новых "самотлов" на территории Тюменской области не предвидится, в освоение будут преимущественно вводиться относительно небольшие и низкопродуктивные месторождения нефти и находящиеся в экстремальных (арктических) районах газовые месторождения. Поэтому и федеральные, и местные власти должны будут научиться решать весьма противоречивые задачи: как при ухудшающихся по качеству ресурсах сохранить и расширить доходную базу развития территорий и как при этом привлекать и стимулировать потенциальных недропользователей?

Другая задача, требующая настоящего решения, связана с приданием процессу недропользования большей социальной направленности. Социальные аспекты развития в будущем должны действительно стать приоритетными. Для этого необходимо каждый нефтегазовый проект, каждое лицензионное соглашение увязывать с решением определенных социальных проблем. В целом же следует идти по пути углубления возможностей, предлагаемых в рамках процедур недропользования. Один из перспективных с этой точки зрения вариантов видится в создании экспериментальных зон применения нового механизма предоставления прав на пользование недрами. Такого механизма, который был бы направлен на привлечение солидных, долгосрочных и серьезных партнеров, способных внести реальный вклад в развитие экономики и социальной системы территорий Тюменской области.

## Воздействие на организационное развитие в рамках нефтегазового сектора экономики

Оценивая условия будущего развития области, нужно учесть, что к настоящему времени этап принципиальных преобразований организационной структуры нефтегазового сектора завершился. В основном определился новый состав участников "игры", к числу которых относятся различ-

<sup>41</sup> Ю.К. Шафраник, В.А. Крюков "Нефтегазовые ресурсы в круге проблем" - М.: "Недра", 1997 г. (стр. 201-207)



ного типа компании – производители, трейдеры и потребители нефти и газа, корпоративные и индивидуальные инвесторы, федеральный центр, территории – субъекты Федерации и муниципалитеты.

Ресурсы углеводородного сырья, на уровне которых действуют нефтегазовые компании, по своей природе не только невозполнимы, но и, что не менее важно, не повсеместны в пространстве и в качественном отношении не вечны во времени. При монополизации доступных источников сырья отдельными компаниями это обстоятельство может привести к тяжелым последствиям для экономики страны в целом и отдельных регионов в особенности (см. таблицу 5).

Таблица 5

**Экономические показатели нефтяных компаний различного типа в России в 1999 году**

Показатель	Вертикально интегрированные компании	Неинтегрированные компании
Производительность труда, тонн/чел. в год	640	2000
Бюджетная эффективность, долл./тонна	10-15	55-60
Капитальные вложения, долл./тонна	7,6	11,4
Простаивающий фонд скважин, %	24,2	9,8

Источник: АссоСПНефть в статье А. Любимова "Государство наступает на нефтяные грабли" - "Время МН", 22 июня 2000 г.

Следует иметь в виду, что нефтегазовые компании различного типа – и полностью интегрированные, и частично интегрированные, и неинтегрированные вовсе – все имеют свои преимущества и недостатки. Роль неинтегрированных компаний особенно возрастает при резком ухудшении состава сырьевой базы и при переходе нефтегазовой провинции в стадию падающей, а затем и завершающей добычи. Казалось бы, кто как не региональные органы власти должны быть заинтересованы в продлении экономически эффективной жизни нефтегазовой территории и потому, учитывая это обстоятельство, расширять присутствие средних и малых социально-ориентированных компаний.

К сожалению, в самые последние два-три года практически повсеместно – в Тюменской области, в Томской области, в Республике Коми и в Республике Татарстан – наметилась обратная тенденция: вертикально интегрированные компании поглощают средние и малые компании (прежде всего это касается бывших совместных предприятий). К такому шагу компании подталкивает снижение эффективности работы крупных корпоративных структур в силу, прежде всего, затянувшегося процесса превращения крупных компаний в бизнес-ориентированные структуры. Становится же возможным такое поглощение из-за отсутствия, прежде всего на региональном уровне, необходимых норм и правил, обеспечивающих возможность реального функционирования малых компаний.

К таким нормам относится прежде всего недискриминированный доступ к системе внутрипромысловых коллекторов, к использованию мощностей установок сепарации и подготовки нефти, а затем и переработки нефти и последующего хранения продуктов переработки. Вся основная технологическая инфраструктура находится в руках крупных компаний, которые и диктуют условия доступа. С этой точки зрения весьма показателен разгоревшийся в первой половине 2000 года конфликт между российско-канадским ЗАО "Корпорация "Югранефь" и "ТНК-Нижевартовск", дочерней компанией ОАО "Тюменская нефтяная компания" (ТНК). Последняя с начала 2000 года отказала ЗАО "Югранефть" в праве сдавать сырье в систему магистральных тру-



бопроводов. В результате к середине 2000 года объем неотгруженной нефти "Югранефтью" превысил 125 тыс. тонн<sup>43</sup>.

С точки зрения долгосрочной перспективы развития и функционирования экономики сырьевых регионов деятельность средних и малых компаний является несомненно целесообразной и поэтому нуждается в поддержке и всемерном поощрении.

### **Формирование новых взаимовыгодных отношений с крупными компаниями**

Каждый из участников процесса освоения нефтегазовых ресурсов имеет свои интересы, и ими определяются особенности сложившейся структуры взаимодействий между ними. Доминирующую экономическую роль в российском нефтегазовом секторе (как, впрочем, и во всем остальном мире) играют крупные вертикально интегрированные компании с экстерриториальными интересами. Федеральный центр оставил за собой функции главного "регулирущика". Определенные возможности воздействия на положение дел получили и территории (в основном в форме инструментов недропользования).

Однако общее соотношение сил между нефтегазовыми компаниями и территориями складывается не в пользу последних. Это объясняется, прежде всего, монопольным характером ведения нефтегазового бизнеса в границах отдельных территорий, что хорошо видно на примере ЯНАО. Судьба округа, по сути дела, оказалась в руках ОАО "Газпром" и аффилированных с компанией структур (таких как МЭК "ИТЕРА", уже имеющей на территории ЯНАО лицензии на 16 месторождений с общими запасами природного газа свыше 3 трлн м<sup>3</sup>).

В Ханты-Мансийском округе сложилась несколько иная ситуация. На его территории оперируют почти все крупнейшие нефтяные компании России и многие другие производители, что создает предпосылки для конкуренции. Но нельзя не видеть того обстоятельства, что каждая из крупных компаний имеет свою вполне определенную зону деятельности, ку-

да обычно не допускаются другие конкуренты. Монополия в данном случае проявляется на уровне административных районов, городов, поселков. Хорошо, если компания, как, например, ОАО "Сургутнефтегаз", базируется непосредственно в районе добычи и если ее руководитель не чужд местному патриотизму. А как быть, если управленческий и финансовый центр компании находится в Москве, а сфера ее интересов простирается на десятки российских регионов и даже выходит за пределы страны?

Проблема усугубляется тем, что во взаимоотношениях с компаниями-монополистами территории не могут с полной отдачей применять регулирующие инструменты, заложенные в процедурах недропользования. Дело в том, что многие крупные компании в большинстве случаев получили лицензии на основные месторождения на внеконкурсной основе (в рамках процедур подтверждения ранее выданных и освоенных горных отводов согласно Закону "О недрах" в редакции 1992 года). Лицензионные же соглашения оформлялись в период, когда власти территорий только-только начинали учиться работать в рамках рыночной системы недропользования. Практического опыта тогда еще не было, зато было много романтических ожиданий от перехода к платному недропользованию. В результате повсеместно между властями территорий и нефтегазовыми компаниями распространилась практика заключения двухсторонних договоров о "дружбе и сотрудничестве", в рамках которых компании принимали на себя обязательства по решению социально-экономических проблем конкретных территорий. Но ведь всякий договор предполагает взаимные обязательства. Какие же обязательства могут принять на себя территориальные власти? Ответ очевиден: предоставить компаниям те или иные преференции. Например, в вопросах лицензирования или налогообложения.

Самый свежий пример – соглашение о сотрудничестве между Ханты-Мансийским округом и компанией "Славнефть". Соглашение предусматривает, что компания обеспечивает стабильное поступление средств в местный бюджет (например, город Мегион на 90% финансируется из налоговых поступлений компании), а также берет на себя обяза-

<sup>43</sup> "Коммерсантъ", 21 июля 2000 г.



тельства по решению обозначенных соглашением социальных вопросов. В свою очередь, правительство округа способствует "Славнефти", заинтересованной в увеличении сырьевой базы, в освоении на территории региона новых нефтяных месторождений". И это соглашение довольно типично. Все прочее – и заключенные ранее, и заключаемые ныне – строятся примерно по такому же принципу.

Думается, что подобная практика заключения "сепаратных договоров" при всех ее сегодняшних плюсах таит в себе серьезную угрозу долговременным интересам территорий.

### **Конкурентоспособность нефтегазового сектора экономики и ее повышение**

Одна из надвигающихся проблем нефтегазового сектора, которая может больно ударить по экономике Тюменской области, заключается в утрате сектором своей конкурентоспособности. Нефтяная промышленность нашей страны уже дважды подходила к критическому рубежу. Первый раз – в середине 1980-х годов, когда произошел обвал мировых цен на нефть. В результате отрасль лишилась одного из главных источников инвестиций (не говоря уже о тех проблемах, с которыми пришлось столкнуться всей стране). Последовал затяжной спад нефтедобычи, который едва удалось преодолеть лишь к настоящему времени.

Во второй раз кризисная ситуация сложилась в 1998 году. Но рост цен на мировом рынке и резкая девальвация рубля смягчили ее остроту. В условиях благоприятной конъюнктуры появились некоторые возможности для расширения производства и улучшения финансовой ситуации. Но это лишь отсрочило угрозу потери конкурентоспособности в будущем.

Почему же российский нефтегазовый сектор постоянно находится под угрозой утраты конкурентоспособности? Потому что на протяжении многих десятилетий эффективность его работы обеспечивалась лишь высоким естественным каче-

ством запасов нефти и газа. Директивная плановая экономика не содержала в себе действенных внутренних механизмов повышения эффективности производства. Поэтому по мере истощения запасов и ухудшения их качественных параметров стали быстро расти издержки производства.

Во многих регионах и странах мира (в Западной Европе, США, Канаде, Мексике, Австралии) добыча нефти и газа ведется в отнюдь не лучших естественно-геологических условиях, чем в России. Но мировой нефтяной бизнес уже более полутора веков живет и работает по законам рынка. За это время государства и правительства всех промышленно-развитых стран мира научились поддерживать конкурентный режим в нефтяном секторе, создали надежные законодательные барьеры для монопольных устремлений.

Рыночная конкуренция является тем постоянно действующим фактором, который принуждает нефтегазовые компании снижать издержки путем улучшения организации производства и внедрения новых более экономичных технологий. Поэтому в мировой практике в настоящее время наблюдается "взрыв" рационализации всех сфер нефтегазового бизнеса. В результате за счет инновационной деятельности компаний самого различного типа мировой нефтегазовый бизнес довольно быстро справляется с последствиями шоковых ситуаций, подобных кризисам середины 1980-х и конца 1990-х годов.

Российский же нефтегазовый сектор еще не избавился от "родимых пятен" социалистической экономики. Он реорганизован в соответствии с рыночными требованиями, но правила конкурентного поведения еще не стали обязательной нормой для нефтегазовых компаний, а цены на нефть и газ по-прежнему складываются в основном под влиянием издержек производства (чему в немалой степени способствует доминирование налогообложения оборота).

Говоря о законах рынка, нужно иметь в виду, что конкуренция жизненно необходима территориям, потребителям, нефтегазовому бизнесу в целом. Но она совершенно не нужна ни одной отдельно взятой нефтегазовой компании. Если компанию полностью оградить от конкуренции, сделать ее моно-

"Российская газета", 18 марта 2000 г.



полистом, то она сможет решить свои проблемы при любом уровне издержек путем простого повышения цен (как это, например, пыталось сделать РАО "Газпром" в 1993-1995 годах единственно путем индексации цен на природный газ). В проигрыше окажутся все прочие стороны, причастные к нефтегазовому сектору (или вся экономика страны окажется в должниках у группы энергетических компаний-олигополистов). Поэтому конкурентный тип поведения для нефтегазовых компаний является вынужденным, обусловленным теми внешними обстоятельствами, в которых компаниям приходится работать. О создании же таких условий и обстоятельств в первую очередь должно позаботиться государство – и федеральный центр, и власти территорий.

В настоящее время в российском нефтегазовом секторе очень зыбка и ненадежна грань, отделяющая конкуренцию от монополии. Точнее говоря, олигополии – ситуации, при которой несколько крупнейших компаний могут договориться о разделе сфер влияния и фактически удушить конкуренцию. Проблема усугубляется тем, что многие компании в полной мере испытывают все последствия общего финансово-экономического кризиса, охватившего страну. Зачастую у компаний просто нет достаточных финансовых ресурсов для технического усовершенствования производства и сокращения на этой основе производственных издержек.

В районах Тюменской области нефтегазовые компании продолжают, как это сложилось в советские времена, нести большую нагрузку по содержанию промышленной и, все в меньшей степени, социальной инфраструктуры. Деятельность компаний по-прежнему остается одним из важнейших градообразующих факторов. Это, конечно же, негативным образом отражается на общем уровне издержек производства, сужает инвестиционные возможности компаний.

Таким образом, власти территорий (равно как и федеральные власти) оказываются в трудной, противоречивой ситуации. С одной стороны, руководствуясь своими долговременными фундаментальными интересами, они должны всячески поддерживать и развивать конкуренцию и не давать никаких поблажек крупным компаниям-монополистам. А с

другой стороны, в целях стимулирования экономики и компенсации социальных издержек территориальные власти вынуждены идти на какие-то уступки и предоставление определенных льгот нефтегазовым компаниям. Поэтому, как представляется, вопрос о построении гибкой, оптимальной политики во взаимоотношениях между территориями и нефтегазовыми компаниями все еще остается открытым.

### **Необходимость формирования налогового режима, адекватного условиям функционирования нефтегазового сектора**

Другим не менее важным вопросом в системе взаимодействий нефтегазового сектора является формирование гибкого, основанного на дифференцированном подходе и, в то же время, стабильного налогового режима. Речь идет о таком налоговом режиме, который способствовал бы эффективному освоению ресурсов нефти и газа, привлечению инвестиций и удовлетворял бы интересы всех рентополучателей.

Дальнейшая работа по развитию режима налогообложения в нефтегазовом секторе будет происходить, в отличие от начала 1990-х годов, уже не на пустом месте. К настоящему времени в России созданы основы налоговой системы, соответствующей федеративному типу государственного устройства, а также подготовлено множество предложений по ее совершенствованию. Но чтобы определиться с выбором дальнейшего пути, важно понять, в чем же заключаются коренные недостатки действующей системы.

С точки зрения отечественных нефтегазовых компаний, внешние налоги чрезмерно высоки. Иностранцев и производителей отпугивает нестабильность налогообложения, равно как и непредсказуемость всей деловой среды в России. По мнению сырьевых территорий, несправедливо межбюджетное распределение рентных налогов: доля поступлений в территориальные бюджеты кажется слишком низкой. Наверное, со всем этим следует согласиться.

Но нельзя забывать и том, что достоинства и недостатки налоговой системы – это понятия относительные. Они тесно



связаны, например, с уровнем издержек производства. А средние издержки производства в российском нефтегазовом секторе слишком велики и не соответствуют новым качественным условиям хозяйственной деятельности. Значит, и средний доход, содержащийся в цене каждой единицы добытой нефти (или газа), оказывается слишком мал. Поэтому и налоги кажутся чрезмерными, и их распределение – несправедливым. Поэтому у государства постоянно возникает желание получить как можно больше с того, кто работает эффективнее других и выделяется из общей массы производителей.

Следовательно, дальнейшее продвижение по пути налоговых реформ должно быть в общем и целом направлено на создание условий, способствующих сокращению издержек и расширению доходной базы нефтегазового сектора, то есть на усиление и поощрение конкуренции. Действуя в этом русле, нужно отказаться от тех форм и методов налогообложения, которые не соответствуют поставленной задаче.

Возьмем, для примера, акциз на нефть и газ. Акциз плох не тем, что его ставки слишком высоки (их можно установить и на низком уровне), а тем, что он – акциз. Акцизное налогообложение вполне применимо в "консервативных" отраслях экономики со стабильными сырьем и технологиями, спросом и предложением, ценами и издержками. Поэтому исстари акцизами облагаются алкогольные напитки, табак, предметы роскоши – товары, повсеместно производимые и потребляемые либо, наоборот, имеющие очень небольшое производство и ограниченный рынок сбыта. В крайне же динамичном по условиям функционирования и развития нефтегазовом секторе акциз неприемлем, поскольку он противоречит самой природе бизнеса в этой сфере экономики.

Несмотря на то что нефть и газ являются универсальными ресурсами, добываются они в пределах ограниченного числа территорий, экономика которых зачастую попадает в сильную зависимость от нефтегазовой промышленности. К тому же акциз – это традиционно "монарший" налог, прерогатива на введение которого обычно принадлежит высшим органам

государственной власти, что не может не порождать противоречий внутри федеративного государства.

Весьма специфичен и механизм применения акцизов в российском нефтегазовом секторе. Законами "Об акцизах" и "О недрах" лишь введена эта форма налогообложения дополнительного дохода, образующегося при эксплуатации лучших участков недр. Все же вопросы его практического применения, включая определение ставок и их дифференциацию, отнесены к компетенции правительства. Это делает процедуры акцизного налогообложения весьма субъективными и непрозрачными, превращает акциз из средства изъятия так называемой дифференциальной ренты в средство фискального давления на предприятия нефтегазового сектора. В таком своем виде акциз не только не способствует формированию конкурентной среды в нефтегазовом секторе, но прямо и непосредственно ведет к удушению конкуренции.

Акциз сегодня является одним из основных видов налогов в нефтегазовом секторе. Но ведь существует еще множество других налогов. В своей совокупности они делают систему налогообложения чрезвычайно громоздкой и косной, не способствующей полноценному развитию рыночных отношений. Не менее пагубен принцип налогообложения оборота: в результате налоги становятся одним из элементов... системы ценообразования. Высокий удельный вес подобных налогов в цене углеводородов "отбивает" у недропользователя стремление к снижению издержек и заставляет переходить на различные схемы "минимизации" налогообложения (вроде упомянутых выше трансфертных цен, "скважинной жидкости" и расчетов через оффшорные зоны).

К сожалению, с большим трудом пробивают себе дорогу новые, более прогрессивные формы налогообложения, такие как, например, соглашения о разделе продукции. Грешит неоправданными компромиссами с прошлым и разработанный проект Налогового кодекса, в котором предусмотрено введение специального налога на дополнительный доход от добычи углеводородов и одновременно сохранен все тот же пресловутый акциз на нефть и газ.



События, происходящие в процессе реформирования налоговой системы, наглядно свидетельствуют о том, что еще весьма живучи разного рода препятствия, тормозящие естественно-рыночный ход развития нефтегазового сектора. Это означает, что и в будущем нас ожидает немало трудностей. Сырьевым регионам, включая все территории Тюменской области, предстоит потратить еще немало усилий для реализации своих социально-экономических приоритетов и формирования экономической среды, способствующей долговременному стабильному развитию.

\*\*\*

Осознание опасностей, "подстерегающих" Тюменскую область, порождает выработку адекватных мер защиты. Но реализация таких мер не под силу ни одному отдельно взятому субъекту федерации – ни Тюменской области, ни ХМАО, ни ЯНАО. В середине 1990-х годов и ХМАО, и ЯНАО играли безусловно лидирующую роль в реформировании социально-экономической сферы региона (в плане реализации положений, наработанных в 1990-1992 годах при подготовке областным Советом XXII созыва концепции социально-экономического развития Тюменской области). В то же время начиная с середины 1990-х годов юг Тюменской области все больше погружается в пучину политических дискуссий, например, об "...основных принципах взаимоотношений" области и автономных округов (что стало предметом обсуждений уже и на уровне Конституционного суда в 1997 году).

К настоящему времени потенциал реализации многих из тех идей, соображений и подходов к решению социально-экономических проблем области, которые были наработаны в 1990-1993 годах, почти исчерпан. Поэтому, как представляется, вновь необходимо объединение усилий органов власти, общественных движений и жителей Тюменской области по предотвращению возникающих опасностей и своевременному формированию эффективных ответов на новые вызовы времени.

## ИНСТРУМЕНТАРИЙ ВОЗРОЖДЕНИЯ

Подъем российской экономики возможен только через развитие энергетики в самом широком смысле этого слова. В том, что значит ТЭК для экономики России, все имели возможность в очередной раз убедиться в 1999-2000 годах. Изменение на внешних рынках ценовой конъюнктуры на углеводороды незамедлительно сказалось на всех показателях российской экономики: увеличились темпы экономического роста, улучшилось наполнение бюджета, была ликвидирована задолженность по выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, началось погашение внешних заимствований. Поэтому вполне резонно было отмечено, что российская экономика зиждется не на "трех слонах", а на "ките" в виде доходов от экспорта<sup>4</sup>.

Вне сомнений, существует прямая зависимость между курсом рубля, ценами на нефть на внешних рынках и уровнем платежного баланса России. Нефть и газ по-прежнему позволяют стабилизировать ситуацию не только в экономике России, но и в сфере экономических отношений со странами СНГ и дальнего зарубежья. Так, например, без учета нефти и газа у России в последние годы сложилось (и усиливается) устойчивое отрицательное сальдо торгового баланса, например, со странами СНГ<sup>5</sup>.

Поэтому не случайно, что снижение добычи природного газа в 1999 году сразу же вызвало перебои с выработкой электроэнергии и начались разговоры о предстоящем энергетическом кризисе. К слову, это снижение вполне закономерно, учитывая

<sup>4</sup> В. Логинов "Теория финансовой стабильности" - "Независимая газета", 4 октября 1999 г.

<sup>5</sup> М. Задорнов, А. Михайлов "Революция с опозданием" - "Ведомости", 19 июля 2000 г.



государственную политику по отношению к газовой отрасли в 1990-е годы, а также ориентацию руководства компании на решение всех проблем только за счет доходов от экспорта, что продолжалось, как минимум, до середины 1997 года, когда началась деятельность ООО "Межрегионгаз" на внутреннем рынке. Специалистам очевидно, что в ближайшие минимум пять лет потребуются титаническая целенаправленная работа всех институтов общества, чтобы переломить сложившуюся негативную тенденцию. И все же, говоря, что ТЭК должен стать "локомотивом экономики", нельзя не задуматься о том, как долго и как далеко этот "локомотив" сможет тянуть свой тяжело нагруженный "поезд".

### **Рельсы для "локомотива" экономики**

Если продолжить железнодорожные метафоры, то российскую экономику можно уподобить составу, затерявшемуся где-то на запасных путях большой сортировочной станции. ТЭК действительно может и должен выполнить работу маневрового локомотива, который выведет нашу экономику из тупика и поставит на главный путь. Но, чтобы с высокой скоростью двигаться дальше, не отставая от других, нужен мощный "магистральный локомотив". Нужно использовать все те факторы, которые в настоящее время и в будущем способны придать экономическому росту необходимый темп и устойчивость.

Следовательно, думая о будущем российского ТЭК, нужно иметь в виду широкий круг разноплановых, но тесно взаимосвязанных экономических и политических задач. Какие это задачи? Попробуем кратко охарактеризовать наиболее важные из них.

### **Обеспечение устойчивого производства энергоресурсов**

Это первоочередная и, в складывающихся условиях, далеко не простая задача. Ни у кого не вызывает сомнения, что Россия располагает значительным потенциалом производства энергоресурсов. Однако с формированием энергетического баланса страны в самые ближайшие годы возникают зна-

чительные проблемы. Они связаны с тем, что в газовой промышленности – точнее, у естественной монополии ОАО "Газпром" – в самые ближайшие годы намечается провал добычи природного газа в объеме примерно 50 млрд м<sup>3</sup> в год. Добыча нефти находится на уровне предельных возможностей – в интервале 310-315 млн тонн добычи в год. Ограничены и возможности быстрого наращивания добычи угля: в 1999 году был получен прирост добычи в 17 млн тонн, который может быть едва поддержан в последующие годы (например, ожидаемый прирост в 2000 году не более 10 млн тонн), т.е. угольные приросты не в состоянии компенсировать ожидаемое снижение добычи природного газа<sup>17</sup>. При этом очевидно, что ГЭС и АЭС также не в состоянии увеличить производство электроэнергии – за годы реформ не было ввода новых мощностей.

Критическая ситуация с формированием топливно-энергетического баланса России – прямое следствие затянувшейся "газовой паузы", во время которой замены природного газа углем и другими энергоносителями не произошло. В топливно-энергетическом балансе России доля природного газа превышает 52%.

В современных условиях актуально не просто наращивание добычи альтернативных видов топлива, но и осуществление их производства наиболее эффективными с экономической точки зрения методами. К сожалению, к настоящему времени в стране появились только первые опыты применения экономических и экологически безопасных технологий сжигания угля.

Приходится констатировать, что компенсация газового провала другими энергоресурсами в ближайшие годы не предвидится. Ни нефть, ни уголь не смогут уравновесить топливно-энергетический баланс страны в ближайшей перспективе. Более того, если начнется активный экономический рост, то дефицит энергоресурсов будет стремительно нарастать. Например, увеличение глубины переработки нефти с нынешних 64% до характерного для современных НПЗ уровня в 80% приведет к сокращению производства мазута, что еще больше увеличит нагрузку на природный газ.

<sup>17</sup> Ю. Малышев, Ю. Шафраник и др. "Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогнозы)". М.: Росуголь, 1996. - 536 с. (стр. 77-87)



Вместе с тем оценки ресурсной базы газовой промышленности показывают, что реальной долгосрочной альтернативы дальнейшему освоению ресурсного потенциала ЯНАО – вводу месторождений п-ова Ямал – просто не существует. Ни месторождения-сателлиты в освоенной части ЯНАО, ни шельфовая зона Надым-Пур-Тазовского района, ни шельфовые зоны в других регионах страны не в состоянии обеспечить добычу природного газа в необходимых стране объемах. С освоением месторождений п-ова Ямал очень сильно затянули – проект заморожен с конца 1980-х годов. В то же время освоение этих ресурсов – государственная задача, которая требует скоординированных усилий на федеральном и региональном уровнях.

Выход на п-ов Ямал требует принципиального изменения форм и методов организации и финансирования подобных проектов. Здесь должны быть объединены усилия и государства, и ОАО "Газпром", и независимых производителей, и потенциальных инвесторов.

## Изменение структуры энергетического баланса

Наращивание производства энергоресурсов в России в средне- и долгосрочной перспективе практически невозможно без изменения структуры топливно-энергетического баланса и, соответственно, без изменения структуры потребления.

Выше уже было отмечено, что за годы реформ мы едва не потеряли угольную промышленность. Доля угля в структуре энергетического баланса опустилась до критически низкого уровня, при этом резко возросла зависимость электроэнергетики от поставок природного газа (62-64% всей электроэнергии вырабатывается за счет сжигания природного газа!). Такие дисбалансы нужно как можно скорее выправлять. Наша страна идет в направлении, прямо противоположном движению других стран, располагающих крупными запасами угля. И если раньше мы говорили о необходимости реализации газоугольной стратегии развития энергетики, то сейчас уже впору ставить вопрос о переходе к стратегии углегазовой.

Уместно в очередной раз повторить, что коренной вопрос изменения материальных и технологических пропорций – это вопрос цен на различные виды энергоресурсов и, прежде всего, со-

отношение цен на различные виды энергоносителей. К сожалению, в ходе экономических преобразований оказался неоправданно упущенный некоторый позитивный опыт, наработанный в недрах системы централизованного планирования и управления. Это, прежде всего, практика использования перспективных топливно-энергетических балансов при определении направлений развития ТЭК. Золотое правило построения таких балансов гласит, что стоимостные соотношения меняются не только по мере изменения материально-вещественных пропорций, но и в зависимости от текущего соотношения цен на различные энергоресурсы.

К несомненным достижениям практики планирования и прогнозирования с использованием подобных балансов относится широкое использование так называемых "замыкающих" цен, т.е. тех цен, при которых достигается соответствующий баланс производства и потребления и которые обеспечивают безубыточность производства наиболее дорогого, но тем не менее необходимого для балансирования спроса и предложения энергоресурса.

Однако с 1992 года мы почему-то идем по пути несвязанной либерализации цен на различные энергоресурсы. На начало 1991 года на энергетический уголь, газ и мазут цены были установлены в соотношении 1:1,1:1,4 в расчете на 1 тонну условного топлива, что отражало эффективность их использования в электроэнергетике. Но в 1999 году для электростанций и котельных это соотношение уже стало равным 1:0,6:1,5, что никак не способствовало сбережению природного газа в электроэнергетике и промышленности. В итоге мы досрочно вышли на структуру энергобаланса, перекошенную в сторону природного газа.

В развитых индустриальных странах мира соотношение цен на уголь, газ и мазут составляет 1:1,6:1,7, что учитывает потребительский эффект применения различных видов топлива в электроэнергетике<sup>48</sup>. Поэтому там угольная энергетика оказывается дешевле нефтяной и даже газовой. Не случайно, например, что из 60 проектировавшихся в 2000 году ТЭЦ в США более половины ориентированы на потребление угля<sup>49</sup>.

Потенциальное развитие добычи угля во многом обеспечивается наличием новых высокорентабельных месторождений в Куз-

<sup>48</sup> А. Кузовкин "Потенциал энергоснабжения" - "Экономист", № 5, 2000 г. (стр. 28)

<sup>49</sup> К. Трубецкой "Дайте стране уголька" - "Трибуна", 21 июня 2000 г.



бассе, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Чтобы построить новые шахты и разрезы, а также обеспечить техническое перевооружение действующих и перспективных предприятий, понадобятся крупные инвестиции. Необходима реструктуризация угольной промышленности в направлении создания новых высокоэффективных шахт и разрезов.

Естественно, что программа развития угольной промышленности должна также включать в себя мероприятия по совершенствованию технологий обогащения энергетических углей, повышения их качества, а значит, конкурентоспособности на отечественных и внешних рынках. В этой сфере чрезвычайно важна роль регионального руководства, что на протяжении нескольких последних лет со всей убедительностью показывает деятельность Администрации Кемеровской области. Кстати, Кемеровская область одновременно является и крупным потребителем природного газа (в основном осушенного нефтяного газа), что создает предпосылки и условия для реальной экономической интеграции с ХМАО и ЯНАО. Однако, к сожалению, финансовые потоки кемеровских химических предприятий, также как и управление поставками газа в область, осуществляется из Москвы – из офисов ООО "Межрегионгаз" и ОАО "СИБУР".

## Повышение конкурентоспособности российских энергетических компаний

Современный уровень конкурентоспособности большинства российских компаний, занятых в ТЭК, со всех точек зрения очень низкий. Отсюда вытекает предельная, без запаса прочности, зависимость от конъюнктуры рынка. Любое сколько-нибудь значительное снижение цен на мировых энергетических рынках ставит многих российских производителей на грань разорения.

Повышение конкурентоспособности – это, прежде всего, вопрос сокращения издержек по всей цепочке, начиная с производства и кончая поставками энергоресурсов конечным потребителям. Но этот вопрос сам по себе многоплановый. В нем можно выделить два главных аспекта. Первый – что нужно сделать на уровне компаний, второй – что нужно сделать на общеэкономическом уровне.

Для сокращения издержек компании должны улучшать технику и технологию, совершенствовать организацию и управление всеми внутренними производственными, сбытовыми и финансовыми процессами. Но ведь должны существовать стимулы, которые заставляли бы компании идти по такому пути развития. И здесь ключевая роль принадлежит государству, задачей которого является создание и поддержание конкурентной среды. Для этого нужны эффективное антимонопольное и налоговое законодательство, ценовое регулирование и механизмы недропользования. Очень важно, чтобы с максимальной отдачей эти механизмы заработали в тех отраслях ТЭК, которые создают основную массу чистого дохода (ренты), то есть в нефтегазовом секторе.

В нефтегазовом секторе проблема повышения конкурентоспособности приобретает особую остроту в связи со стремительным ухудшением структуры и состава сырьевой базы: стремительно растет удельный вес средних и мелких месторождений со сложными горно-геологическими условиями, а также расположенных в удаленных и труднодоступных местах, вдали от объектов производственной инфраструктуры (см. таблицу 6).

Таблица 6

### Распределение залежей нефти ХМАО по величине начальных извлекаемых запасов (по состоянию на 01.01.1997)

Виды залежей, запасов	Классы залежей по размерам					
	Мелкие		Средние	Крупные		Уникальные
	0-3	3-10	10-30	30-100	100-300	свыше 300
Количество, шт.	1380	340	192	60	20	8
%	69	17	9.6	3	1	0.4
Текущие извлекаемые запасы (ABC1), млрд тонн, %	0.18 6	0.3 10	0.45 15	0.51 17	0.78 26	0.78 26

Источник: Обзор "О состоянии окружающей природной среды Ханты-Мансийского автономного округа в 1996 году", г. Ханты-Мансийск, 1997 (стр.32)



На начало 1997 года в ХМАО доля уникальных залежей в суммарных текущих запасах АВС1 составляла 26%, а в суммарных начальных запасах – 36%. Доля же мелких по размерам залежей составляла, соответственно, 16% и 12%. На уникальные залежи, давшие к настоящему времени более 50% накопленной продукции округа, в 1995 году приходилось 20% годовой добычи нефти. Роль более мелких по размерам залежей в суммарном годовом отборе нефти по округу возрастает. В 1995 году на них приходилось 16% текущей добычи нефти в округе при лишь 7%-ной доле в добыче, накопленной за всю историю<sup>11</sup>.

*Нельзя признать правильным подход, когда компания, вместо того чтобы улучшать экономические показатели разрабатываемых и вовлекаемых в освоение и разработку месторождений, стремится лишь к получению льготного режима налогообложения. С точки зрения адекватного отражения условий производства в нефтегазовом секторе необходим переход не столько к льготному налогообложению, сколько к налогообложению, адекватно учитывающему естественную динамику основных активов, то есть характеристик запасов углеводородного сырья в процессе разработки. В свою очередь, решение такой проблемы невозможно без расширения регионального участия в процессе регулирования нефтегазовых операций.*

Вопрос конкурентоспособности компаний имеет особую остроту еще и в связи с тем, что многие из них выйдут за границы России уже не только как экспортеры, но и как инвесторы и операторы проектов по освоению ресурсов. Масштабы такой деятельности будут возрастать год от года по мере того, как национальные рамки станут тесными для растущих компаний. С другой стороны, зарубежная активность российских компаний в будущем должна сыграть значительную роль в обеспечении энергоресурсами национального рынка, как это уже давно происходит во многих промышленно развитых странах мира.

<sup>11</sup> Обзор "О состоянии окружающей природной среды Ханты-Мансийского автономного округа в 1996 году", г. Ханты-Мансийск, 1997. - 120 с. (стр. 32-33)

## **Реализация мультипликативного эффекта от развития ТЭК**

В решении этой задачи роль ТЭК как "локомотива экономики" проявляется самым непосредственным образом. Развитие ТЭК должно сопровождаться созданием новых рабочих мест и давать импульс для развития других отраслей экономики. Причем, это воздействие должно иметь мультипликативный характер, то есть передаваться по цепочке от отрасли к отрасли, от производства к производству. Создание дополнительных рабочих мест, увеличение выплат в бюджеты связаны с повышением жизненного уровня широких слоев населения и, следовательно, с ростом платежеспособного спроса на товары и услуги, что служит базой для общего экономического роста.

Реализация мультипликативных эффектов свойственна рыночной экономике, но участие государства в этом процессе тоже необходимо. Очень важно, чтобы стимулирующее воздействие ТЭК на экономику не носило характер субсидирования, а происходило на конкурсной основе. Регулируя импульсы, исходящие от ТЭК, государство не должно создавать тепличные условия для отечественных товаропроизводителей и ограждать их от внешней конкуренции. Неоправданная протекционистская политика государства ускорит затухание стимулирующих эффектов в экономике и отрицательно скажется на конкурентоспособности предприятий ТЭК. Как представляется, нормы и показатели минимального участия отечественных производителей в поставках оборудования для реализации нефтегазовых проектов имеет смысл вводить только тогда, когда есть уверенность в соответствии выполняемых работ (или услуг) требуемому уровню.

## **Повышение эффективности конечного использования энергоресурсов**

Это одна из наиболее важных и сложных задач, стоящих перед российской экономикой. Никакой рост производства топлива и энергии не сможет обеспечить надежное энергообеспечение и энергетическую безопасность страны при расточительном расходовании ресурсов. Уже было отмечено, что резервы энергосбережения в России огромны и достигают от



30 до 45% от уровня потребления. Реализация этого потенциала имеет решающее значение не только для экономики в целом, но и для самого ТЭК. Целенаправленное повышение энергоэффективности экономики избавит ТЭК от необходимости осуществления дополнительных дорогостоящих проектов по увеличению производства энергоресурсов и повысит уровень его конкурентоспособности.

Практическое энергосбережение базируется на трех основных группах факторов: организационных, экономических и технологических.

В действии организационных факторов наиболее отчетливо проявляется роль государства – и федерации, и субъектов федерации – поскольку только государство может сформировать нормативно-правовую базу, необходимую для реализации энергосберегающей политики.

Экономические факторы (прежде всего механизмы ценообразования и налогообложения) должны обеспечить выгодность энергосбережения. Сколь хороши бы ни были законы и указы, они не будут работать, если цены на энергоресурсы определяются искусственным путем. В этом случае они окажутся или заниженными (когда государство применяет схему жесткого социально-ориентированного регулирования цен на энергоресурсы, как, например, в газовой промышленности) или, наоборот, завышенными (при наличии энергетической монополии). И то и другое создает вопиющие ценовые диспаритеты, которые пагубно отражаются не только на отраслях ТЭК, но и на всей экономике таких сырьевых территорий, как Тюменская область. Сырьевые территории должны быть субъектами выработки, рассмотрения, принятия и реализации ценовой политики в соответствующих отраслях. В этом, на наш взгляд, состоит реализация их права собственности на природно-ресурсный потенциал.

*Очевидно, что любой собственник заинтересован в адекватной оценке своего имущества. Поэтому необходимо говорить о ценовой политике и Тюменской области, и ХМАО, и ЯНАО. Однако если на первых порах – в 1991-1993 годах – в Тюмени, Сургуте, Нижневартовске функционировали товарно-сырьевые биржи, на которых формировались цены на*

*нефть и другие природные ресурсы (например, лес), то в дальнейшем роль территории в данном процессе была сведена к нулю. В настоящее время Тюменская область в ценовой политике играет не столько по правилам центра, сколько по правилам крупных компаний. Без наличия адекватных цен на энергоресурсы нет смысла вести речь о долгосрочных стратегиях и об устойчивом социально-экономическом развитии территории: сколько ни добывай, сколько ни продавай – приток финансовых ресурсов это не увеличит.*

Понимание ценовых проблем, наличие подходов к их решению в определенном смысле является лакмусовой бумажкой в оценке роли той или иной территории в экономических преобразованиях как нефтегазового сектора, так и экономики страны в целом. Поэтому переход и Тюменской области, и ХМАО, и ЯНАО к игре по правилам нефтегазовых корпораций свидетельствует об утрате этими регионами лидирующей роли в определении направлений проведения социально-экономических преобразований на собственной территории. В значительной степени такая социально-экономическая политика носит подстроечный характер, т.е. всецело исходит из ориентации на те финансовые ресурсы, которые останутся после "пиршества" крупных корпораций и удовлетворения общефедеральных потребностей.

Изменение ценовых пропорций позволяет также включить организационно-экономические факторы и достаточно быстро получить отдачу не только от энергосбережения, но и от повышения экономической эффективности на уровне отдельных производителей. Изменение цен ведет и к изменению структурных пропорций в экономике региона – то производство, что вчера было невыгодным, сегодня может стать высококорентабельным (в случае Тюменской области – это, несомненно, газо- и нефтехимия).

Придание энергосбережению устойчивых долговременных тенденций связано с действием технологических факторов, с внедрением и постоянным обновлением энергосберегающих технологий в экономике, на всех стадиях передачи, преобразования и конечного потребления энергоресурсов. Для активизации технологических факторов требуются зна-



чительные инвестиции в экономику, причем не разовые, а постоянные. Здесь снова просматривается большая роль государства как проводника определенной инвестиционной политики, как силы, способной задавать и регулировать направленность инвестиционной деятельности.

## Человеческий фактор

Для территорий Тюменской области ресурсы нефти и газа – это не только источник доходов. Это фактор, оказывающий решающее влияние на все аспекты жизни. И нефтегазовый сектор будет продолжать играть главную роль в процессе социально-экономического развития области, по крайней мере до появления адекватной экономической альтернативы.

Но чтобы включить иные источники экономического роста, нужно не только время, но и соответствующая правовая база, какой-то минимум накопленных финансовых ресурсов. Ни тем ни другим ни одна из территорий области сейчас не располагает. Это обстоятельство заставляет нас вновь вернуться к главному, фундаментальному вопросу: как увеличить и продлить во времени социальную (прежде всего) и экономическую ценность природных богатств Тюменской земли?

Исходить следует из того, что взаимодействие и взаимовлияние нефтегазового сектора и социально-экономической системы региона многогранно и неоднозначно. К тому же, если рассмотреть различные сферы жизни, оно оказывается весьма неравномерным. Уже на примере северных городов видны главные векторы воздействия нефтегазового сектора на развитие территории. Их можно свести к четырем основным группам: экономической, финансовой, социальной и экологической. Причем, как показывает опыт, все они в конечном счете сказываются на жизни людей, населяющих территории области.

Наиболее ощутимо, пожалуй, экономическое воздействие. Сначала оно, как правило, носит стимулирующий характер. Развитие нефтегазовой промышленности, в частности, ведет к активизации инвестиционной деятельности, росту численности населения, занятости и увеличению доходов. В свое время раз-

витие добычи нефти и газа вызвало бурный подъем в экономике Тюменской области. Здесь не только добыты миллиарды тонн нефти и триллионы кубометров газа, но и построены миллионы квадратных метров жилья, сооружены железнодорожные и автомобильные магистрали, созданы значительные строительные мощности и т.п. Но как ни парадоксально, быстрый подъем на первоначальных этапах в дальнейшем становится причиной кризисного положения, поскольку вся социально-экономическая система оказывается зависимой от добычи углеводородов, от конъюнктуры мирового и национального рынков, от состояния дел в нефтяных компаниях и на предприятиях "Газпрома".

Финансовое воздействие приобрело особую значимость именно в условиях рыночной экономики, в чем все особенно убедились в последние годы. Оно ведет к изменениям в формировании финансовой (главным образом налоговой) базы развития территории. Если в рамках централизованной системы финансовое воздействие было слабым, то при переходе к рыночной экономике финансы начинают играть ключевую роль. И это приходится учитывать при анализе существующего положения и при определении направлений дальнейшего развития.

Помимо прямого эффекта, то есть формирования финансовой базы развития региона, становится очевидной необходимость усиления роли регионов-доноров федерального бюджета в вопросах выработки налоговой, ценовой, социальной политики на федеральном уровне. Такое развитие будет идти в русле основных положений Конституции РФ в части расширения сферы действия принципа совместного ведения. Территории Тюменской области обеспечивают поступление в федеральный бюджет значительной части акцизов, налога на прибыль, платежей за пользование природными ресурсами. По всем экономическим меркам в нынешних условиях это – один из наиболее сильных регионов России. Отношение к нему (особенно к автономным округам) со стороны центра за последние годы заметно изменилось. Пришло понимание того, что нельзя подрывать основы саморазвития главной доходной территории.



Можно говорить и о прямом социальном воздействии развития нефтегазового комплекса. Здесь имеются в виду возможности целенаправленного решения конкретных социальных проблем региона. С другой стороны, нельзя сбрасывать со счетов и негативные воздействия, отчетливо наблюдаемые на примере нефтегазовых городов Тюменской области. В целом они характеризуются определенной динамикой: рост населения за счет миграции – отставание в развитии социальной сферы – обострение проблемы избыточного населения – явная и скрытая безработица. Решить же возникшую проблему избыточного населения чрезвычайно сложно, если не иметь перспективных представлений о развитии всего региона, его отдельных городов и поселений.

Экологическое воздействие напрямую связано с понятием благоприятной среды для проживания людей. К сожалению, развитие нефтегазовой промышленности в прошедшие годы обычно вело к нарушению экологического равновесия и деградации природного потенциала территории. На этой чаше весов находятся тысячи гектаров отчужденных и нарушенных земель, миллиарды кубометров сожженного в факелах попутного газа, миллионы тонн разлитой нефти, загубленные водоемы. Поскольку активное освоение нефтегазовых ресурсов долгое время велось без учета особенностей уклада жизни народностей Севера, особенно отрицательно оно сказалось на условиях жизни аборигенов. Ухудшение экологической обстановки в районах традиционного проживания стало причиной того, что охотничьи угодья, олени пастбища, реки и озера потеряли былое хозяйственное значение. Следовательно, поставлена под сомнение сама возможность жизни аборигенного населения в соответствии с многовековыми национальными традициями.

Весь прошлый опыт показывает, что нефтегазовый сектор служил импульсом для быстрого экономического роста на территориях Тюменской области. Но он же постоянно генерировал разного рода проблемы с социальной окраской. Эти проблемы постепенно нарастали и приобретали новое качество. Сейчас в рамках системы недропользования у территорий области появились экономические и правовые инструменты,

позволяющие придать процессу освоения нефтегазовых ресурсов приоритетно-социальную направленность. Но используются они еще далеко не достаточно. Механизмы недропользования для территорий Тюменской области есть и будут одним из главных рычагов взаимодействия с нефтегазовым сектором. Поэтому нужно, с одной стороны, расширять применение уже апробированных и хорошо зарекомендовавших себя методов и, в частности, методов, относящихся к лицензионной политике. С другой стороны, нужно продолжать поиск новых вариантов.

Необходима привязка решения социальных задач к конкретным инвестиционным проектам, то есть переход на решение социальных проблем на основе проектного принципа.

Типичным примером подобных проектов можно считать так называемый Уватский нефтяной проект, в рамках которого в хозяйственное освоение вовлекается большая группа нефтяных участков и месторождений Уватского и южной части Сургутского районов. Этот проект является несомненным приоритетом для юга Тюменской области. Он позволяет вывести добычу нефти на уровень 5-6 млн тонн в год, использовать потенциал строительных организаций Тюменского и Тобольского промышленных узлов, существенно повысить долю "заработанных" налоговых поступлений в бюджете, а также стабилизировать на длительное время ситуацию на топливно-энергетическом рынке данного региона (добыча 5 тонн жидких углеводородов в расчете на одного жителя юга области дает все шансы для этого).

В настоящее время в проекте заявлено участие нескольких компаний, обладающих лицензиями на отдельные месторождения, и весь проект рассматривается как единое целое. Естественно, что сама собой напрашивается необходимость увязать решение социальных проблем сопричастных территорий в рамках единого проекта, а не ограничиваться разрозненными условиями в отдельных лицензионных соглашениях.

На примере Уватского проекта можно проследить все виды воздействия нефтегазового сектора на социально-экономическую обстановку в зоне его реализации.



Как представляется, в связи с реализацией проекта может возникнуть устойчивый мультипликативный экономический эффект. Оживление инвестиционной деятельности в производственном секторе экономики, реанимация простаивающих машиностроительных заводов юга Тюменской области вызовут общий рост доходов у части работающего населения. Вследствие этого расширится спрос на потребительские товары и услуги, что должно стимулировать местных производителей. В какой-то степени должны возрасти спрос на услуги инвестиционного комплекса в сфере жилищного и непромышленного строительства. Соответственно, должен расширяться круг работающих лиц с растущими доходами. Далее, по всем законам рыночной экономики должно последовать новое расширение спроса и на потребительские товары, и на продукцию производственно-технического назначения, используемую в отраслях потребительского сектора (включая аграрный сектор).

Переход от депрессивного состояния к экономическому росту будет способствовать росту бюджетных доходов и, следовательно, увеличению расходов на финансирование непромышленной сферы, что приведет к улучшению материального положения занятых в ней работников. И так далее — цикл за циклом. Кроме того, Уватский нефтяной проект может оказаться сопряженным с другими крупными инвестиционными промышленными проектами, которые уже давно запланированы (например, строительство газохимического комплекса и нефтеперерабатывающего завода в южной части области), и потянет за собой их реализацию.

На состоянии финансово-бюджетной системы территории реализация проекта отразится несколько в меньшей степени, особенно если иметь в виду непосредственные поступления в бюджет, и тем более на начальной фазе проекта. В настоящее время в областной бюджет поступает 20% регулярных платежей за пользование недрами (роялти) от добычи 190 млн тонн нефти и 500 млрд м<sup>3</sup> газа. Суммы роялти от добычи уватской нефти (60% всей платы за право на добычу, включая долю Уватского административного района) не будут идти ни в какое сравнение с этими платежами. Более зна-

чительный рост денежных поступлений в бюджет возможен за счет других налогов: прямых налогов на доходы и налога на имущество. Общее увеличение налоговых доходов областного бюджета в связи с реализацией нефтяного проекта может составить 15-20% (при неизменности прочих экономических условий). Однако вероятное расширение финансовой базы вследствие мультипликативного экономического эффекта может оказаться еще более значительным.

Воздействие проекта на социальные процессы будет носить преимущественно опосредованный характер, связанный с общим изменением экономической ситуации. Возможность ощутимого прямого воздействия Уватского проекта на подходы к решению социальных проблем (повышения общего уровня занятости населения, социального обеспечения растущего числа пенсионеров, ослабления дифференциации в социальном обслуживании городского и сельского населения и проч.) представляется маловероятной. Однако это не означает, что реализация проекта не может быть сопряжена с выполнением целого ряда социальных и социально-экологических программ.

Большинство проектных объектов будут локализованы в Уватском районе. Поскольку современный уровень экономического развития района невысок, степень влияния нового нефтяного проекта на динамику будущих социально-экономических процессов в районе может быть весьма существенной. Радикально изменится структура местной экономики — из аграрной она превратится в преимущественно индустриальную, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Значительно возрастет численность занятых в сфере материального производства и, в первую очередь, в отраслях с наиболее высоким уровнем оплаты труда (в нефтяной промышленности, строительстве, нефтепроводном транспорте). Многократно расширится собственная финансовая база района, а соответственно, возрастет бюджетная обеспеченность жителей территории и появятся реальные возможности для осуществления местных социальных программ.

Одна из основных проблем состоит в том, что проект пространственно и функционально изолирован от осталь-



ных сфер местной (районной) экономики. Большинство проектных объектов (будущие нефтепромыслы и трубопроводы со всей своей инфраструктурой) будут размещаться в неосвоенной части – в центре и на востоке, тогда как сейчас практически все население проживает в западной части района. Здесь же сконцентрирован и весь созданный хозяйственный потенциал. Причем этот потенциал (исключая участки магистральных нефте- и газопроводов с перекачивающими станциями) к нефтяной промышленности имеет весьма далекое отношение.

Роль местных промышленных и строительных предприятий в реализации нефтяного проекта, учитывая их мощности и специализацию, будет крайне невелика. То же самое можно сказать и о большинстве местного трудоспособного населения. Предприятия и, тем более, личные подсобные хозяйства аграрного сектора при отсутствии необходимой связующей инфраструктуры не смогут стать основными поставщиками продовольствия в зоны нового промышленного освоения. В силу этого вряд ли можно ожидать возникновения мультипликативных эффектов в районной экономике (в отличие от ситуации с хозяйством всей южной части Тюменской области).

Таким образом, реализация Уватского нефтяного проекта, если не предпринять никаких специальных мер, может привести к резкой территориальной дифференциации. Интенсивно развивающиеся зоны (в центре и на востоке) будут соседствовать с депрессивной зоной в западной части района. Если развивающиеся зоны и отрасли экономики не будут выполнять донорские функции, то на западе Уватского района сохранятся все те же социально-экономические проблемы, которые имеют место в настоящее время.

Другая проблема социального характера тоже вполне традиционна для Тюменской области и связана с влиянием нефтяной промышленности на положение коренных жителей. При реализации проекта процесс хозяйственного освоения затронет практически все аборигенное население, проживающее в Уватском районе и в южной части Сургутского района.

Даже весьма беглый анализ показывает, что Уватский нефтяной проект может дать сильный импульс для социально-экономического развития территории. В то же время он может потянуть за собой целый шлейф новых социальных проблем. Видно также, что использование обычной практики включения социальных условий в лицензионные соглашения в данном случае не принесет большого эффекта. В проекте участвуют несколько лицензиаров, и каждый из них в отдельности не сможет принять на себя сколько-нибудь масштабные обязательства социального свойства. Кроме того, многие ожидаемые социальные результаты могут быть достигнуты лишь косвенным путем вследствие общего оживления экономики. И совсем не факт, что таковое оживление будет иметь место в действительности. К примеру, нефтяные компании могут разместить заказы на поставку оборудования не в Тюменской области, а в других регионах страны и за рубежом, могут привлечь для работы на стройках и нефтепромыслах вахтовиков, а не местных жителей и т.д. и т.п.

Чтобы с наибольшим эффектом реализовать социально-экономический потенциал проекта, нужны целенаправленные меры, адресованные к проекту в целом, а не к отдельным его частям. Это касается, прежде всего, размещения заказов на поставку оборудования на близлежащих заводах, формирования социально-ориентированного заказа по обеспечению продовольствием с использованием возможностей Уватского и других южных районов Тюменской области, подготовки и переподготовки рабочей силы из числа местных жителей, реализации компенсационных программ для аборигенного населения. Только в этом случае действительно можно рассчитывать на серьезные социально-экономические сдвиги в развитии территории в связи с реализацией нефтяного проекта.

Социальная стратегия, как представляется, должна в общем и целом быть основана на повышении социальной ценности ресурсов углеводородного сырья. Необходим переход от практики разрозненных мероприятий по развитию территории и решению проблем нефтегазового сектора к их более взаимообусловленному и взаимосвязанному взаимодействию.



## Реинтеграция – актуальна!

За прошедшие с начала реформ годы территории Тюменской области добились определенных позитивных результатов в социально-экономическом развитии. Но успокаиваться на этом рано. Ситуация остается очень непростой. Слишком много проблем еще не решено, слишком реальны новые угрозы.

В связи с этим естественно встает вопрос о целесообразности усиления взаимодействия между территориями внутри области, с ближайшими и отдаленными соседями, с федеральным центром. Причем каждому из этих видов взаимодействия присущи специфические формы. Усиление внутриобластных взаимодействий может принять форму интеграционного процесса. Развитие связей с другими регионами страны может строиться на основе, например, расширения взаимовыгодного экономического обмена. Придание более тесного и конструктивного характера отношениям с федеральным центром может выражаться в совместном решении проблем развития территорий и нефтегазового сектора (а значит, и всей страны) на базе распределения властных полномочий и регулирующих функций.

Конечно же, наиболее трудным и щепетильным является вопрос о возможной интеграции (а точнее говоря, реинтеграции) территорий области. При рассмотрении этой проблемы хотелось бы соблюсти максимально объективную позицию и проанализировать все ее аспекты. То, что округа и юг области в свое время разделились, было вызвано объективными факторами и, видимо, сыграло как положительную, так и отрицательную роль. Каждый из этих регионов прошел трудный путь становления в качестве субъекта Федерации, самостоятельной административно-территориальной единицы в составе России. Поэтому призывать к интеграции только из ностальгических сожалений "о светлом прошлом" было бы совершенно неправильно. И уж во всяком случае было бы глубокой ошибкой ставить вопрос о сугубо политической интеграции, о возврате к общему административному управлению. Такая интеграция ничего, кроме вреда, кроме ущерба, интересам всех и каждой территорий области не

принесет. Думая об интеграции, нужно смотреть в будущее. Нужно оценивать ее плюсы и минусы с точки зрения того, какой эффект она может дать для реализации долговременных интересов территорий, для решения стоящих перед ними проблем.

Против интеграции говорит, пожалуй, тот факт, что за время преобразований 1992-1999 годов не было предпринято каких-либо видимых крупных экономических интеграционных проектов. Но насколько объективен этот печальный факт? Нельзя забывать, что прошедший период характеризовался противостоянием окружных и областных властей. Власти обоих автономных округов пытались доказать, что они самостоятельно, без какой-либо централизации, на областном уровне смогут решать проблемы своих территорий. Областная власть настаивала на обратном. В такой обстановке трудно искать "точки соприкосновения" для реализации крупных совместных проектов. Поэтому их отсутствие еще не говорит о том, что таковых взаимовыгодных проектов не существует в принципе.

В условиях перехода к рыночным отношениям экономические интересы территорий сегментируются и в значительной мере опосредуются через большую совокупность хозяйствующих субъектов. Локальные интересы последних с очевидностью могут не совпадать с общими интересами и могут препятствовать реализации интеграционных проектов. В настоящее время несовпадение локальных и территориальных интересов тем более велико, что многие регуляторы формирующейся рыночной экономики только-только начинают работать, а система рыночного авторегулирования еще крайне далека от своего оптимума.

Другой довод против интеграции тоже лежит на поверхности. Пойдя по пути самостоятельного развития, территории Тюменской области добились отнюдь не равнозначных результатов. Совершенно очевиден определенный социально-экономический прогресс Ханты-Мансийского округа. Ямало-Ненецкий округ перманентно пребывает в состоянии своего рода неустойчивого равновесия: не скатываясь вниз, но и не поднимаясь вверх. Южные районы области в наи-



большей степени подверглись воздействию кризисных процессов, и их экономическая роль и значение значительно уменьшились (см. выше, таблицу 2). Поэтому вполне резонной представляется позиция Ханты-Мансийска, не слишком стремящегося к объединению со своими менее удачливыми соседями.

Но давайте зададимся вопросом, каковы могли бы быть результаты развития Ханты-Мансийского округа при сохранении экономической целостности Тюменской области. В былые годы экономика округа была не слишком связана с хозяйством южных районов. Мощности по ремонту нефтегазового оборудования в г. Тюмени, строительство блочно-комплектных установок, научно-проектный и образовательный потенциал – вот, пожалуй, и все, что связывало юг области с экономикой ХМАО. Поэтому административный распад области, носивший весьма конфликтный характер, незначительно отразился на налаженных экономических связях – и машиностроительные организации, и научно-проектный потенциал по-прежнему выполняют те же задачи (правда, в существенно более скромных объемах, что связано с более общей проблемой снижения инвестиционной активности в нефтегазовом секторе).

Трудно обнаружить и экономические потери, которые понес Ямало-Ненецкий округ в результате распада области. Самый простой пример. Округ практически не имеет собственного производства продовольственных и потребительских товаров. К сожалению, в предшествующие годы очень немногие виды товаров сюда завозились из южных районов Тюменской области по "прямым связям". Значительный поток товаров на территорию ЯНАО шел по линии Мингазпрома и из других регионов страны и республик бывшего СССР. Такую систему снабжения администрация ЯНАО трансформировала в систему бартерных поставок через тот же "Газпром" (и такие родственные ему компании, как МЭК "ИТЕРА"), правда, с драконовскими ценовыми накрутками. Несомненно, что развитие прямых связей с югом по поставкам продовольствия позволило бы больше бюджетных средств направлять на решение социальных проблем.

В 1990-е годы, например, наметилась тенденция смещения медицинского комплекса Тюменской области на Север (см. таблицу 7).

Таблица 7  
**Медицинский комплекс  
Тюменской области**

Показатель	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Число врачей в области, тыс. чел.	9,4	11,1	10,0	11,1	11,5	11,6	12,2	12,6	13,1	
в т.ч. на севере, %	45,7	51,4	56,0	51,4	52,2	53,4	54,1	54,0	55,7	
в т.ч. на юге, %	54,3	48,6	44,0	43,6	47,8	46,6	45,9	46,0	44,3	
Число врачебных учреждений	407	438	411	412	401	441	438	445	439	403
в т.ч. на севере, %	46,4	52,3	54,7	55,3	52,4	53,3	49,8	54,2	54,4	59,1
в т.ч. на юге, %	53,6	47,7	45,3	44,7	47,6	46,7	50,2	45,8	45,6	40,9

Однако приведенные соображения никак не свидетельствуют и против социально-экономической и политической интеграции в рамках Тюменской области. Более того, многие достижения автономных округов напрямую связаны с деятельностью предприятий и организаций, расположенных на юге области. К примеру, за годы преобразований не только не уменьшилась, но значительно возросла общеобластная роль научной, образовательной, технической и культурной инфраструктуры г. Тюмени. Автономные округа широко используют образовательные центры Тюмени, на базе бывших ведомственных НИИ созданы научно-аналитические, внедренческие центры и центры научно-технического развития, филиалы институтов (превосходящие по потенциалу головные подразделения, расположенные в округах). Не случайно поэтому в бюджете юга расходы на образование, здравоохранение примерно в полтора раза превосходят по удельному весу аналогичные расходы на севере (в ХМАО и ЯНАО).

Тем самым округа одновременно решают и свои проблемы, и участвуют в поддержании и развитии потенциала Тюмени, правда, на иной (рыночной) основе – за счет создания



рабочих мест и выплаты налогов дочерними подразделениями и структурами в городской бюджет.

Приведенный пример показывает, что элементы реальной интеграции между автономными округами и югом области существуют, но формируются и проявляются они, минуя сферу взаимоотношений между властными структурами. Интеграция идет и на семейном уровне. Многие люди, работающие на севере (включая ответственных работников администраций округов), имеют постоянное место жительства в Тюмени и других южных городах. Там живут семьи работников-северян, учатся их дети. Спрашивается, почему бы в таком случае территориям области не проводить детально согласованную экономическую и социальную политику (прежде всего, в вопросах меридиональной миграции и занятости населения). Это помогло бы более рационально расходовать бюджетные средства и, следовательно, больше дать людям, которые живут и работают в области.

Существует немало сложных социальных и экономических проблем, решить которые наиболее эффективным образом можно только при условии самого тесного сотрудничества между территориями. Одна из этих проблем – избыточность населения в северных городах. Для ее решения необходимо создавать на севере новые рабочие места, что чрезвычайно дорого, либо эвакуировать излишнее население. Второй вариант тоже стоит немалых денег. Очевидно при этом, что наименее дорогостоящий во всех отношениях вариант расселения связан с размещением выезжающих с севера людей на юге Тюменской области. Для его реализации необходимо объединение организационных и финансовых возможностей всех территорий области. Нужна долгосрочная стратегия действий, позволяющая найти наиболее гибкое и экономичное решение проблемы.

Другая сложная социальная проблема связана с охраной здоровья жителей северных территорий. Медицинское обслуживание населения автономных округов улучшилось за 1990-е годы – в основном за счет повышения степени доступности общего медицинского обслуживания. Из этого следует, что нет необходимости дублировать ранее созданные специальные

медицинские центры (создание школ и подготовка высококлассных узких специалистов – слишком долгое и дорогое дело). На юге есть высококлассные медицинские и рекреационные учреждения, построенные еще в годы советской власти и предназначенные для обслуживания жителей всей области. Сегодня же для северян доступ к услугам этих учреждений сильно ограничен из-за дороговизны, что вызвано общей коммерциализацией взаимоотношений между территориями области.

Из числа экономических проблем хотелось бы выделить две. Первая и сравнительно новая: отток доходов из области (включая автономные округа); вторая – вечная проблема Западно-Сибирского нефтегазового комплекса: развитие дополняющих (перерабатывающих) производств в рамках нефтегазового сектора. Во многом обе болевые точки являются следствием того, что начиная с середины 1990-х годов происходит устойчивое снижение роли региона (Тюменской области, ХМАО И ЯНАО) в подготовке и принятии государственных решений (прежде всего, на федеральном уровне) по проблемам функционирования и развития нефтегазового сектора экономики. В определенном смысле отражением данной тенденции является исключение губернатора ЯНАО из состава руководящих органов ОАО "Газпром" летом 1999 года.

Известно, что основная доля дохода, образуемого в нефтегазовом секторе, реализуется через его замыкающие звенья – сферу переработки нефти и газа и продажу производимой продукции. При этом чем выше степень переработки, тем больше величина добавленной стоимости и, следовательно, доходной налогооблагаемой базы. Отсюда вытекает прямой интерес территорий Тюменской области и, особенно, автономных округов к развитию перерабатывающей и нефтегазохимической промышленности. Однако по многим внутренним экономическим параметрам развитие этой отрасли на севере является невыгодным. Более целесообразно осуществлять глубокую переработку нефти и газа в районах, подобных югу Тюменской области – не слишком далеко от источников сырья, но и не в экстремальных природно-климатических условиях. Последнее обстоятельство играет очень важную роль,



поскольку крупные нефтегазохимические предприятия являются градообразующими; для их работы требуется значительное постоянное население.

*Один из подходов к решению проблем, связанных с достижением большей устойчивости экономики Тюменской области в целом, видится именно в формировании внутренних, в большей степени замкнутых в границах региона, промышленно-финансовых структур в сфере глубокой переработки нефти и газа. Такая практика позволила бы нарастить внутренний хозяйственный оборот, стимулировать общую экономическую активность, увеличить сумму создаваемой добавленной стоимости и, в конечном счете, расширить доходную базу всех территорий области.*

Затягивать с решением этих вопросов не следует. Нельзя ждать, пока интегрированные нефтегазовые компании разовьют конкурирующие производства за пределами Тюменской области, в чем, кстати, заинтересованы многие регионы страны и федеральные власти.

К сожалению, к середине 2000 года в основном завершился процесс консолидации активов ОАО "СИБУР" (аффилированной компании ОАО "Газпром"), и практически все независимые нефтегазохимические предприятия, построенные на территории ХМАО, а также Тобольский нефтехимкомбинат, уже поглощены этой компанией и переведены на процессинг (с соответствующим понижением налогооблагаемой базы до минимально возможного уровня).

Отличительная особенность газо-нефтехимического производства на территории Тюменской области состоит в том, что здесь оно представляет собой меридиональную технологическую цепочку, протягивающуюся через всю область: от северных районов – мест добычи газового конденсата – до Приобья (Сургутский промузел по стабилизации конденсата) и юга области (Тобольский НХК – получение мономеров с широкими возможностями развития полимерной химии). Уход данного районообразующего производственно-технологического комплекса за пределы области является прямым следствием ослабления внимания к вопросам нефтегазового сектора на региональном уровне, а также от-

сутствия согласованной экономической политики на территории области. Пример газонефтехимии позволяет не только констатировать факт упущенной для территории выгоды, но и дать количественные оценки недополученных в бюджеты территорий налоговых поступлений (исчисляемых миллионами долларов).

Самая трудная экономическая задача при развитии дополняющих производств связана с формированием процедур и способов распределения эффекта между территориями и непосредственными участниками единой технологической цепочки в зависимости от конечного дохода. Поэтому-то и требуются согласованные решения и усилия заинтересованных территорий.

Еще одна экономическая проблема, для решения которой необходимы совместные и тщательно скоординированные действия территориальных властей, состоит в утрате Тюменской областью значительной бизнес-прослойки, которая начала формироваться в первые годы рыночных реформ. По мере усиления во всей области позиций интегрированных нефтегазовых компаний, стремящихся оградить свои сферы влияния (и не только непосредственно в добыче) от потенциальных конкурентов, очень многие бизнесмены и независимые компании стали покидать область. Им здесь просто нечего делать. Сохранить независимость своего бизнеса с каждым годом становится все труднее, а если уж идти "под крыло" крупных компаний, то лучше там, где находятся их головные офисы. В результате область теряет шансы на успешное развитие конкурентной среды, сужаются возможности трудоустройства жителей, нарастает социальная напряженность.

Усиление интеграционных процессов в рамках Тюменской области, несомненно, неразрывно связано и с переходом территорий на принципы устойчивого развития. Для этого, помимо других мер, нужно диверсифицировать структуру экономики, ослабить ее зависимость от добывающих отраслей.

Власти автономных округов прекрасно понимают необходимость поиска альтернативных источников дохода. Например, бюджет развития Ханты-Мансийского округа строится с уче-



том именно этого обстоятельства. Акцент, в частности, делается на освоении ресурсов полезных ископаемых в районах Приполярного Урала и развитии нефтепереработки.

Нисколько не умаляя значимость этих направлений развития, все же стоит отметить, что они способствуют не столько диверсификации экономики округа в целом, сколько диверсификации ее сырьевого сектора, переносу тяжести с освоения одних видов природных ресурсов на другие. Реальная же диверсификация связана с развитием отраслей, не зависящих от природно-ресурсного потенциала, то есть отраслей обрабатывающего сектора экономики, и со сферой услуг. Возможности северных территорий Тюменской области с этой точки зрения выглядят весьма ограниченными. Более предпочтительны позиции южных районов. Поэтому объединение усилий всех территорий в развитии диверсифицирующих отраслей, создании общей и более тесной инфраструктуры может принести обоюдную выгоду и северу, и югу области.

В Тюменской области объективно складывается ситуация, подталкивающая власти территорий к реализации совместных программ, направленных на решение довольно широкого круга социальных и экономических проблем, общих для всех территорий области, либо таких проблем, решение которых сепаратным путем практически невозможно. Наверное, следует вернуться к идее разработки Программы Тюменской области – не всеохватывающей и директивной, а сконцентрированной на нескольких важнейших точках роста экономики и ключевых социальных проблемах. В их числе развитие перерабатывающих производств, Уватский нефтяной проект, поддержка малого и среднего бизнеса (в том числе и в рамках нефтегазового сектора), эвакуация избыточного населения из северных городов, развитие и рациональное использование созданной хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Не вызывает сомнения, что большие интеграционные возможности заложены в совместной реализации мероприятий федеральных и межрегиональных программ (естественно, в рамках хорошо обоснованных и реально действующих механизмов). Речь может идти о федеральной программе "Сибирь"

или, например, о межрегиональной программе строительства магистральных автомобильных дорог. Если остановиться на последней, то можно выделить две группы проблем, которые она может решить, – непосредственно связанные с развитием сети магистральных автодорог и имеющие к ним косвенное отношение.

Например, для развития производительных сил Ханты-Мансийского автономного округа к первой группе проблем можно отнести<sup>12</sup>:

- проблемы расширения сферы хозяйственного освоения на территории округа и получения доступа к новым потенциально эффективным источникам природных ресурсов (возобновляемых и не возобновляемых), которые можно рассматривать в качестве альтернативы эксплуатируемым ресурсам углеводородного сырья;

- проблемы усиления экономической интеграции между территориями Урала и Западной Сибири в интересах каждой из территорий в отдельности, всего этого обширного региона страны и России в целом;

- проблемы, связанные с изменением роли Ханты-Мансийского округа в рамках национальной экономики – от главного поставщика ресурсов углеводородного сырья к роли региона, занимающего, кроме того, стратегически важное пространственное положение в общенациональной транспортной системе.

К числу проблем второго типа относятся все социально-экономические проблемы, возможности решения которых в той или иной степени зависят от уровня инфраструктурной обеспеченности территории. Среди них следует, по-видимому, выделить:

- проблемы сокращения издержек в производственном секторе экономики (в данном случае благодаря удешевлению транспортных расходов и общей рационализации хозяйственных связей);

- проблемы формирования благоприятного климата для привлечения инвестиций в экономику округа (территория с

<sup>12</sup> В. Лукичев, Н. Табиков "Стратегия развития социально-экономических связей «ХМАО» - журнал "Налоги. Инвестиции. Капитал". - Тюмень, Администрация Тюменской области, №3-4, 2000 г. (стр. 131-138)



подготовленной инфраструктурой более привлекательна для потенциальных инвесторов);

- проблемы расширения занятости населения (за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере дорожного строительства и сопряженных отраслях хозяйства территории);

- проблемы создания более комфортных условий жизни для населения, которые во многом зависят от возможностей свободного (и удобного) передвижения по территории округа и выезда за его пределы.

Следует отметить важное различие между проблемами первого и второго типов: в решении первых развитие сети автодорог является главным необходимым условием, а в решении вторых – одним из условий в числе большой совокупности экономических факторов.

Формулирование проблем реализации программ такого типа требует их четкого разграничения и выделения по уровню сложности и компетенции, в том числе:

- проблемы, которые могут быть решены силами самого Ханты-Мансийского округа;

- проблемы, для решения которых требуется объединение усилий округа и соседних регионов;

- проблемы, решение которых невозможно без поддержки (в той или иной форме) со стороны федерального центра.

Однако при этом и Тюменской области, и ХМАО, и ЯНАО следует рассчитывать преимущественно на собственные силы и ресурсы. Свидетельством этого является то, что, например, ХМАО исключен из федеральной программы газификации и из программы северного завоза, а также в течение целого ряда лет не получает инвестиций из федерального бюджета.

В настоящее время в границах Тюменской области и ее отдельных территорий осуществляются (или готовятся к осуществлению) ряд проектов, рассчитанных на долгосрочную перспективу, например, по следующим федеральным целевым программам:

- "Топливо и энергия" (реконструкция Самотлорского месторождения, освоение газовых месторождений п-ова Ямал, освоение новых нефтяных месторождений на юге области и других);

- "Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" (разработаны территориальные программы переселения и сводная программа строительства жилья на юге Тюменской области);

- "Развитие экономики и культуры малочисленных народов Севера".

В то же время действительные возможности выполнения федеральных целевых программ будут зависеть от того, насколько работоспособными окажутся предусмотренные в них механизмы реализации и финансирования. То есть от затянувшегося на долгий период выявления общих проблем пора переходить к концентрации усилий, направленных на их решение. Не вызывает сомнения тот факт, что реальная интеграция требует не только объединения свободных ресурсов, но и их существенного перераспределения. В то же время в сложных нынешних условиях регионы с трудом "отрывают" от своих нужд финансовые и материальные активы. Тем более что в отсутствие четкой законодательной базы трудно происходит и "адаптация" программного метода к рыночным условиям.

В развитие интеграционных процессов свой вклад должен сделать и федеральный центр. Так, без участия государства не может быть успешным развитие таких интегрирующих систем как денежно-кредитная и бюджетная система, энергетическая и водохозяйственная сети, система экологической безопасности и т.п. Но самой важной функцией государства, конечно, остается совершенствование правовых и организационных механизмов взаимодействий субъектов хозяйствования и управления, а также проведение государственной внешнеэкономической политики.

*Реализация областной Программы, мероприятий федеральных и межрегиональных программ может стать эффективным шагом на пути к интеграции. Но еще раз необходимо подчеркнуть, что речь идет, прежде всего, об интеграции экономической. Политики в этом процессе должно быть ровно столько, сколько необходимо для принятия согласованных решений, и ни на йоту больше.*



*Нужна новая доктрина сближения территорий области, основанная на принципах консолидации интересов. При этом непременным условием является сохранение за каждой из территорий тех фундаментальных прав и свобод, которые они получили. Нужно лишь отказаться от мелочной подозрительности и от сепаратных попыток решить все проблемы собственными силами, как это было в период распада области. И естественно, что в основе согласованной политики территорий должны лежать интересы жителей, для которых более всего важны достойное существование, стабильность, уверенность в будущем.*

Для проведения согласованной политики, конечно же, потребуется создание сильных координирующих органов управления, но таких, которые были бы подотчетны территориям, а не стояли над ними. Делегирование властных полномочий областным органам управления должно происходить на основе взаимных соглашений между территориями. При этом важно определиться со статусом и полномочиями главных институтов власти областного уровня – Думы и Администрации. Эти органы не должны иметь каких-либо командных функций в отношении органов власти автономных округов, ибо и округа, и область являются равноправными субъектами Российской Федерации. Наверное, уместнее всего было бы трактовать положение Областной думы и руководителя Областной администрации (избранных всеми жителями области), как "старших среди равных".

## **Цены и налоги – в одной упряжке**

Механизмы недропользования, налогообложения и ценообразования представляют собой, несомненно, "единую и неделимую" триаду – важнейший комплекс средств реализации национальных и региональных приоритетов, связанных с развитием ТЭК. Проблема сегодняшнего дня заключается в том, что отдельные элементы этого комплекса находятся в разбалансированном состоянии.

Уже не раз подчеркивалась на страницах этой книги ключевая роль цен и ценообразования в решении проблем функционирования и развития нефтегазового сектора и, соответ-

ственно, в решении социально-экономических проблем нефтегазовых территорий.

Основополагающими элементами системы ценообразования на энергоресурсы являются:

- отражение в ценах сравнительных характеристик различных энергоресурсов (и особенно различных видов углеводородного сырья);

- формирование цен не только под воздействием производственно-технологических факторов (таких как издержки на добычу, переработку, транспортировку и хранение), но и факторов состояния и динамики платежеспособного спроса.

Из отмеченных выше основополагающих элементов ценообразования непосредственно вытекает и региональная привязка уровней цен на соответствующие виды энергоресурсов (сравнительные преимущества тех или иных видов энергоносителей, платежеспособный спрос и т.д. в различных регионах разные).

С самого начала проведения либеральных экономических реформ, то есть с 1992 года, цены на нефть и нефтепродукты были практически полностью освобождены, но на природный газ остались регулируемые. Но и в том, и в другом случае был сохранен затратный принцип ценообразования, то есть формирование цен на основе правила "издержки + нормативная рентабельность (?) + налоги". Такой подход сразу же создал предпосылки для раскручивания маховика неплатежей в экономике. Уровень цены, получаемой в соответствии с этим правилом, очень часто превышал фактическую платежеспособность. Отсюда появилось естественное стремление к поставкам на экспорт, уводу операций по торговле нефтью и нефтепродуктами в тень, широкое применение схем налоговой оптимизации.

По существу цены, сформированные по затратному принципу, являются виртуальными, то есть надуманными и не отражающими реалии хозяйственной практики и особенности функционирования экономики с элементами рыночного хозяйства.

Для сырьевых территорий изменение принципа ценообразования является жизненно важным, поскольку только



формирование экономически обоснованных цен (т.е. отражающих и энергетические, и технологические, и спросовые условия) позволит приблизиться к формированию системы налогообложения, основанной на изъятии рентной составляющей по системе каналов, подотчетных государству.

В то же время сырьевые территории должны стремиться к регионально-дифференцированным ценам. Наиболее разумный вариант – принцип "net-back", по которому цена складывается на границе района производства энергоресурса на основании цен, которые формируются на основных рынках потребления данного вида энергоресурса. Такой подход позволит не только перенести часть экономической ренты на территорию, но и поставит заслон схемам оптимизации налогообложения (как правило, односторонней, в пользу интересов финансово-олигархических групп). Такой принцип предполагает переход от налогообложения по обороту к налогообложению дохода (прежде всего, чистого дохода, т.е. прибыли).

С тем, чтобы не происходило завышение издержек и перекачивание ренты в издержки материнских, дочерних и аффилированных структур, необходимо расширение рамок действия лицензионных соглашений на право пользования недрами. А именно, необходимо создание лицензионных комиссий с участием представителей государства для рассмотрения и утверждения обоснованных программ работ (и, следовательно, издержек) на отдельных месторождениях. Именно так поступают в большинстве стран мира, по такому пути необходимо идти и России.

Не менее сложной является не только методическая часть формирования цен на энергоресурсы, но и практическая. Ибо где те институты рынка, при помощи которых указанные элементы ценообразования могут становиться объективной реальностью?

Как уже было отмечено, с начала проведения экономических реформ в России широко распространился биржевой механизм ценообразования, в том числе и на территории Тюменской области. К сожалению, с началом консолидации материальных потоков в рамках вертикально интегрированных структур биржи на территории Тюменской области "прика-

зали долго жить". Прекращение работы бирж явилось также результатом недостаточного внимания, которое уделялось ценам и ценовой политике в процессе социально-экономических преобразований.

*Очевидно и то, что три биржи в одной области (а предпринимались попытки создать и четвертую в г. Ноябрьске на территории ЯНАО) – это неоправданно много. Наличие же одной энергетической биржи на территории Тюменской области (наиболее целесообразным местом представляется г. Сургут, центр крупнейшей энергоизбыточной энергосистемы) существенно повысило бы статус и роль области в решении проблем ТЭК страны в целом. Однако для ее сохранения нужны были скоординированные усилия всех субъектов федерации, расположенных на территории.*

Одной из попыток повышения статуса Тюменской области в определении направлений развития нефтегазового сектора была организация Межправительственного совета по нефти и газу во время встречи министров топлива и энергетики стран СНГ в г. Сургуте в 1993 году. Однако при отсутствии скоординированных и целенаправленных усилий со стороны федерации и регионов – в данном случае Тюменской области (и ХМАО, и ЯНАО) – этот Совет постигла та же участь, что и биржи.

Уже более года обсуждается вопрос о создании нефтяной биржи в России. Наконец-то в органах законодательной и исполнительной власти появилось понимание того, что необходим рыночный институт объективизации факторов спроса и предложения на стратегические товары, такие как нефть. Весной 2000 года в думском Комитете по экономической политике подготовлена поправка к Закону "О биржах и биржевой торговле", согласно которой 10% стратегически важного сырья должно продаваться через биржи. Также была внесена и аналогичная правительственная поправка, с той лишь разницей, что в данной поправке ничего не говорится о доле сырья. Минфин, в свою очередь, подготовил поправки к первой части Налогового кодекса, которые ужесточают контроль за трансфертным ценообразованием<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> "Принудительные торги" - "Ведомости", 1 сентября 2000 г.



Не хотят оставаться в стороне от процесса возрождения товарных бирж и нефтяные компании – почти каждая компания хочет иметь собственную нефтяную биржу (объявили о совместных проектах создания электронных бирж ОАО "Тюменская нефтяная компания" и ведущее российское агентство "Интерфакс", а также "Сибнефть", "Транснефть", "Транснефтепродукт" и МПС)<sup>14</sup>.

Как представляется, Тюменской области (совместно с ХМАО и ЯНАО) необходимо отстаивать идею создания в рамках формируемой биржи своей региональной площадки, с перспективой ее возможного расширения до статуса, например, Сибирско-Уральской энергетической биржи (и электроэнергия, и природный газ также могут быть биржевым товаром, не говоря уже о разнообразных финансовых инструментах на их основе).

Решение проблем ценообразования с учетом интересов сырьевых территорий требует совместных усилий и интеграции. В случае успеха можно будет говорить о создании условий для решения социально-экономических проблем в долгосрочной перспективе. Ну а в случае провала придется смириться с униженным положением "бедной богатой территории" (как была названа Сибирь томским профессором-экономистом М.И. Боголеповым в 1906 году)<sup>15</sup>.

Что же мы имеем на сегодняшний день? В России и ряде ее регионов (например, в Ханты-Мансийском округе) создано довольно сильное законодательство по недропользованию. Но опыт его практического применения еще явно недостаточен. В полном противоречии с принципами разумного платного недропользования находится действующая налоговая система фискального типа, которая не соответствует реальным условиям функционирования ТЭК, не способствует развитию отдельных территорий и не отвечает перспективным интересам страны.

Наиболее ярким примером фискального характера системы налогообложения является подход к установлению акциза на нефть: его исходная ставка определяется исходя из задачи

<sup>14</sup> "Каждой тонне нефти свою биржу" - "Ведомости", 21 июля 2000 г.

<sup>15</sup> М. Боголепов "Финансовые отношения Сибири и Россия". - С.-Петербург, Типография Альшутлера, журнал "Сибирские Вопросы", № 2, 1906 г. (стр. 3-18)

формирования доходов государственного бюджета, а затем полученная величина рассчитывается на тонну нефти (!). К этому следует добавить откровенно слабую правовую базу государственного воздействия на процессы ценообразования. Применение фиксированных государственных цен на отдельные виды энергоносителей (например, на природный газ) как раз является признаком слабости, а не силы государства в вопросах ценовой политики.

Сегодня и в будущем вопрос эффективного использования недр в интересах страны и отдельных регионов – это вопрос применения гибких схем налогообложения в сочетании с обоснованной ценовой политикой. Это особенно важно, поскольку, например, в нефтяной промышленности закончилась "эпоха гигантов" и начался новый период, связанный с вводом в эксплуатацию средних и мелких месторождений. Кроме того, общий фонд разрабатываемых месторождений уже исчисляется многими сотнями, и каждое из них имеет свою специфику.

Сейчас на региональном уровне применение гибких и адекватных подходов к налогообложению различных по характеристикам и находящихся на различных стадиях разработки месторождений сдерживается общими нормами, которые определяются на федеральном уровне. Тем не менее в рамках своей налоговой компетенции территории, прежде всего находящиеся на завершающих и затухающих этапах разработки своей ресурсной базы, вводят определенные поправки в условия налогообложения. Однако такая коррекция делается в пределах существующей модели ценообразования и не может повлиять на кардинальное изменение ситуации с точки зрения формирования условий и предпосылок долгосрочного социально-экономического развития сырьевых территорий.

Мы уже упоминали принятый в 1998 году в Ханты-Мансийском округе закон "О стимулировании ускоренного ввода в разработку месторождений нефти на территории ХМАО". Этот документ является лишь первым шагом в необходимом направлении, поскольку он позволяет решать проблемы налогообложения разрабатываемых месторождений адекватно меняющимся условиям.



В Татарстане начиная с 1995 года предпринимались меры по внедрению более благоприятного налогового режима, который бы создавал стимулы для ввода в действие неработающих скважин. Основное нефтедобывающее предприятие Республики Татарстан – ОАО "Татнефть" – получило определенные послабления в налоговой сфере:

- скидки с налога на имущество на соответствующие скважины и основные фонды;
- уменьшение ставок роялти на 50% от ставки платежей за пользование недрами, идущих Татарстану (т.е. 35% всей ставки роялти);
- отмена (уменьшение) платежей в Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы (ВМСБ) от реализации нефти, добытой с использованием вторичных и третичных методов повышения нефтеотдачи;
- сохранение за компанией до 80% суммы, подлежащей перечислению в Фонд ВМСБ – в 1995, 1996 и 1997 годах;
- уменьшение акцизного налога на внутренние продажи нефти с 50 руб./т до 25 руб./т в случае нефти, добытой из новых месторождений, и до 15 руб./т в случае нефти, добытой с использованием вторичных и третичных методов повышения нефтеотдачи.

Проблема состоит в том, что даже у республики, обладающей более широкими полномочиями по сравнению с областями и автономными округами, налоговой компетенции в этом случае недостаточно. Федеральная же часть специальных и общих налогов такова, что не позволяет устранить убыточность разработки старых месторождений. Тем не менее опыт Татарстана представляется весьма поучительным и пригодным для более широкого распространения – как первый шаг в решении проблемы повышения гибкости и избирательности системы налогообложения в нефтегазовом секторе.

В настоящее время в России, как представляется, необходимо вести речь именно о системе налогообложения и налогового регулирования малых и средних месторождений, находящихся на стадии завершения добычи или имеющих сложные условия освоения и добычи. Один из вариантов ви-

дится в применении упрощенных систем налогообложения подобных объектов, возможно, с полным отказом от взимания налогов (при условии социальной значимости таких проектов, прежде всего для поддержания занятости в моноотраслевых населенных пунктах).

Кардинальная реформа налоговой системы в нефтегазовом секторе необходима и в отношении условий ценообразования. Нужно уйти от ценообразующих налогов (акциза) и перенести основную тяжесть обложения со стоимости продукции на чистый доход. При этом, как нам кажется, нельзя возлагать больших надежд на последнюю редакцию второй части проекта Налогового кодекса, в которой бережно сохранены все недостатки действующей системы.

Акцент на налогообложение дохода (например, в форме известного налога на дополнительный доход нефтяных компаний) должен быть связан с изменением ценообразования в направлении, отмеченном выше. Многим в Тюменской области с самого начала процесса преобразований было понятно, что обеспечить всех потенциальных потребителей в России, в странах СНГ, а также создать надежную финансовую основу решения социально-экономических проблем страны и ее нефтегазовых регионов в условиях заниженных и, как стало ясно позднее, неравновесных цен на энергоносители не удастся. Не случайно в 1992 году Тюменский областной Совет подчеркивал, что "фиксированная цена на энергоносители и централизованное их распределение не позволяют предприятиям самостоятельно обеспечить производственную программу... Это ведет к резкому сокращению объемов добычи нефти и природного газа..."<sup>16</sup>.

По отношению к нефти наши опасения оправдались почти сразу – 1992 год стал "рекордным" по темпам падения добычи нефти в стране. К сожалению, начинают сбываться и наши предсказания в отношении природного газа – с 1999 года по крупнейшим месторождениям ОАО "Газпром" началось естественное падение добычи. Именно по причине фиксированных и заниженных цен газовая промышленность России и,

<sup>16</sup> Из решения Администрации Тюменской области "О позициях Администрации области по обеспечению госзаказа на продукцию нефтегазового комплекса финансовыми, материальными ресурсами и ресурсами для обеспечения жизнедеятельности населения" - "Тюменская правда", 17 января 1992 г.



прежде всего, ОАО "Газпром" оказались в кризисном состоянии. Есть опасения, что газовый кризис может оказаться не менее катастрофическим по последствиям для экономики страны, чем нефтяной шок 1992-1994 годов.

Заниженные цены на природный газ резко подорвали финансово-экономические возможности главного газодобывающего региона страны – Ямало-Ненецкого автономного округа. Это осложнило не только внутренние проблемы округа, но и нанесло серьезный ущерб его международной репутации, сделав практически неплатежеспособным по внешним займам.

Рейтинг округа по международным заимствованиям упал до негативного уровня. Только в начале 2000 года Международное рейтинговое агентство Standard&Poog's повысило прогноз рейтинга заимствований в иностранной валюте для Ямало-Ненецкого округа с негативного до стабильного. Побудительными мотивами "оттепели" стали увеличение объемов сбора налогов в регионе и реструктуризация синдицированного кредита на сумму в 120 млн долларов. Вместе с тем агентство не стало пересматривать текущий рейтинг валютных заимствований региона, отметив, что позитивные изменения носят пока незначительный характер и что возможное снижение цен на нефть и газ может привести к увеличению давления на бюджет региона".

Государство отказалось от прямого регулирования цен на нефть, но это еще не означает, что цены стали действительно свободными. Просто функции прямого регулирования переместились на корпоративный уровень. Все российские нефтяные компании прибегают к практике трансфертного ценообразования. И трансфертные цены на нефть (равно, как и на природный газ – в рамках ОАО "Газпром") составляют основу формирования налоговой базы регионов. Цена на сырую нефть в районах добычи стала предметом торга между компаниями и местными властями.

Вот совсем свежий пример. Нижневартовск – город с населением в 238 тыс. человек – в 2000 году имел бюджет в 3,5 млрд руб. Такому бюджету может позавидовать область средних размеров. Но при этом город имеет и массу проблем, которые

<sup>17</sup> "Время МП", 1 марта 2000 г.

усугубляются низкими ценами на нефть. Цена нефти на внутреннем рынке России в начале 2000 года составляла около 3000 рублей за тонну. Нефть, добываемую ТНК "Нижневартовскнефтегаз", ОАО "Тюменская нефтяная компания" вывозила за пределы ХМАО по цене 700 рублей за тонну. Только после переговоров с губернатором и мэром компания повысила цену на нефть до среднего по округу уровня, примерно, в 1000 рублей. При этом, по мнению договаривающихся сторон, больше поднимать цену было нельзя, т.к. при существующей системе налогообложения только четверть всех денег, полученных от увеличения цены, пойдет в город и округ, остальная же часть уйдет на уплату федеральных налогов".

Чтобы не обижать территории добычи, компании вкладывают средства в реализацию социальных программ, продолжают нести определенные расходы по содержанию городов и поселков нефтяников. То есть платят своего рода неформальные налоги. А причины все те же – неэффективная налоговая система, слабая ценовая политика федерального центра, безучастное к ней отношение Тюменской области.

Нефтяникам не нужны какие-то особые условия, особые льготы. Для надежной работы необходимо, чтобы эффективно работала вся экономика, все потребители топлива и энергии. Еще нужна ясная и стабильная налоговая система, нацеленная на доход, а не на стоимость продукции или издержки производства. Нужна система, исключающая многократное налогообложение средств, получаемых от реализации энергоресурсов, при их движении внутри вертикально интегрированных компаний. Тогда и цены на энергоресурсы действительно могут стать рыночными. И эти рыночные цены, а не трансфертные как сейчас, можно будет положить в основу формирования налоговой базы добывающих регионов.

Построение такого механизма требует совместных усилий и совместных действий федерации и Тюменской области. Разовые и эксклюзивные соглашения и договоренности, по большому счету, никак не меняют положение дел, а только способствуют закреплению сложившегося неравенства и подчиненного положения территории.

<sup>18</sup> "Независимая газета", 4 апреля 2000 г.



## СРП – лекарство, но не панацея

Нестабильность налогового режима в экономике России дала толчок формированию альтернативной налоговой системы, сочетающей в себе контрактные отношения гражданско-правового характера и стабильные правила распределения добываемой продукции (прежде всего, между государством и недропользователем). Речь идет о соглашениях о разделе продукции (СРП).

СРП имеют в мире большой опыт применения и по общему мнению являются одним из модифицированных вариантов концессий<sup>59</sup>. От концессии режим СРП в общем виде отличает подход к стабилизации условий налогообложения в форме ясного определения пропорций распределения продукции. Гражданско-правовой характер СРП позволяет привлекать государство в качестве ответчика в суде при нарушении согласованных ранее условий, а определение пропорций распределения продукции дает возможность недропользователю с большей уверенностью вкладывать значительные средства в проекты освоения и разработки минерально-сырьевых ресурсов.

В разных странах и в разное время формы применения принципов СРП были разные. Но во всех случаях цель была одна: создание стабильных, корреспондирующих с мировой юридической и финансовой практикой условий для привлечения крупных инвестиций в горнорудные проекты, с учетом высокой степени риска, обусловленной высокой капиталоемкостью и длительными сроками окупаемости (для нефтегазовых проектов, как правило, от 8 до 10 лет).

Опыт современных концессий и современных лицензий, как правило, основанных на нормах гражданско-правового характера, показывает, как много это может значить в деле привлечения инвестиций. На рубеже конца 1950 – начала 1960-х годов, благодаря применению норм и правил гражданско-правового характера при предоставлении прав на пользование недрами, в

<sup>59</sup> Под концессией ...подразумевается предоставление государством во временное пользование гражданам других стран лесных, водных или земельных участков с находящимися на них или в их недрах естественными богатствами для хозяйственных нужд с правом привлечения рабочей силы как из местного населения, так и из-за рубежа, а также с правом пользования принадлежащими государству путями сообщения, портами, электрическими сетями, средствами связи и проч. - "Россия и США: торгово-экономические отношения 1900-1930". - М.: "Наука", 1996 г. (стр. 384).

число передовых нефтегазодобывающих стран вышли такие страны, как Норвегия, Индонезия, Соединенное Королевство Великобритании, Нидерланды и др. Весьма яркий пример продуманной стратегии действий – Норвегия. Не имея никакого опыта в развитии нефтедобывающей отрасли, за 30 лет с момента начала работы на месторождениях Северного моря Норвегия стала одной из ведущих нефтегазовых держав в мире.

Идея концессии допускалась и в Советском Союзе, правда, на самом начальном этапе восстановления экономики и создания основ для будущей индустриализации. Впервые соображения по предоставлению США права участия в эксплуатации природных ресурсов России на концессионных началах были подготовлены Комиссией внешней торговли при ВСНХ РСФСР еще в мае 1918 года (!). Первые же американские концессии на территории нашей страны появились в 1921 году и наиболее успешно развивались в 1922-1926 годах. Общее количество заключенных концессионных договоров с 1921 по 1927 год достигло 172<sup>60</sup>.

Этот исторический экскурс вызван тем, что дискуссии об СРП в суверенной России ведутся уже почти 10 лет. И, к сожалению, на рубеже нового века мы не можем похвастаться такой же как в 20-е годы века уходящего, оперативностью в формировании нормативно-правового поля для привлечения эффективных инвесторов и крупных инвестиций.

Правительство уже пять лет не может утвердить несколько нормативных актов, без которых невозможно полномасштабное начало проектов. В то же время за пять лет действия закона о СРП 30%-ная квота по запасам углеводородного сырья, которую Дума установила для разработки участков недр на условиях СРП, уже исчерпана.

Закон о СРП содержит понятие "возмещаемые затраты". Уже пять лет действует закон, а до сих пор нет четкости в определении структуры и ограничениях на объемы затрат инвестора. Ситуация с определением "возмещаемых затрат" стала настолько запутанной, что вызвала к жизни предложение по переходу к действительному разделу продукции. С другой стороны, натуральный раздел противоречит действующему Налоговому кодексу и т.д.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> "Россия и США: торгово-экономические отношения 1900-1930". - М.: "Наука", 1996 г. (стр. 384-434)

<sup>61</sup> "Независимая газета", 29 августа 2000 г.



К началу 1990-х годов, когда зашла речь о необходимости применения СРП, Россия находилась в переходном состоянии и не имела, да и не могла иметь, стабильного законодательства, определяющего отношения в недропользовании. Для дальнейшего развития нефтедобычи создание нормативно-законодательной базы стало первоочередной задачей.

Новые нефтяные проекты нужны России не только и не столько для увеличения добычи нефти, сколько для привлечения в страну эффективных инвесторов (и, следовательно, крупных инвестиций) и скорейшего вхождения страны в мировое нефтегазовое сообщество. Это не только обеспечит создание новых рабочих мест, получение заказов российскими предприятиями машиностроительного, химического и других комплексов, но и сформирует условия для повышения конкурентоспособности российских компаний. Поэтому начиная с 1993 года Минтопэнерго РФ активно участвовало во всех обсуждениях, рабочих группах и встречах по детализации и уточнению условий применения СРП. Уже в 1994 году в Минтопэнерго РФ был сформирован и согласован с Правительством РФ перечень тех месторождений, разработку которых необходимо было вести на условиях соглашений о разделе продукции.

К тому же соглашения о разделе продукции (и в то время Минтопэнерго РФ это так и трактовало) – это исключительный нормативно-правовой режим, применимый только для новых крупных проектов, в определенном смысле, "прорывного характера". Нельзя переносить механизм СРП на все и вся. Это крайность. Поэтому следует категорически возразить против применения СРП в массовом масштабе – для всех без исключения объектов. Это закон для пусковых объектов, которые требуют законодательной стабильности и привлечения больших финансовых средств за короткое время.

Наличие Закона о СРП – не панацея. Это наглядно показали последующие события. В 1995 и 1996 годах были подписаны соглашения по проектам "Сахалин-1" и "Сахалин-2".

Работа по первому проекту СРП ("Сахалин-2") стартовала в 1992 году. За восемь лет здесь так и не началась промышленная добыча.

К сожалению, процедура запуска проектов на принципах СРП оказалась чрезмерно трудоемкой – только на предварительной стадии разработки конкретного СРП необходимо получить около 2000 различных разрешений и согласований<sup>62</sup>. Создано 16 комиссий по разработке условий пользования недрами и подготовке проектов СРП.

Главное сегодня – это выбор и подготовка проекта, привлечение партнера и далее – жесткая целенаправленная работа по реализации проекта. Доля той же Норвегии, представленной государственной компанией "Статойл" и другими норвежскими компаниями, в первых нефтяных проектах на шельфе Северного моря была всего 25-30%, затем достигла 70-75% участия, а начиная с 1998 года ...исчезла вовсе (стортинг – парламент Норвегии – отменил преференциальное предоставление участков недр национальным компаниям).

Надо брать проект и его реализовывать, нарабатывать опыт, анализировать, может быть, что-то совместно с партнерами и корректировать по ходу дела. Но двигаться.

Как известно, крупнейшие мировые компании в качестве инвесторов к нам почти не идут. Положительных примеров работы нефтегазовых компаний мирового уровня в России, можно сказать, нет (муки BP, Total и Conoco – трудно назвать успешными операциями). В целом это означает, что мировое нефтяное сообщество сделало вывод – в Россию вкладывать опасно.

Такая ситуация не может нас не тревожить. Что необходимо для ее исправления? Представляется, что в первую очередь нужно:

- иметь точный утвержденный перечень проектов, которые в ближайшие 5-7 лет будут разрабатываться на условиях СРП. Их не должно быть много, максимум 5-10 проектов. При этом главные критерии выбора проектов – их долгосрочный характер и, прежде всего, потенциальное влияние на изменение ситуации в нефтегазовом секторе страны;

- определить государственный орган, который будет вести весь комплекс работ по реализации СРП и, соответственно, отвечать за использование средств, рабочие места и т.п.;

<sup>62</sup> "На Сахалине инвесторы просили открыть "единое окошко" - "Время МН", 5 сентября 2000 г.



- доработать механизм реализации СРП. Может быть, каждый новый проект потребует своей специфической нормативной базы, следовательно, над ней надо работать.

Почти все нефтегазодобывающие регионы возлагают большие надежды на реализацию проектов на условиях СРП. Многие из них активно предлагают перспективные проекты к разработке на условиях раздела продукции, другие, например, Ненецкий автономный округ, сами стремятся в них участвовать. Стремление к расширению поля применения СРП со стороны регионов объяснимо. При быстрой реализации нефтегазовых проектов можно (и должно) рассчитывать как на прямые, так и косвенные эффекты. Кроме роста поступлений доходов в региональные и местные бюджеты можно ожидать:

- увеличения числа рабочих мест как для специалистов, занятых непосредственно на данном проекте, так и косвенно за счет создания новых рабочих мест на средства, получаемые в процессе реализации соглашения;

- развития социальной и производственной инфраструктуры на территории реализации проекта;

- достижения "мультипликативного эффекта" в виде доходов от создания предприятий, обеспечивающих участников проекта товарами и услугами как производственного, так и непромышленного характера.

К осени 2000 года был законодательно сформирован перечень из 19 нефтегазовых проектов, подлежащих разработке на условиях СРП. В их числе 7 западносибирских проектов: Самотлорское и Федоровское нефтегазоконденсатные месторождения, Красноленинское и Приобское нефтяные месторождения, Салымская группа нефтяных месторождений – в Ханты-Мансийском автономном округе; Уватский проект – на территории Тюменской области; Лугинецкое нефтегазоконденсатное месторождение – в Томской области. Еще несколько западносибирских проектов вынесено на рассмотрение Государственной Думы РФ. На более ранних стадиях подготовки находятся еще более 20 проектов на территории Тюменской области (включая округа), из которых 4 проекта одобрены Комиссией Правительства, 3 проекта находятся на

рассмотрении Комиссии Госдумы РФ и более 15 рекомендованы Правительством России к рассмотрению.

Фактически к настоящему времени в России начали осуществляться только 4 проекта на условиях СРП. В определенной мере это объясняется и тем, что после принятия Закона о СРП нормативно-правовое поле инвестиционной деятельности в нефтегазовом секторе стало чрезвычайно пестрым: здесь и общее законодательство (Закон "О недрах" и Налоговый кодекс), режим СРП (Гражданский кодекс и законы, регламентирующие применение СРП), региональные нормы и правила по мелким месторождениям. Многие из нормативных документов противоречат друг другу. Понятно, что такая ситуация мало способствует росту инвестиционной привлекательности нефтегазового сектора России.

К сожалению, имеются и другие обстоятельства, которые в настоящее время существенно ограничивают возможности привлечения инвестиций даже через применение СРП:

- процедура получения доступа к ресурсам на условиях СРП чрезвычайно бюрократизирована и усложнена;

- включение месторождения в перечень объектов, разрешенных к освоению в таком режиме, является скорее вопросом политики, нежели экономики.

Если в 1996 году законодатели не принимали идею "распродажи недр иностранцам", то к настоящему времени практически завершена доработка федерального законодательства о СРП. Определена планка, ограничивающая допуск к разработке месторождений на условиях о разделе продукции. Для нефти – это 30% разведанных в стране запасов. В разрешенный перечень включены также в существенной степени выработанные или труднодоступные месторождения.

Но закон – это далеко не реальная жизнь. Когда настал черед практического исполнения СРП по Самотлору, оказалось, что одного закона недостаточно: юридическая база соглашений о разделе продукции требует дополнений. В частности, выяснилось, что не все министерства разработали внутренние приказы и регламенты, которые позволили бы реализовать ряд важнейших положений закона. Это касается, например, прав инвестора на беспрошленный экспорт произве-



денной продукции. Отсутствуют нормативные акты, которые определяли бы порядок передачи государству его доли нефти и уплату налогов в натуральной форме. Кроме того, федеральный центр должен подписать особое соглашение о порядке раздела этой нефти и т.д.

Кроме того, у субъектов Федерации, например, в Ханты-Мансийском округе имеются собственные законы по СРП, которые далеко не всегда согласованы с федеральными. Следовательно, они не работают, так как создают дополнительные риски для инвесторов.

В настоящее время месторождения с небольшими запасами могут разрабатываться на условиях раздела продукции по решению региональных властей. Так, например, администрация Ханты-Мансийского округа, ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" и венгерская нефтегазовая компания MOL (блокирующий пакет акций которой государство сохраняет в своих руках) провели соответствующие переговоры о добыче углеводородов на условиях СРП. Была обсуждена программа работ на Западно-Малобалыкском месторождении с извлекаемыми запасами менее 25 млн тонн. Такое месторождение не требуется вносить в федеральный список участков недр, разрабатываемых на условиях СРП. Этот случай является примером взаимовыгодного сотрудничества: Венгрия получает возможность экспорта 2 млн тонн западносибирской нефти по действующей транспортной артерии – нефтепроводу "Дружба". Значение этих поставок для Венгрии очень существенно: они закроют 30-35% потребностей страны в сырой нефти<sup>61</sup>. Компания "ЮКОС" получает доступ на платежеспособный рынок и инвестиции для реализации совместного проекта. Участие же Администрации ХМАО и в переговорном процессе, и в определении условий соглашения дает возможность получения определенных выгод и для территории.

При всех преимуществах режима СРП особых надежд на большой приток иностранных инвестиций в связи с принятием закона питать не стоит. Опыт убеждает, что интерес к российским месторождениям, предлагаемым для реализации на усло-

виях СРП, сильно зависит от конъюнктуры на мировых рынках и еще в большей степени от уровня политической стабильности в России, причем и на региональном уровне, то есть от политического климата в регионах. К сожалению, продолжающиеся дебаты и вспышки информационной войны между югом области, ХМАО и ЯНАО не способствуют формированию представления о Тюменской области как о стабильном в политическом отношении регионе.

## **Инвестициям – "зеленый коридор"**

Формирование реальной системы ценообразования, разумной схемы налогообложения, применение СРП – все это важно в том числе и для привлечения инвестиций в ТЭК. Чтобы отрасль заработала, давала стране энергоресурсы и валюту, платила налоги, создавала рабочие места, обеспечивала заказы на машины, оборудование и материалы, нужны инвестиции. По оценке специалистов, на ближайшие пять лет для этих целей потребуется ежегодно около 40-45 млрд долларов США.

Чтобы привлечь такой объем капиталовложений, необходимы благоприятный инвестиционный климат и поощряющая его создание государственная политика. Россия уже просто не может себе позволить жить в условиях неблагоприятного инвестиционного климата: и состояние основного капитала, и складывающаяся ситуация в экономике страны больше не позволяют продолжать выкачивать финансовые ресурсы из ТЭК и нефтегазодобывающих регионов.

Создание благоприятного инвестиционного климата необходимо и для обеспечения устойчивого производства энергоносителей, ибо вопрос увеличения добычи и производства энергоресурсов – это вопрос, прежде всего, инвестиций. Однако здесь следует оговориться, что инвестиции – это не только и не столько финансовые ресурсы. Инвестиции – это и инвестор, то есть тот, кто готов вкладывать материальные и нематериальные, финансовые и нефинансовые активы в производство энергоресурсов.

К сожалению, в России очень часто приходится сталкиваться с ситуацией, когда под инвестициями подразумевают только финансовые активы. В таком понимании коренится

<sup>61</sup> J.Toth "Trends towards globalisation in Eastern Europe" - Calgary, Canada, "Proceedings of the World Petroleum Congress", 2000. Fofum 8, Block 4, 8 pages



недооценка роли и места иностранных инвестиций. В упрощенном виде цепочка рассуждений выглядит примерно так: "Мы все умеем делать сами, но сегодня нам не хватает денег; дайте деньги, а все остальное – это наше дело". Инвестор же приносит не только деньги, но и определенную производственную культуру, навыки управления, технологии и способы работы.

С этой точки зрения наличие иностранных компаний в нефтегазовом секторе России означает не только один из важных путей повышения эффективности использования всех видов активов, но и один из путей прямой интеграции российских компаний в мировой нефтегазовый сектор. А следовательно, и один из путей повышения конкурентоспособности российских компаний. Разумеется, признание важной роли иностранных инвесторов в нефтегазовом секторе вовсе не означает необходимость их доминирования в стране как с точки зрения участия в собственности, так и в добыче.

Повторимся, инвестиции – не только деньги. Это и опыт, и знания, и технологии. Нам очень полезен опыт западных нефтяных компаний и инвесторов. В том числе и их опыт работы на мировом энергетическом рынке. В мире есть реальный спрос на углеводородное сырье, есть региональные прогнозы потребления. Есть политика развитых государств, наконец. Все эти и множество других факторов так или иначе влияют на рынок. Опыт западных компаний учит, что конъюнктура рынка управляется не ростом мировой добычи как таковой, а соотношением этого роста со спросом, так сказать "углеводородным балансом". И здесь не приказывают, только считают.

Точно по таким же законам работает и рынок инвестиций, рынок территорий. Инвестиции приходят туда, где меньше рисков – политических, экономических, финансовых.

Вместе с тем бизнес – это всегда риск, иначе не было бы новых проектов, слияний и объединений различных компаний, появления новых и исчезновения прежних. Достаточно, например, сравнить нефтяную карту мира 1960-1970-х годов, периода доминирования "семи сестер", с современной – только половина компаний смогла сохранить свои позиции.

Несмотря на многие нерешенные вопросы, связанные с формированием ясной, прозрачной и предсказуемой нормативно-правовой среды, финансово-экономические результаты деятельности российских нефтяных компаний (как крупных, так и более мелких) весьма впечатляют. Правда, во многом, как было показано на страницах этой книги, такие показатели оплачены будущим благополучием и процветанием таких территорий, как Тюменская область. Тем не менее представляется, что стратегия крупного инвестора по отношению к России может быть одна – приходи и работай.

И они приходят. Время от времени нам сообщают о миллиардах долларов прямых инвестиций, привлеченных в экономику страны за такой-то период. Но где же в таком случае те нефтегазовые проекты, в которые эти деньги вложены? Опасения, что большая часть этих средств лишь проследовала транзитом через Россию напрямую в оффшор, имеют под собой серьезные основания. И можно ли винить в этом только акционеров соответствующих компаний, которые понимают, что государство эти средства тем или иным образом все равно изымет?

Так что порой не понятно, какой бой у нас на самом деле идет – бой с тенью или бой тени?

Некоторые формы привлечения инвестиций связаны с формированием стратегических альянсов российских и зарубежных компаний и финансовых институтов. Они безусловно нужны, но не для выкачивания денег из Тюменской области, а для инвестиций в реальные проекты. В конкретном регионе, в конкретное месторождение, в конкретный технологический процесс добычи или переработки сырья. Нужны проекты – и крупные масштабные проекты, и небольшие. Разработка таких проектов – задача, прежде всего, самих акционерных обществ и компаний, а затем уже государственных органов управления. Задача же руководства страны, исполнительной и законодательной власти заключается в том, чтобы разработать правила игры и осуществлять строгий, жесткий контроль над тем, чтобы все игроки эти правила выполняли.

Все отчетливо понимают, что, если государство не будет стимулировать инвестора, не достигнет с ним взаимовыгод-



ного баланса интересов и не создаст привлекательных условий, капитал будет продолжать уходить из России и работать в другой стране. Правительство совместно с региональными органами власти обязано сформулировать свои требования инвестору и обеспечивать их соблюдение. К примеру, персонал должен быть местный, такой-то процент машиностроительного, электротехнического и т.п. оборудования заказывается на российских заводах, бурение ведут наши геологи, общестроительные работы выполняют наши предприятия и т.д. Однако такие требования должны быть четко сбалансированы в соответствии с качественными характеристиками объекта. Тогда будет достигнута положительная динамика в увеличении рабочих мест, оживлении экономической жизни региона, регулярность выплаты зарплаты и... налогов, налогов, налогов.

Для этого надо не только стабилизировать условия приложения капитала (особенно с учетом капиталоемкости и длительности процесса инвестирования в нефтегазовом секторе), но и сформировать систему конструктивного диалога по линии "Федерация – регион – нефтегазовый бизнес". Диалога, а не перекладывания проблем с одного уровня на другой. Главная задача такого взаимодействия – формирование устойчивых и взаимоприемлемых правил. Другого выхода просто нет. Формирование такой системы (многие элементы которой представлены на страницах данной книги) – основная задача государства. Формирование же конкурентной среды в рамках нефтегазового сектора – дело исключительно государства, потому что ни одна из компаний в отдельности не заинтересована во "взращивании" конкурента.

Если говорить о Тюменской области, то в начале реформ властям и появившимся предпринимателям казалось, будто притоку капитала в такой богатый и перспективный район препятствует в первую очередь отсутствие информационного обеспечения для потенциальных инвесторов. Здесь есть значительные свободные земельные площади, водные ресурсы, запасы древесины, мощности по выработке электроэнергии, огромные запасы углеводородного сырья, достаточно развитая инфраструктура. Поэтому в середине 1990-х стала актив-

но развиваться система сбора и анализа информации о возможностях Тюменской области. Это, конечно, было очень важно и нужно развивать. Но в то же время все острее стали понимать и ощущать, что реально рассчитывать на инвестиции (и не только иностранные) можно только при создании законодательной базы и соответствующих институтов.

К сожалению, имеющееся федеральное законодательство не достигает своей основной цели – не стимулирует расширение инвестиционной деятельности. При действующих правилах игры компании требуется колоссальная энергия и целеустремленность для осуществления проектов по развитию производства. Наиболее значительных успехов в нефтегазовом секторе достигла компания ОАО "Сургутнефтегаз". Она не только обеспечивает начиная с 1995 года рост добычи нефти, но и инвестирует значительные средства в разведочное бурение (почти 30% всех инвестиций в нефтяной промышленности России, причем в 1999 году объем проходки на тонну добычи нефти превысил аналогичный показатель "ЛУКОЙЛа" более чем в 5 раз)<sup>4</sup>, а также в расширение применения современных технологий добычи (почти 75% горизонтального бурения в стране). В то же время другие компании, такие как ОАО "ЛУКОЙЛ" и ОАО "ЮКОС", продолжают вкладывать значительные средства в продолжающийся процесс деления и перераспределения собственности (покупку активов других компаний и консолидацию собственного акционерного капитала).

Пример ОАО "Сургутнефтегаз" красноречиво свидетельствует, что имеющаяся в России нормативно-правовая база в целом позволяет успешно вести нефтегазовый бизнес. Эту компанию отличает целенаправленный, конкретный подход к осуществлению инвестиционных проектов – не от макроэкономических показателей к проектам, а от конкретных производственных факторов и условий к динамике макроэкономических показателей. Компания сумела выстоять в тяжелые годы (1992-1994), разработать и реализовать собственную программу снижения издержек, повышения технического уровня (были произведены комплектные закупки современ-

<sup>4</sup> "Сургутнефтегаз: переход к новому этапу корпоративного строительства (презентация для инвесторов)". - Лондон – Женева, Май 2000 г. (стр. 44)



ного бурового оборудования). Менеджеры компании, во главе с президентом В. А. Богдановым, сумели противостоять соблазну стать "сейчас и немедленно" мультимиллионерами (за счет оффшорных схем продажи нефти и личного "непроизводительного накопления" вырученных средств).

Говоря о привлечении инвестиций, следует заметить, что нельзя замыкаться только на отраслях ТЭК, что особенно важно для моноотраслевых добывающих регионов. От этого во многом зависят возможности диверсификации региональной экономики и эффективной работы местных финансовых институтов, участия местных подрядчиков и поставщиков в обеспечении предприятий ТЭК. Помимо всего прочего необходима и конкуренция на региональных рынках инвестиций, чтобы основные производители не чувствовали себя монополистами.

Для решения такого рода задач имеющиеся в федеральном законодательстве пробелы должны закрываться региональными законами, что, собственно, и происходит в действительности. Так, во всех субъектах Федерации Тюменской области предпринято немало шагов по созданию благоприятного инвестиционного климата. Много внимания уделяется формированию механизмов, обеспечивающих гарантии инвесторам, разработке стимулирующей инвестиции налоговой системы. Принятый областной Думой еще в 1996 году закон "О стимулировании инвестиционной деятельности банков" определяет принципы поощрения видов и форм инвестиционной деятельности банков, ориентированных на финансирование актуальных для области проектов и программ. В качестве стимулов банкам предложены льготы по арендной плате и плате за землю, льготные налоговые ставки на прибыль в зависимости от доли кредитных вложений, направляемых на финансирование программ и проектов.

Протекционистская политика по отношению к местным производителям товаров и услуг определена уже несколькими законами, принятыми областью и округами. Так, Областной думой приняты законы "О государственной поддержке малого предпринимательства в Тюменской области" (1996 г.), "О протекционистской политике в отношении произведе-

лей товаров и услуг, находящихся на территории области" (1997 г.), "Об упрощенной системе налогообложения и отчетности для субъектов малого предпринимательства" (1997 г.). Кроме того, ежегодно принимаются законы о предоставлении налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков и др.

Тем не менее даже до августовского кризиса 1998 года банки не спешили вкладывать средства в финансирование производства, и особенно в долгосрочные проекты (как и почти во всех других регионах России). Более того, по результатам социологического опроса, проведенного журналом "Налоги. Инвестиции. Капитал" представители банков весьма негативно оценивали усилия всех уровней власти (федерального, регионального и муниципальных) по стимулированию инвестиционной активности банков. Чаще всего высказывалось мнение, что поддержка осуществляется больше на словах, нежели на практике, законы не работают в нужном направлении<sup>6</sup>.

В результате текущие бюджеты – и областной, и бюджеты округов – сами стали источником финансовой поддержки предпринимательской деятельности (выдача займов и ссуд, помощь в получении банковских кредитов под поручительство администрации). В региональных бюджетах есть специальная строка "поддержка важнейших отраслей промышленности". На юге Тюменской области на цели развития малого предпринимательства предусматриваются обязательные ежегодные бюджетные ассигнования в размере не менее одного процента расходной части бюджета. Тенденция здоровая, но, с другой стороны, совмещение власти и бизнеса – это очень сложная задача. Велик соблазн раздачи средств по субъективным критериям. Препятствовать этому соблазну можно только путем повышения открытого и гласного характера подготовки и принятия подобных решений, а также путем совершенствования процедур формирования и исполнения бюджетов развития на региональном уровне.

Отвлечение средств от решения важных социальных проблем на цели развития бизнеса и реализации инвестиционных

<sup>6</sup> Журнал Администрации Тюменской области "Налоги. Инвестиции. Капитал", № 2, 1998 г.



проектов требует действительно высокоэффективных проектов. К сожалению, таких проектов на территории Тюменской области очень мало. Так, например, в 1999 году предусмотренные расходы на государственные инвестиции из бюджета ХМАО были профинансированы в незначительной степени – всего на 14,5%, что связано с отсутствием готовых к реализации инвестиционных проектов<sup>66</sup>. Администрация ЯНАО, вместо того чтобы сконцентрировать внимание на формировании благоприятного инвестиционного климата на территории округа, осуществила в 1997 году выпуск облигационного займа на сумму 120 млн долларов США под реализацию проектов в нефтегазовом секторе (и это в ситуации хронического дефицита бюджета в связи с неоплатой природного газа потребителями на внутреннем рынке!).

Развитие частного капитала в ущерб социальным статьям бюджета является оправданным только в случае, когда финансируемый проект принесет региональному бюджету доходы или создаст дополнительные рабочие места, то есть только в случае положительного социального эффекта. С другой стороны, повсеместно проявляются проблемы непроработанности механизмов реализации принятых законов, отсутствия действенных механизмов контроля и ответственности за их выполнением. Реализация инвестиционных проектов на территории Тюменской области требует координации усилий – если не в рамках отдельных проектов, то в рамках выработки и формирования согласованной политики.

## **Твердая рука и ясные цели**

Необходимо исходить из того, что при проведении рыночных преобразований в экономике и социальной сфере роль государства не уменьшается, а смещается в сферу формирования правил игры и контроля за выполнением этих правил. В совокупности все это и составляет государственную политику по отношению к ТЭК и его отдельным отраслям.

Один из самых актуальных вопросов связан с построением взаимоотношений между государством и нефтяными компаниями. Нам еще только предстоит выстроить эти отношения.

<sup>66</sup> Обзор предварительных итогов исполнения бюджета ХМАО за 1999 год - "Сибирский Посад", 15-21 декабря 1999 г.

Принципиальным здесь, несомненно, является то, что недра и все, что с недрами связано, остается прерогативой государства в лице Федерации и территорий. Именно через этот механизм можно сохранить и укрепить государственное влияние на нефтегазовый сектор. Сюда же надо отнести налоговое законодательство, которое либо стимулирует, либо сворачивает нефтяные и газовые проекты.

В то же время, учитывая, что формирование реально функционирующей социальной рыночной экономики может потребовать много времени, необходимо, чтобы в крупных энергетических компаниях (и нефтяных, и ОАО "Газпром"), созданных на базе бывшей государственной собственности, было сохранено прямое участие государства – в виде блокирующего или контрольного пакета акций или "золотой" акции. Критическое состояние основных фондов в нефтегазовом секторе неизбежно заставляет прибегать к жестким мерам, направленным на выправление все более усугубляющейся тяжелой ситуации. Есть все основания полагать, что передел собственности еще будет продолжаться, и государство сможет за долги вернуть себе часть акций.

Но независимо от этого государство должно работать с частными компаниями по крупным проектам, если эти компании привлекают инвестиционные ресурсы. Если частная компания находит средства под проект, государство обязано помочь такой компании. Государство ни в коем случае не должно устраниваться от участия в управлении компаниями. Сейчас, как правило, действует простая схема: как только контрольный пакет акций нефтяной компании получает частный инвестор, государство за свой оставшийся пакет даже дивидендов не получает. Свою собственность, эффективность ее использования государство обязано контролировать постоянно и максимально на это влиять.

Необходимо укрепление и укрупнение базовых нефтяных и газовых компаний. Важна персональная работа государства с Советами директоров, с их крупнейшими акционерами и, главное, с их инвестиционными проектами. При этом важнейшая особенность современной ситуации в том, что начинать эту работу необходимо на региональном уровне, с рассмотрения конкретных направлений операций компаний на территории, и способствуя повышению их эффективности. Попытки работать с



крупными компаниями в целом – без учета территориальных особенностей операций – мало что даст (как в силу запутанности консолидированной отчетности компаний, так и в силу широкой географии их операций). Макроэкономический подход к нефтегазовому сектору – основа для выявления общих тенденций и определения основных ориентиров. Конкретные же решения и меры реализуются на микроэкономическом уровне – непосредственно в регионах. Состояние дел и в нефтегазовом секторе и в экономике соответствующих регионов подошло к той черте, за которой неминуемо последует резкое ухудшение ситуации.

Если государство хочет иметь действительно развитую мощную нефтяную и газовую отрасли промышленности, оно должно активнее вести протекционистскую политику. Но не создавать "своим" компаниям тепличные условия. Протекционизм должен опираться на трезвый, прагматичный расчет, оценку долговременных экономических последствий. Да и те российские компании, которые уже становятся на ноги, нуждаются не в государственной опеке, а в реальной политической поддержке, особенно при зарубежной экспансии своей деятельности.

На начальном этапе реформ большие надежды связывались с созданием национальной нефтяной компании. Такая практика, кстати, есть во многих странах мира с развитой рыночной экономикой. Соответствующее положение было включено в Концепцию управления нефтяной отраслью. Предполагалось, что национальная компания будет образована на базе "Роснефти". Однако с тех пор многое изменилось. Практически все добывающие и перерабатывающие предприятия "разобраны" по другим компаниям. Многие функции и задачи, которые первоначально вменялись национальной нефтяной компании, отошли частным компаниям. Иные так и повисли в воздухе, в частности, задачи, связанные с координацией научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в масштабах всей отрасли, инновационная деятельность, целевая подготовка кадров и т.п. Но как бы то ни было, эти задачи нужно решать.

В изменившихся условиях уже нет смысла возвращаться к первоначальным идеям, а нужно их трансформировать с учетом сложившихся реалий. Одним из вариантов могло бы быть создание Государственного нефтяного института с гарантированным

финансированием под решение государственных задач и с решающими правами в области стандартизации и применения новых научно-технических решений. При этом создание подобного института в форме холдинга на основе сильно ослабленных отраслевых институтов вряд ли сможет обеспечить решение подобных задач. Это будет рыхлое формирование, озабоченное поиском средств на существование. Уже была попытка создания похожей структуры, правда, на региональном уровне. В рамках Программы развития Тюменской области был образован Тюменский международный научный и технологический центр, позднее большая работа была проделана по созданию Тюменского инженерно-технологического центра.

Ни для кого не секрет, что Россия традиционно отстает от ведущих промышленных держав в динамике научно-технического прогресса. Причем, по уровню научных разработок мы вряд ли уступаем нашим конкурентам, а вот в вопросах внедрения и распространения наши позиции не выдерживают никакой критики. Координация инновационной деятельности с акцентом на внедренческих задачах в рамках нефтяного сектора как раз и могла бы стать одной из главных функций подобного института в системе государственного регулирования и управления нефтегазовым сектором экономики России. Кроме того, нефтегазовому сектору страны нужен мощный информационный центр, который отслеживал бы все процессы, которые происходят в "нефтегазовом мире", аккумулировал и анализировал бы полученную информацию, снабжал бы ею правительство, региональные органы власти заинтересованных территорий, нефтегазовые компании.

Не менее важным, а может быть, и самым главным аспектом в деятельности подобного института могла бы стать разработка основ государственной нефтяной и энергетической политики. Сейчас этим занимаются разрозненные научные организации, отдельные группы экспертов, специалисты Минтопэнерго и других правительственных органов, тогда как подобная деятельность требует серьезной консолидации усилий.

Наконец, Тюменская область (совместно с ХМАО и ЯНАО), должна иметь определенную и лаконичную систему приоритетов социально-экономического развития.



Среди основных приоритетов можно назвать:

- достижение необходимого уровня жизни населения на территории Тюменской области (не только доходов на душу населения, но и продолжительности жизни, обеспеченности основными условиями проживания, а также наличия соответствующей среды проживания); необходимо ориентироваться на скорейший возврат к дореформенным показателям (не позднее 2005-2007 годов);
- обеспечение определенной социальной ценности природно-ресурсного потенциала в долгосрочной перспективе – соответствие темпов и стратегий освоения природных ресурсов решению задач, связанных с достижением определенного уровня жизни населения; проведение реальной структурной реформы в экономике Тюменской области – формирование условий развития других отраслей и сфер экономики.

Эти основные приоритеты должны быть детализированы в рамках конкретных мероприятий и проектов. В числе приоритетных мероприятий и проектов видятся следующие:

- в нефтегазовом секторе – проекты, связанные с реализацией ресурсного потенциала средних и мелких месторождений (такие как Уватский проект); формирование эффективных организационно-экономических механизмов доработки крупнейших действующих месторождений: нефтяных – Самотлорского, Федоровского, и др.; газовых – Медвежьего и Уренгойского (проблема остаточного низконапорного газа);
- реализация инфраструктурных проектов – прежде всего, строительство сети опорных дорог на территории Тюменской области;
- развитие нефтегазохимических проектов и производств – прежде всего, Ново-Уренгойского газохимического комплекса, Тобольского нефтехимического комбината, а также Сургутского и Нижневартовского промышленных узлов.

Выработка и осуществление государственной политики в нефтегазовом секторе безусловно предполагает наличие и расширение участия нефтегазовых регионов. И форма прямого участия (в собственности компаний), и форма косвенного участия (в формировании и поддержании нормативно-правовой среды) в нефтегазовом секторе имеют значительную региональную составляющую. Реализация потенциала данной составляющей требует совместных и конструктивных усилий всех территорий и федерального центра.

## Заключение

Изложенные на страницах книги проблемы нефтегазового сектора и экономики Тюменской области и России дают достаточно полное представление о том, что нужно предпринять для нормализации обстановки. По моему мнению, основные усилия следует сосредоточить на формировании основ конструктивного взаимодействия субъектов всех уровней, так или иначе вовлеченных в деятельность важнейшего сектора экономики страны. Это федеральные и региональные органы власти, представители нефтегазового бизнеса.

Основные проблемы и предлагаемые пути их решения можно тезисно изложить в нескольких пунктах:

1. Ситуация в ТЭК страны приближается к критической черте. Стремительно стареет производственный аппарат. Ежегодный прирост запасов углеводородов компенсирует не более половины их добычи. В нефтедобывающей промышленности по-прежнему высок удельный вес бездействующих скважин. В газовой отрасли динамично нарастает степень выработанности трех базовых месторождений ОАО "Газпром" – Медвежьего, Уренгойского и Ямбургского (на начало 2000 года – 78%, 67% и 48%, соответственно). Вследствие отсутствия подготовленных мощностей по добыче в стране впервые за многие годы возникает дефицит природного газа (с 20 млрд м<sup>3</sup> в 2000 году до 40-50 млрд м<sup>3</sup> в ближайшие 2-3 года).

2. Обострение ситуации в ТЭК в целом и в нефтегазовом секторе в частности во многом объясняется эклектичностью и непоследовательностью экономических реформ в России. В итоге на протяжении последнего десятилетия потенциал ТЭК, в первую очередь нефтегазового сектора, растрачивался преимущественно на удержание относительной стабильности социально-экономи-



ческой ситуации в стране. Бесплатные поставки природного газа, дебиторская задолженность бюджетных организаций за поставки нефтепродуктов, оплата налогов не по факту оплаты (реализации), а по факту производства – все это вместе взятое значительно подорвало здоровье нефтегазового сектора экономики.

3. Нарастание кризисных явлений в нефтегазовом секторе экономики еще больше усложняет решение социально-экономических задач в Тюменской области и расположенных на ее территории автономных округах.

Моноотраслевое, все более ориентированное на добычу углеводородов хозяйство Тюменской области утрачивает возможности устойчивого функционирования в средне- и долгосрочной перспективе. Тюменская область становится заложницей ситуации в нефтегазовом секторе. Ситуация усугубляется значительным ослаблением влияния государства на происходящие в отрасли процессы.

4. Выбранные (точнее, выстраданные) на рубеже 1980-1990-х годов направления вхождения экономики Тюменской области в новую систему экономических отношений (включающие платность использования природно-ресурсного потенциала, ориентацию механизмов недропользования на решение социально-экономических задач, либерализацию цен на углеводороды) позволили значительно смягчить негативные последствия "шоковой" терапии для экономики Тюменской области и округов, расположенных на ее территории. Удалось стабилизировать социальную обстановку, а также обеспечить жизнеспособность уникального нефтегазового комплекса.

5. Потенциал адаптации Тюменской области к происходящим изменениям в стране практически исчерпан. Отражением этого является не только ухудшение экономического и производственного состояния нефтегазового сектора, но и нарастание проблем во взаимоотношениях с крупными вертикально интегрированными компаниями, действующими на территории области, включая ХМАО и ЯНАО.

6. К середине 1990-х годов претерпели существенное изменение механизмы выкачивания финансовых ресурсов из Тюменской области. На смену системе централизованного аккумуляирования и распределения финансовых ресурсов, получаемых от добычи углеводородного сырья, пришли дикие формы вывоза капитала – от

укрытия выручки в оффшорных зонах до использования схем налоговой оптимизации в рамках крупных вертикально интегрированных нефтяных компаний и ОАО "Газпром".

7. С середины 1990-х годов заметно ослабло влияние Тюменской области и расположенных на ее территории округов на ситуацию в нефтегазовом секторе экономики. Вместе с тем без активной помощи территории выход нефтегазового сектора из сложившейся кризисной ситуации невозможен. Повышение роли государства в регулировании процессов, происходящих в нефтегазовом секторе, должно предусматривать формирование соответствующего регионального уровня регулирования.

8. Оптимизация механизмов предоставления недр в пользование должна идти в следующих направлениях:

- повышение степени адекватности нормативно-правовой базы меняющимся условиям вовлечения в хозяйственный оборот более сложных и более дорогих запасов углеводородов;
- формирование комплексных структур и органов управления процессами недропользования;
- оперативная подготовка специалистов в области управления природно-ресурсным потенциалом территории.

9. Необходимо заострить социальную направленность недропользования.

В отличие от федерального центра территории непосредственно соприкасаются с негативными последствиями непродуманных или поспешных макроэкономических решений, напрямую выходят на решение социальных проблем. Сейчас в России наиболее успешно развиваются те территории, которые смогли объединить под своим началом разорванные в первые годы экономических реформ связи в хозяйстве регионов. Одной из примечательных особенностей последних 2-3 лет стало усиление влияния наиболее динамичных территорий на принятие хозяйственных решений в ключевых производственно-технологических комплексах региональной экономики. Об этом свидетельствует опыт Кемеровской и Свердловской областей, в этом направлении развивается ситуация в Красноярском крае.

Обычные рычаги такого воздействия – наличие у территории блокирующего (даже не контрольного) пакета акций или участие в доверительном управлении активами ведущих производственных



объектов. С их помощью территория добивается вывода предприятий и производственных объектов из теневой экономики.

Усиление экономической роли территорий, как представляется, означает не отказ от рыночных преобразований, а, наоборот, приведение таковых в соответствие с этикой, нормами и реальными условиями хозяйственной жизни России. В то же время действия органов исполнительной власти в экономической сфере непременно должны быть подкреплены системой публичного контроля.

10. Крайне актуальна задача продуктивного взаимодействия территорий и крупных вертикально интегрированных компаний.

Цены и ценовая политика являются фокусом, в котором сходятся различные интересы и проявляются противоречия. Необходимо создать условия, которые бы резко ограничивали сферу применения систем трансфертного ценообразования. Следует незамедлительно создать систему институтов, обеспечивающих формирование экономически обоснованных цен. В частности, в Тюменской области должен быть создан центр торговли всеми видами энергоресурсов с постепенным расширением форм проведения торгов.

11. В противовес наметившейся тенденции к сверхмонополизации в нефтедобыче необходимо формирование условий для становления и развития широкой прослойки малых, средних и неинтегрированных нефтегазовых компаний. Такие компании, прежде всего, должны обеспечивать расширение инновационной деятельности в сфере поиска, разведки, освоения и разработки месторождений углеводородов. Укрупнение компаний и повышение их экстерриториальности отвечает интересам нефтяного бизнеса, но не учитывает социально-экономические проблемы и интересы районов добычи, прежде всего территорий, вступивших в стадии падающей и завершающей добычи.

12. О Программе развития Тюменской области.

Существующая Программа развития Тюменской области представляет собой, как нам представляется, набор слабо согласованных между собой инвестиционных проектов и мероприятий. Очевидно, что создание экономической программы, увязывающей в единую систему мероприятия по всем экономическим направлениям в современных условиях, вряд ли возможно. Тем не менее, наш взгляд Программа, прежде всего, должна:

- определять основные приоритеты социально-экономического развития территории;
- содержать блок принципиальных программных мероприятий;
- прописывать и детализировать региональные аспекты хозяйственного законодательства, прежде всего законодательства о недрах и природопользовании;

К числу важнейших программных мероприятий могут быть отнесены сооружение инфраструктурных объектов (дорог, инженерных коммуникаций), а также создание принципиальных (с точки зрения решения социальных и финансово-бюджетных проблем) проектов.

К таким проектам, несомненно, должен относиться производственно-технологический комплекс, связанный с утилизацией и переработкой легкого углеводородного сырья и развитием на территории области базы современной газохимической промышленности. Особенность такого проекта состоит в его трансрегиональной увязке меридионального направления: потоки легких углеводородов формируются на самом севере, проходят первичную подготовку в центре Тюменской области (в районе г. Сургута) и затем направляются на более глубокую переработку в г. Тобольск.

К сожалению, в настоящее время этот производственно-технологический комплекс рассредоточен по разным собственникам. При этом собственник основной части комплекса – ОАО "СИБУР" – широко использует системы трансфертного ценообразования и перераспределения материальных потоков за пределы Тюменской области. В итоге бюджет области теряет значительные средства. Комплексный подход к проблеме развития этого уникального производственно-технологического комплекса существенно расширит перспективы развития области.

Важнейшая отличительная особенность хозяйства Тюменской области заключается в том, что оно не носит характер замкнутого внутрирегионального комплекса. Область открыта для притока и оттока материальных и финансовых ресурсов. Поэтому кардинальное решение проблем области невозможно вне решения (и вне улучшения) общей экономической и социально-политической ситуации в стране.

Как представляется, все то, о чем говорится на страницах данной книги, может в полной мере способствовать решению этой более общей задачи.



**СОДЕРЖАНИЕ:**

К ЧИТАТЕЛЯМ	3
ВВЕДЕНИЕ	5
"СВЕТЛОЕ" ПРОШЛОЕ И "СМУТНОЕ" НАСТОЯЩЕЕ	11
"Кавалерийская атака" на большую нефть	12
Разогнались... и в тупик	17
Король без свиты	22
"Потемкинские деревни" комплексных программ	29
Все для блага человека?	35
Стихийный поиск ориентиров	42
В ПОИСКАХ ВЫХОДА	49
У руля реформ – депутаты	49
Программа возрождения: упущенный шанс	55
Революция в недропользовании	63
Приватизация, интеграция...	68
Подсчитали – прослезились	74
Регион и отрасль: путь к диалогу	80
Вершки и корешки	85
Финансовые уловки	91
Хрупкое равновесие	96
НА РАСПУТЬЕ	103
Запад: инициатива энергосбережения	104
Россия: инерция мотовства	113
Блеск и нищета регионов	123
Рычаги финансовой консолидации	133
Пять шагов по минному полю	142
Недропользование и еще раз недропользование	144
Воздействие на организационное развитие в рамках нефтегазового сектора экономики	145

Формирование новых взаимовыгодных отношений с крупными компаниями	148
Конкурентоспособность нефтегазового сектора экономики и ее повышение	150
Необходимость формирования налогового режима, адекватного условиям функционирования нефтегазового сектора	153
ИНСТРУМЕНТАРИЙ ВОЗРОЖДЕНИЯ	157
Рельсы для "локомотива" экономики	158
Обеспечение устойчивого производства энергоресурсов	158
Изменение структуры энергетического баланса	160
Повышение конкурентоспособности российских энергетических компаний	162
Реализация мультипликативного эффекта от развития ТЭК	165
Повышение эффективности конечного использования энергоресурсов	165
Человеческий фактор	168
Реинтеграция – актуальна!	176
Цены и налоги – в одной упряжке	189
СРП – лекарство, но не панацея	198
Инвестициям – "зеленый коридор"	205
Твердая рука и ясные цели	212
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	217



Шафраник Юрий Константинович  
Крюков Валерий Анатольевич  
**ЗАПАДНО-СИБИРСКИЙ ФЕНОМЕН**  
**2-е издание**

Редактор В.Чупахин  
Дизайн Г.Мерлин  
Корректура С.Литвиненко  
Использованы фотографии Н.Гынгазова, Э. Одиянова  
и из архива авторов

Лицензия ПЛД №53-339 от 19.06.98  
Сдано в набор 10.07.2001  
Подписано в печать 31.07.2001  
Бумага офсетная №1, формат 60x84/16  
Печать офсетная  
Уч.печ. л 14  
Предпечатная подготовка в ОАО "Ордант"  
Отпечатано в ООО "НТ"  
Заказ № 205  
Тираж 3000 экз.





*"Эта книга о Тюменской области и тюменской нефти. Но не только. Это еще и книга о проблемах экономических преобразований в России, которые отчетливо просматриваются через призму тюменского региона."*

