

**Н. В. Бозо<sup>1</sup>, Е. В. Малышева<sup>2</sup>, В. В. Шмат<sup>3</sup>**

<sup>1, 2</sup> Новосибирский государственный технический университет  
пр. К. Маркса, 20, Новосибирск, 630092, Россия  
E-mail: <sup>1</sup> alnata@ngs.ru; <sup>2</sup> ek\_mal@mail.ru

<sup>3</sup> Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН  
пр. Акад. Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия  
E-mail: econom2@online.nsk.su

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ БАРЬЕРЫ  
В РАЗВИТИИ НЕФТЕГАЗОВОГО СЕКТОРА.  
К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ  
В НЕФТЕГАЗОВОМ СЕКТОРЕ РОССИИ**

Институциональная среда является одним из главных факторов, определяющих динамику развития нефтегазового сектора российской экономики. Институциональные барьеры, связанные с несовершенством режима недропользования, налоговой системы и организационной структуры, создают серьезную угрозу возникновения кризисной ситуации в отрасли. Чтобы избежать этого необходимо радикальное изменение направленности государственной политики по отношению к нефтегазовому сектору во всех ее основных аспектах включая налогообложение, недропользование, антимонопольную деятельность и поддержание конкурентной среды.

Институциональная среда является одним из главных факторов, определяющих динамику и характер развития национальной экономики и ее отдельных отраслевых секторов. С этой точки зрения нефтегазовый сектор (НГС) нельзя назвать исключением. При этом, когда речь идет об НГС, из всего множества элементов институциональной среды в качестве наиболее значимых можно выделить условия и факторы, связанные с режимом недропользования, системой налогообложения (включая ее специфическую рентную составляющую) и организационной структурой отрасли. Следует особо отметить, что состояние и динамика изменения перечисленных элементов институциональной среды в значительной степени зависит от политики государства в отношении НГС, а сами они фактически являются составной частью системы государственного регулирования. Поэтому, оценивая воздействие институциональной среды на развитие НГС и рассматривая возможные пути ее реформирования, мы соотносим свои выводы с тем, каким образом должна строиться государственная политика в отношении НГС и какие задачи при этом должны решаться.

Режим недропользования, налогообложение и организационная структура в НГС тесно связаны между собой и обуславливают друг друга. И если мы обратимся к современной российской действительности, вынуждены будем признать, что названные элементы институциональной среды играют сдерживающую роль в развитии НГС, снижают его социально-экономическую эффективность.

Так, действующую в НГС России систему налогообложения нельзя назвать удовлетворительной. Одна из ее наиболее слабых сторон – недостаточная гибкость, обусловленная чрезмерной фискальной направленностью. Как следствие, система не в полной мере выполняет обе свои главные функции: и фискальную, и стимулирующую. Необходимость перехода к гибкой налоговой системе, с помощью которой можно было бы более полно изымать доходы рентного характера в пользу государства (а в конечном счете – всего общества) при разработке высокопродуктивных месторождений и в то же время применять стимулирующие режимы для высокозатратных объектов (истощенных, низкопродуктивных, сложнопостроенных залежей и месторождений), не вызывает сомнений. Этой точки зрения придерживаются многие специали-

ты отрасли и ученые. В то же время, говоря о выгодах гибкого налогообложения, мало акцентируется внимания на тех издержках, с которыми может быть связан переход к такой системе. В частности это относится к издержкам на создание адекватных условий не только в самой сфере налогообложения, но и в сфере недропользования (включая мониторинг процессов освоения недр и добычи углеводородного сырья), без чего применение гибких подходов к налогообложению представляется малопродуктивным с позиций государства как собственника недр.

Чем объясняется особая актуальность применения гибкого (или дифференцированного) налогообложения в НГС? Дело в том, что месторождения и отдельные залежи нефти и газа существенно различаются по многим характеристикам, включая: производительность и глубину скважин, величину запасов, состав добываемой продукции, расстояние до основных потребителей (объектов переработки и экспортных терминалов). Поэтому рациональное изъятие доходов рентного характера в пользу государства и стимулирование разработки сложных и трудноизвлекаемых запасов (с привлечением соответствующих инвестиций) возможны только при гибком налогообложении.

Существуют различные подходы к дифференциации уровня налогового изъятия в зависимости от качественных характеристик месторождений. Соответственно формируются и различные структуры системы специального налогообложения. Возможно существование системы с одним налогом, который взимается по дифференцированной ставке. В ряде стран действуют налоговые системы, включающие несколько специальных налогов. Например, в Норвегии роялти взимается со стоимости добытого сырья по адвалорной ставке, а специальный налог (налог на сверхприбыль) – с учетом разницы между доходами и расходами и напрямую связан с показателями эффективности разработки месторождений.

Все уже реализуемые в мировой практике и предлагаемые к применению подходы к формированию дифференцированных систем изъятия рентных доходов можно разделить на две группы: производственные и экономические.

*Производственные* подходы основываются на параметрах добычи, горно-геологических характеристиках запасов, технических и технологических показателях освоения и разработки. Дифференциация налоговых ставок может осуществляться в зависимости от глубины залегания продуктивных пластов, производительности (дебитов) скважин, периода открытия месторождения, качества и состава добываемой продукции, стадии освоения месторождения.

Примером наиболее разработанного подхода, применяемого на практике в течение длительного времени (что свидетельствует об эффективности издержек со стороны государства, связанных с обеспечением гибкого налогообложения), является производственный подход к дифференциации роялти в Канаде. Например, в провинции Альберта система взимания роялти включает формулы для расчета, которые применяются к добыче углеводородного сырья из каждой скважины. Формулы являются гибкими и учитывают целый ряд геолого-промысловых и технико-экономических параметров.

*Экономические* подходы основываются на непосредственном учете финансово-экономических показателей деятельности недропользователей. В этом случае предусматривается взимание специальных налогов в зависимости от уровня рентабельности или отношения накопленного дохода к накопленным расходам. Такие подходы применяются в Норвегии и Великобритании.

Каждый из названных подходов имеет свои «плюсы» и «минусы». Обоснование дифференциации налогообложения в недропользовании при производственном подходе не всегда очевидно. Например, крупные месторождения, как правило, экономически более эффективны при разработке. Но возможны ситуации, когда более крупные месторождения могут оказаться менее рентабельными по сравнению с мелкими в силу невыгодного местоположения или низкой продуктивности. Тогда при дифференциации налогообложения в зависимости от уровня добычи различия в эффективности разработки могут только усилиться. Оператор маленького месторождения будет платить, например, роялти по пониженной ставке, а большого (но менее рентабельного) – по высокой.

В свою очередь, экономический подход к дифференциации налогообложения в НГС может быть невыгоден государству в условиях низких цен на углеводородное сырье, когда оказывается низким и общий уровень рентабельности добычи. В этом случае распределение до-

ходов рентного характера может быть не вполне адекватным с точки зрения государства. При экономическом подходе необходимо применение механизма справочных цен на углеводородное сырье, которые должны периодически пересматриваться в зависимости от изменения динамики реальных рыночных цен. Для поддержания работоспособности этого механизма требуются немалые издержки со стороны государства, которые можно охарактеризовать как трансакционные.

Поэтому в мировой практике производственный и экономический подходы к дифференциации налогообложения обычно не применяются в «чистом» виде. Например, при экономическом подходе, как показывает опыт Норвегии или Великобритании, могут использоваться такие элементы, как роялти, гарантирующее некоторый минимальный уровень изъятия рентных доходов в пользу государства. А в рамках производственного подхода к дифференциации налогообложения могут использоваться элементы, учитывающие уровень рентабельности добычи (США).

Для перехода к гибкой системе налогообложения государству следует сопоставлять потенциальные выгоды и издержки, связанные с созданием и последующим действием налоговой системы. Данный анализ должен присутствовать при любом подходе к дифференциации, а также учитывать выгоды и издержки как непосредственно государства, так и недропользователей. При этом величина издержек, связанных с построением и последующим применением гибкой налоговой системы зависит оттого, насколько глубокими должны быть изменения во всем комплексе институциональных условий и насколько институциональная среда подготовлена и окажется восприимчивой к такого рода изменениям.

Современный режим недропользования в России можно охарактеризовать как мягкий (мягкие институциональные условия в сфере недропользования), т. е. он не обеспечивает надлежащего мониторинга и той степени жесткости контроля в процессе освоения недр, которые необходимы для реализации гибких налоговых систем<sup>1</sup>. Проблема заключается не только в том, что мониторинг недостаточно эффективен, что далеко не во всех случаях удается проконтролировать деятельность недропользователей, принудить (стимулировать) их к точному выполнению условий лицензионных соглашений и технических регламентов по разработке месторождений. Дифференциация налогообложения и применение налоговых льгот не могут основываться на общекорпоративных показателях или показателях работы территориальных подразделений нефтегазовых компаний. Для этого необходим дифференцированный учет и мониторинг производственных операций на уровне отдельных эксплуатационных объектов. Но в российских условиях вычленение или определение эксплуатационных объектов, различающихся по своим характеристикам (что, собственно, и создает объективную основу для дифференциации налогообложения), само по себе представляет непростую проблему.

В зарубежной практике объектами учета зачастую являются лицензионные участки, в границах каждого из которых геолого-промысловые и производственные условия характеризуются высокой степенью однородности. Это обеспечивается путем оптимизации размеров лицензионных участков (например, любое крупное месторождение разбивается на множество участков). В России же объектами лицензирования прав на пользование недрами являются месторождения в целом или даже группы месторождений, и как следствие, в границах каждого лицензионного участка наличествует множество разнородных по своим характеристикам эксплуатационных объектов. Так, в США средняя величина доказанных запасов в расчете на один лицензионный участок составляет 0,78 млн баррелей, а общее количество лицензионных участков превышает 27 тыс.<sup>2</sup> В главном нефтедобывающем регионе России – Ханты-Мансийском АО – действует примерно 270 лицензий на добычу нефти и газа, а величина запасов в расчете на одну лицензию составляет порядка 130 млн баррелей. Специфическое распределение прав

<sup>1</sup> Говоря о мягкости институциональных условий, мы исходим не из степени бюрократизированности системы управления, сложности процедур лицензирования, числа контролирующих органов, их иерархии и т. п. Мы подразумеваем полноту норм и правил, регулирующих деятельность в сфере недропользования, их последовательность и нацеленность на обеспечение интересов собственника недр (государства и общества), обязательность для исполнения недропользователями, достаточность и эффективность контроля за исполнением.

<sup>2</sup> По данным Информационного управления Министерства энергетики США (<http://www.eia.doe.gov>).

на пользование недрами сложилось в России в начале 1990-х гг., во время переходного периода от плановой экономики к рыночным принципам организации недропользования, но за основу были приняты де-факто существовавшие «распланированные» права на разработку месторождений, некогда закрепленные за бывшими государственными предприятиями нефтяной промышленности. Следует отметить, что принцип соответствия «месторождение – лицензия» при проведении конкурсов и аукционов действует в России вплоть до настоящего времени.

Таким образом, в сфере недропользования сложилась ситуация, которая создает серьезные организационно-технические сложности на пути перехода к дифференцированным системам налогообложения. Как следствие, введенная в конце 2006 г. дифференциация налога на добычу полезных ископаемых по нефти опирается на признаки, которые наиболее легко поддаются администрированию, – степень истощенности запасов (свыше 80 %) и местоположение эксплуатационных объектов (Восточная Сибирь, Якутия). Эта дифференциация охватывает очень небольшое количество месторождений (по сравнению с их общим числом) и фактически носит выборочный характер, поскольку распространяется на ограниченный круг добывающих компаний. Невольно возникают предположения, что поправки к Налоговому кодексу приняты в основном с учетом интересов подконтрольных государству компаний – «Роснефти» и «Газпрома», являющихся главными фигурантами в освоении ресурсов нефти и газа в Восточной Сибири и Якутии, а также компаний, работающих на территории Республики Татарстан.

В российских условиях дальнейшее повышение гибкости налогообложения возможно лишь при условии повсеместного перехода к поквартальному учету и мониторингу производственной деятельности в нефте- и газодобыче. А это связано со значительными прямыми издержками и для государства, и для добывающих компаний. Проблема усугубляется масштабами деятельности компаний, ведь основу российского НГС составляют не просто крупные, а гигантские компании, на балансе каждой из которых находятся тысячи скважин. И каждая такая компания обладает значительным потенциалом для лоббирования своих интересов. Соответственно складывается чрезвычайно сложная ситуация, когда идея дифференциации налогообложения поддерживается нефтегазовыми компаниями, но формирование обеспечивающего комплекса институциональных условий, мягко говоря, не приветствуется. Иными словами, отсутствует основа для принятия взаимоприемлемых для государства и недропользователей решений относительно того, каким должно быть дифференцированное налогообложение и на каких условиях оно должно применяться.

В данном случае мы видим пример того, как действуют институциональные барьеры, связанные с организационной структурой НГС, в которой доминирующую роль играют крупнейшие компании.

Если обратиться к примеру зарубежных нефте- и газодобывающих стран, нетрудно прийти к выводу, что по большинству объективных условий развития НГС (масштабам деятельности, территории, горно-геологическим характеристикам запасов, уровню потребления нефти и газа и пр.) наиболее близкими аналогами России являются США и Канада. Однако в этих странах существует принципиально иная организационная структура НГС.

Организационная структура НГС США в визуальном представлении похожа на пирамиду. Ее верхушку образуют пять интернациональных «мега-компаний» (*majors*). Далее вниз следуют друг за другом расширяющиеся слои независимых (от *majors*) компаний: сначала «просто» очень крупные компании, каждая из которых владеет активами свыше 1 млрд долл., затем – крупные компании с активами в сотни миллионов долларов, а за ними – средние, мелкие и очень маленькие («микро») компании. Всего в НГС США действует несколько десятков тысяч хозяйственных субъектов, в частности в сфере нефте- и газодобычи – более 20 тыс.<sup>3</sup> В их числе – более 40 нефтяных компаний-миллиардеров (без учета *majors*). Средняя величина активов у компаний рассматриваемого класса составляет 8 млрд долл., что примерно в 20 раз меньше, чем в среднем у одной компании, стоящей этажом выше. Компаний-миллионеров насчитывается более 70, в том числе с активами свыше 100 млн долл. – более 30. Суммарная стоимость активов компаний данного класса составляет примерно 15 млрд долл. (для сравнения:

<sup>3</sup> По данным Министерства энергетики США (<http://www.doe.gov>).



стоимость активов одной только *ChevronTexaco* превышает 127 млрд долл.)<sup>4</sup>. При этом существует огромное число горизонтальных и вертикальных взаимосвязей, скрепляющих элементы организационной структуры друг с другом. Можно даже утверждать, что именно такая конструкция является наиболее адекватной условиям конкурентного рынка и значительной истощенности сырьевой базы нефте- и газодобычи.

Эти обстоятельства предопределяют не просто взаимосвязанность, а взаимообусловленность существования компаний, находящихся на разных этажах организационной пирамиды. Крупным компаниям невыгодно заниматься разработкой мелких месторождений и других высокозатратных объектов. Но освоение такого рода объектов, тем не менее, необходимо по целому ряду причин, включая заинтересованность крупных компаний в получении дополнительных ресурсов сырья для переработки – и это создает обширную нишу для деятельности независимых (как правило, специализированных) компаний. Поэтому, несмотря на весьма незначительный удельный вес в стоимости активов НГС, независимые компании, включая те, что расположены на самых нижних этажах организационной пирамиды, играют очень большую роль в собственно производственной сфере. На долю десяти крупнейших компаний в США приходится порядка 55 % объемов добычи нефти и 40 % – газа, а доля пятерки *majors* составляет соответственно 33 и 24 %. Иначе говоря, независимые компании в США суммарно производят более  $\frac{2}{3}$  нефти и  $\frac{3}{4}$  газа. При этом вклад производителей, не входящих в число 164 крупных компаний, в общую «копилку» добычи нефти и газа составляет примерно 15 %<sup>5</sup>. Попутно заметим, что налоговая скидка на истощение недр (дифференциация налога на добычу) впервые была введена Конгрессом США еще в 1918 г. В конце XX столетия она была увеличена, а условия применения значительно расширены. А основными «потребителями» скидки с облагаемого дохода на истощение недр были и остаются мелкие нефтяные компании.

Одной из главных целей государственной политики в США является поддержание конкурентной среды в НГС, создание равных условий конкуренции для всех хозяйственных субъектов. Причем особое внимание следует обратить на то, что достижение искомого равенства условий происходит через неравенство. В результате целенаправленной антимонопольной политики, а также применения различных мер по стимулированию (включая обширный спектр налоговых льгот) малого бизнеса в американском НГС происходит «разведение» конкуренции по отдельным этапам организационной пирамиды. Крупные компании конкурируют друг с другом, а средние и мелкие соперничают только в своей среде – тем самым исключается возможность неравной борьбы «легковесов» с «тяжеловесами».

Организационная структура российского НГС имеет принципиально иной вид и напоминает собой башню. Так же как и в США, ее верхний ярус образует небольшое число крупнейших компаний, но нижние этажи конструкции, которые «заняты» крупными, средними и мелкими компаниями, почти столь же малочисленны по составу, как и самый верхний этаж. В настоящее время в России реально работает лишь порядка полутора сотен независимых нефтегазовых фирм и компаний, занятых в сфере производства, т. е. в добыче и переработке нефти и газа. Однако независимость российских «независимых» зачастую можно квалифицировать как весьма условную, поскольку многие из них фактически являются дочерними или внучатыми структурами более крупных компаний. Что касается нефтяной промышленности, то периодом расцвета в деятельности малых и средних независимых компаний можно считать отрезок времени с 1995 по 2000 г., когда их доля в общем объеме добычи нефти в стране достигла 12 %. Во многом благодаря успешной работе независимых компаний малого «калибра» удалось приостановить спад в нефтедобыче, тогда как крупные компании в это время были больше заняты решением собственных проблем (формированием, структуризацией, консолидацией и пр.). Но уже с 2001 г. началось «отступление» – объемы производства в независимом сегменте стали неуклонно сокращаться, и к 2005 г. доля компаний, не входящих в первую десятку, составила чуть более 4 % от общероссийской добычи, или 19,4 млн т. В главном же нефтяном регионе страны – Ханты-Мансийском АО – удельный вес малых и средних компаний в объемах нефтедобычи скатился в 2001 г. до отметки в 1,2 % (3,1 млн т) против 6,5 %

<sup>4</sup> По данным *Oil and Gas Journal* (<http://www.ogj.com>).

<sup>5</sup> По данным Министерства энергетики США (<http://www.doe.gov>).

(12,7 млн)<sup>6</sup>. В условиях, мягко говоря, недружелюбного отношения со стороны нефтяных гигантов свертывание сегмента малых и средних компаний в НГС происходит из-за отсутствия адекватных мер государственной поддержки. Достаточно сказать, что в настоящее время уровень налоговой нагрузки у компаний этого типа примерно в 2 раза выше, чем у крупных вертикально интегрированных компаний.

Между тем состояние сырьевой базы российской нефте- и газодобычи таково, что требует интенсивного развития независимого сегмента в НГС на базе малых и средних компаний. Например, к настоящему времени в России открыто более 2400 нефтесодержащих месторождений с извлекаемыми разведанными запасами в 25 млрд т. Более половины открытых месторождений и разведанных запасов уже вовлечены в разработку; к распределительному фонду недр относится 91 % всех запасов. Месторождения нефти расположены в 40 субъектах РФ, но 69 % сосредоточены в Западной Сибири. Доминирующее положение занимает Ханты-Мансийский АО, в котором сконцентрировано более 50 % разведанных запасов нефти<sup>7</sup>. Из общего объема запасов, выявленных на территории округа, отобрано менее 40 %. По прогнозам геологов, доля еще невыявленных запасов (перспективных и прогнозных ресурсов) в структуре сырьевой базы нефтедобычи составляет 51 %. В пределах округа находится одно неоткрытое уникальное месторождение с запасами нефти свыше 300 млн т, значительное количество месторождений с запасами от 10 до 50 млн т и порядка 10 тыс. месторождений с запасами до 1 млн т<sup>8</sup>. Другими словами, только в одном Ханты-Мансийском округе имеется еще обширный плацдарм для деятельности самых разных по величине и структуре нефтяных компаний, в том числе – для сотен мелких и средних компаний. А по имеющимся оценкам, даже к 2030 г. в Западной Сибири будет добываться нефти в два с лишним раза больше, чем во всех новых нефтегазовых регионах на востоке страны вместе взятых (355 млн против 165 млн т)<sup>9</sup>.

Рассматривая два разных типа организационных структур в НГС необходимо отметить, что в формировании каждой из них большую роль сыграла и продолжает играть вертикальная интеграция, т. е. объединение в рамках компаний (на внутрифирменном уровне) последовательных звеньев технологической цепочки, начиная с разведки и добычи углеводородного сырья и заканчивая продажами готовой продукции.

Практическая выгода вертикальной интеграции для нефтегазовых компаний доказана всей полуторавековой историей существования бизнеса в отраслях, связанных с добычей, транспортировкой и переработкой нефти и газа. Но парадокс вертикальной интеграции заключается в том, что вплоть до настоящего времени экономическая теория так и не дала исчерпывающей интерпретации выгод этого явления в экономике. Существуют различные концептуальные подходы к выявлению сущности вертикальной интеграции, при этом разные теории (технологическая, контрактная, стратегическая и эволюционная) [1] акцентируют отдельные аспекты деятельности фирмы, абстрагируясь от других ее сторон. Поэтому известные теоретические подходы не столько противостоят, сколько взаимно дополняют друг друга.

Изучение вертикальной интеграции сталкивается как с теоретическими, так и с практическими трудностями, поскольку в рамках общепринятых предположений она является аномалией: если конкурентные рынки работают с нулевыми затратами, как обычно допускается в теоретическом анализе, тогда зачем нужна интеграция? Политический интерес к вертикальной интеграции обусловлен главным образом опасностью того, что интеграция может быть использована как стратегия подавления конкуренции, т. е. в качестве инструмента монополизации рынка. При отсутствии исчерпывающего теоретического обоснования вертикальная интеграция, с точки зрения общественной политики, рассматривается обычно как сомнительная, если уж не прямо антисоциальная тенденция. Принципиальное исключение делается для случаев, когда она оправдана технологическими взаимосвязями и, возможно, случаями очевидной экономии общественных издержек производства.

<sup>6</sup> По данным Ассоциации малых и средних нефтегазодобывающих организаций – «АссоНефть» (<http://www.assoneft.ru>) и Администрации ХМАО (<http://www.admhmao.ru>).

<sup>7</sup> По данным Счетной палаты РФ (<http://www.ach.gov.ru>).

<sup>8</sup> Вестник недропользователя Ханты-Мансийского автономного округа (<http://www.oilnews.ru>).

<sup>9</sup> Информационное электронное издание *RusEnergy* (<http://www.rusenergy.com>).

Отмеченное выше восприятие вертикальной интеграции как антирыночного явления в экономике на практике выражается в том, что в условиях конкурентного рынка внутрифирменная вертикальная интеграция не может выступать в качестве доминирующего способа построения взаимодействий между различными отраслевыми сегментами нефтегазового сектора. Это отчетливо видно на примере организационной структуры НГС США, в которой практически на равных правах сосуществуют два типа вертикальной интеграции: обычная внутрифирменная и межфирменная. Структура американского НГС пронизана огромным множеством вертикальных взаимосвязей между различными фирмами и компаниями, и этот комплекс взаимосвязей можно интерпретировать в терминах интеграции, поскольку он играет системообразующую роль, характеризуется устойчивостью в пространстве и времени, так же как и интеграция в рамках отдельных компаний.

В российском НГС внутрифирменная вертикальная интеграция является доминирующей формой взаимодействия между различными отраслевыми сегментами. Процессы вертикального интегрирования имели характер дискретных преобразований, происходивших в ходе рыночных реформ 1992–1998 гг. Государство принимало самое непосредственное участие в конструировании новых компаний, рассчитывая создать конкурентную самоорганизующуюся среду в противовес прежним директивно-плановым механизмам координации в НГС. Однако сейчас уже вполне очевидно, что при проведении реформ не были адекватным образом оценены вероятные монопольные угрозы, с которыми ассоциируется вертикальная интеграция. При создании интегрированных компаний в основу была положена технологическая концепция (в духе неоклассической теории), а сами компании складывались из готовых «кубиков» – бывших государственных предприятий нефтедобычи, нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения. Не были в должной мере учтены институциональные аспекты вертикальной интеграции, а также поведенческие мотивации создаваемых компаний, определяющие их эволюцию и стратегию развития, в частности стремление к дальнейшему росту и завоеванию все большей и большей доли рынка. А в условиях несовершенной корпоративной и антимонопольной правовой среды наиболее простым и коротким путем к достижению поставленных целей стал путь слияний и поглощений, которым обычно предшествует политика угнетения наиболее сильными компаниями своих более слабых конкурентов.

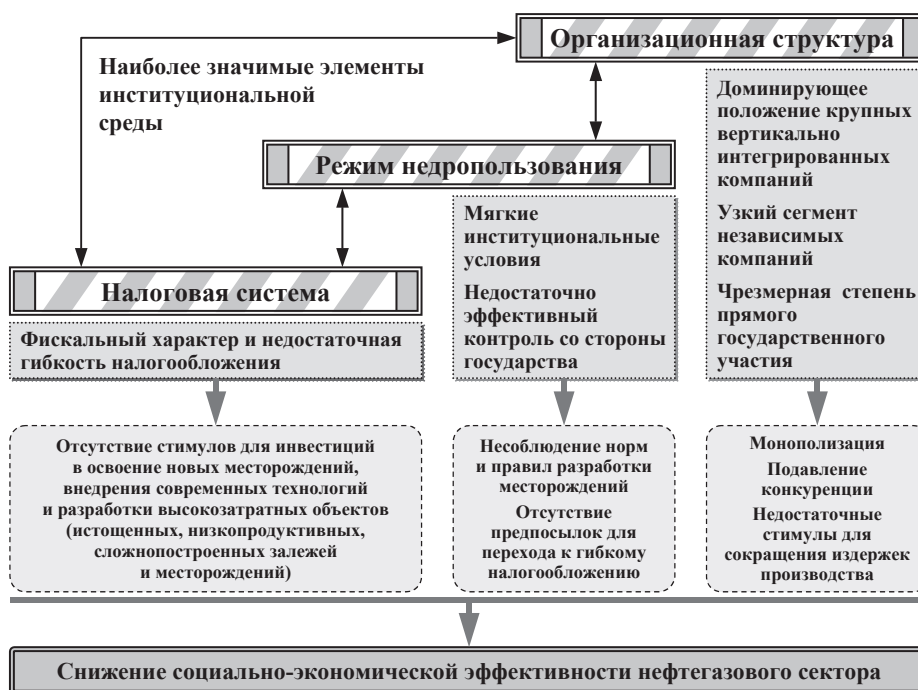
В результате планы по созданию конкурентной организационной структуры НГС, основу которой составили бы 10–12 частных вертикально интегрированных компаний – достаточно крупных, но не настолько, чтобы диктовать свои условия государству, провалились. Фактически государство оказалось лицом к лицу с 3–4 мега-компаниями (по российским, естественно, меркам), претендующими на лидерство не только в экономической, но и в политической сфере. Поэтому государство было вынуждено пойти на значительное расширение своего непосредственного участия в НГС, используя свои права владельца (или совладельца) крупнейших компаний – «Газпрома», «Роснефти», «Транснефти», занятых не только в сфере добычи нефти и газа, но и контролирующих значительную часть специализированной инфраструктуры НГС. Подконтрольные государству компании расширяются быстрее конкурентов (причем делается это исключительно путем покупки активов) и получают определенные преимущества именно по причине своей «полугосударственности». Но у данной политики есть и обратная сторона. Стремясь сбалансировать интересы общества и частных компаний, государство де-факто способствует подавлению конкуренции в НГС и препятствует дальнейшему развитию независимых компаний. В итоге же в российском НГС складывается среда, которую можно определить термином «квазирынок»: по форме – это совокупность рыночных отношений, а по сути – господство государственного и частнокорпоративного монополизма.

В российских нефтяных компаниях вертикальная интеграция повсеместно сочетается с широким применением трансфертного ценообразования во внутрифирменном обороте товаров и услуг. А поскольку, к примеру, оборот нефти на внутреннем рынке на 90 % состоит из внутрикорпоративного, дезавуируется само понятие рыночной цены как объективного измерителя. Соответственно теряются объективные критерии оценки эффективности освоения ресурсов углеводородного сырья и ставится под сомнение один из главных исходных принципов рыночной реформы и приватизации в НГС, гласящий, что деятельность частных компаний априори более эффективна по сравнению с государственными. На рынке конечной про-

дукции происходит подмена цен, основанных на соотношении спроса и предложения, ценами, которые привязаны к норме прибыли от экспорта сырой нефти и к высокому уровню налогообложения (как вынужденной реакции со стороны государства). Отмеченные обстоятельства затрудняют объективную оценку эффективности освоения ресурсов нефти и газа, а следовательно, и рентных доходов, т. е. создают дополнительные трудности для перехода к гибкому налогообложению.

Приведенный выше анализ показывает, насколько значимы взаимосвязи между различными элементами институциональной среды в НГС и какие «струны» придется задеть в процессе построения стимулирующих механизмов регулирования, в частности, гибкой системы налогообложения. При этом нельзя не сказать об основных угрозах и рисках, вероятных кризисных явлениях, которые могут иметь место в НГС при сохранении существующих институциональных барьеров.

*Угроза кризиса производства в НГС.* На данном факторе риска мы останавливаемся прежде всего, так как первые «тревожные звоночки» уже прозвенели: в сентябре-октябре 2006 г. впервые за последние несколько лет упали месячные объемы добычи нефти. В ноябре рост составил всего 0,4 %, но при этом объемы добычи 10-ти крупнейших компаний снизились на 0,2 %. В целом по итогам года добыча выросла всего на 2 % (против 9 % в 2004 г. и 11 % в 2003 г.). Замедление темпов роста добычи нефти, на наш взгляд, объясняется достижением предела возможной интенсификации добычи на разрабатываемых месторождениях<sup>10</sup>. По расчетам Минпромэнерго РФ, в 2007 г. в энергетическом балансе страны может образоваться дефицит газа в размере 4,2 млрд куб. м, который к 2010 г. достигнет 27,7 млрд куб. м<sup>11</sup>. И проблема видится не в отсутствии достаточных запасов природного газа как таковых, а главным образом в том, что их освоение сдерживается монополией «Газпрома» в сфере магистрального трубопроводного транспорта и несовершенством налогового законодательства, которое не создает стимулов для освоения новых газоконденсатных месторождений.



*Угроза нерационального использования ресурсов нефти и газа* в основном обусловлена теми же причинами, что и вероятные риски формирования неблагоприятной динамики добычи. Современная политика государства, нацеленная на ускоренное освоение новых нефтегазоносных провинций, что продиктовано по преимуществу политическими мотивами и требу-

<sup>10</sup> По данным ГП «ЦДУ ТЭК» (<http://www.riatec.ru>).

<sup>11</sup> По материалам экспертного канала ОПЕК (<http://www.opec.ru>).



ет огромных инвестиций, может создать дополнительные сложности в процессе разработки остаточных запасов нефти и газа в границах уже существующих добывающих регионов. При этом весьма высока вероятность возврата к прежней порочной практике «снятия сливок» с крупных и наиболее продуктивных месторождений.

*Угроза возрастания издержек государства в НГС.* Речь идет не столько о прямых, поскольку государство, даже действуя через подконтрольные ему компании, само не занимается инвестиционной или производственной деятельностью и не расходует на эти цели бюджетные средства, сколько о широчайшем спектре косвенных издержек – недополучении различного рода доходов или упущенных выгодах. Так или иначе, все эти косвенные издержки равнозначны сокращению поступлений в федеральный и территориальные бюджеты в частности по следующим причинам:

- сдерживание роста объемов производства;
- отсутствие объективных измерителей для оценки эффективности освоения ресурсов углеводородного сырья, а в конечном счете – для определения величины потенциальных доходов, имеющих рентную природу;
- сложность построения гибкой налоговой системы – равноценной по возможностям решения фискальных и стимулирующих задач.

*Угроза негативных воздействий социально-экономического характера.* Динамичное развитие независимого сегмента в НГС, представленного малыми и средними компаниями, имеет колоссальное социально-экономическое значение. В практике государственного регулирования НГС во многих странах оказание поддержки малому и среднему нефтяному бизнесу (в том числе путем предоставления налоговых льгот) напрямую ассоциируется с дополнительными возможностями для решения социально-экономических проблем в нефтегазодобывающих регионах. Прежде всего в расчет принимается фактор роста занятости населения и создания дополнительных рабочих мест, но помимо этого учитывается и полный мультипликативный эффект в экономике, который обусловлен освоением сложных нефтяных и газовых месторождений и который, в конечном счете, выражается в активизации хозяйственной активности, в росте уровня жизни населения и бюджетных доходов. Угнетение же независимых компаний в НГС вследствие фискального налогообложения и несовершенства организационной структуры ведет к сжатию или даже полной утрате возможности получения подобного рода эффектов.

Мы рассмотрели далеко не полный перечень вероятных угроз и рисков, обусловленных институциональными барьерами, препятствующими полноценному развитию российского НГС. Но уже и этого, на наш взгляд, вполне достаточно, чтобы понять всю остроту стоящей проблемы. По сути дела, речь идет о неприемлемом возрастании транзакционных издержек государства и общества, возникающих в связи с освоением принадлежащих им же ресурсов нефти и газа. Отсюда вытекает вывод о необходимости радикального изменения направленности политики государства по отношению к НГС во всех ее основных аспектах включая налогообложение, недروпользование, антимонопольную деятельность и поддержание конкурентной среды.

### Список литературы

1. *Бутыркин А. Я.* Вертикальная интеграция и вертикальные ограничения в промышленности: Моногр. М.: Едиториал УРСС, 2003. 200 с.

*Материал поступил в редколлегию 22.02.2007*

**N. V. Bozo, E. V. Malysheva, V. V. Shmat**  
**Institutional Barriers for Oil and Gas Sector Development**  
**Issue of Institutional Reforms in Russian Oil and Gas Sector**

Institutional environment is one of the key factors determining dynamics of Russian oil and gas sector development. Institutional barriers related with imperfection of subsoil usage rules, taxation and organizational structure generate serious threat for appearance of crisis situation. It is necessary radical change of state policy in relation of oil and gas sector to avoid crisis. Changes must cover all state political aspects including taxation, subsoil usage, antimonopoly activity and support of competition.