

Нефтегазовый цугцванг. Государство и бизнес за «шахматной доской» реформ

Предлагаем вниманию читателя отрывок из подготовленной к изданию книги *В.В. Шмата «Нефтегазовый цугцванг. Очерки экономических проблем российского нефтегазового сектора»*.

В этой книге очерков о процессах развития нефтегазового сектора – как одной из главных частей российской экономики – рассмотрены истоки возникновения множества непростых проблем, имеющих место как в самом этом секторе, так и в его отдельных отраслях и видах деятельности, в его взаимодействиях с нефтегазодобывающими регионами.

Отечественный нефтегазовый сектор развивается при постоянных изменениях институциональной среды. При этом далеко не всегда можно априори утверждать, что первично: институциональные подвижки, ускоряющие или сдерживающие динамику развития НГС, или количественные изменения в самом секторе, перерастающие в качество и вызывающие трансформацию институтов. Но принято считать, что именно институциональная среда представляет собой «акселератор» или, наоборот, «тормоз» для развития экономики и ее отдельных секторов.

Особенное свойство современной институциональной среды в российском нефтегазовом секторе заключается в том, что эта среда в значительной степени является продуктом экономических преобразований, инициированных государством. Но всякое «умышленное» преобразование в экономике имеет конфликтную природу, и масштабы конфликта прямо пропорциональны тому, насколько широк спектр интересов, присутствующих в экономике и в обществе, и насколько велико число носителей разнообразных интересов, принимающих участие в обосновании, подготовке и реализации планов реформирования.

Степень сбалансированности результатов реформирования и возможность построения более или менее цельной и непротиворечивой институционально-экономической конструкции определяются тем, насколько близки или далеки друг от друга

интересы участников, насколько сходны или разноречивы мотивации действий. Если решение плохо сбалансировано и всерьез не устраивает кого-либо из участников, то конфликт принимает скрытые формы. Неотъемлемой чертой латентного конфликта интересов является оппортунизм побежденных и нейтральных участников.

Но даже при сбалансированном разрешении конфликта интересов соотношение сил его участников постоянно изменяется. И чем динамичнее развитие и смена внешних условий, тем быстрее устаревают институты. Другим весьма важным фактором является соотношение между тактическими (сиюминутными) и стратегическими (долгосрочными) выгодами, играющими роль мотиваций в политике и действиях игроков. Если приоритетны тактические выгоды, это повышает риск разбалансировки среды, и наоборот. Нельзя сбрасывать со счетов и такие категории, как инстинкт самосохранения (когда участник готов поступиться малым ради сохранения большего) и социальная ответственность, которая особенно важна для государства и крупного бизнеса. Все это вместе взятое и определяет жизнеспособность институциональной среды.

Специфика стран, зависимых от сырьевого сектора экономики (а это не только Россия или государства ОПЕК, но в значительной степени – Норвегия и сырьевые провинции Канады), состоит в том, что государство является активным участником конфликта интересов. Претендуя на свою долю ренты, государство оказывается в двойственном положении: с одной стороны, оно должно стремиться к увеличению прямых выгод собственника ресурсов (прежде всего – в форме налоговых доходов), с другой – обязано позаботиться о формировании институциональной среды, приемлемой для бизнеса в сырьевом секторе.

Грань между этими двумя ипостасями государства настолько эфемерна и подвижна, что очень легко пасть в одну из крайностей. В условиях развитой демократии «надзорные функции» выполняет общество. Но это в идеале. В реальной же действительности из общества, даже весьма цивилизованного, не всегда получается хороший контролер, иначе мы бы не знали о «голландской болезни».

Собственно российской чертой, которая отличает нашу страну хотя бы от той же Норвегии, является крайне узкий круг носителей интересов, реально причастных к институциональным преобразованиям в экономике. По разным причинам общество

почти не вовлечено в этот конфликт интересов. С одной стороны, мешают заградительные барьеры, возведенные властью, с другой – общество в определенной мере самоотстраняется от экономических процессов. На заре реформ общество было слишком увлечено политикой. Со временем политические страсти поутихли, выстроилась властная вертикаль и... отсекала общество от конфликта интересов, в рамках которого происходит формирование и развитие экономических институтов.

Поэтому в России процесс экономико-институциональных преобразований фактически свелся к поединку между государством и бизнесом, нынешний исход которого вряд ли можно охарактеризовать как сбалансированное, «правильное» разрешение конфликта интересов. Сформированная институциональная среда слишком далека от совершенства и в равной степени не адекватна ни задачам ускорения инновационного роста экономики, ни задачам развития ее ресурсно-сырьевого сектора (включая нефтегазовый).

В России создана обширная нормативно-правовая база, есть органы управления, в своей компетенции охватывающие практически все аспекты регулирования. Но в реальности формальные институты не создают надежных преград для оппортунистического поведения бизнеса. А это постоянно подталкивает государство к поиску каких-то неформальных или полуформальных рычагов влияния. Во всяком случае, наиболее острые проблемы в НГС, связанные, к примеру, с модернизацией нефтепереработки или утилизацией попутного газа, решаются именно таким образом.

«Дуэльный» характер конфликта интересов, опосредующего процесс формирования институциональной среды НГС в России, дает основание уподобить этот конфликт шахматной партии.

Такая вот странная шахматная игра с неясными перспективами. И, публикуя отрывки из книги, мы попытаемся проанализировать и объяснить противоречивые процессы, происходящие в нефтегазовом секторе, в контексте трансформации институциональной среды, становления и развития взаимоотношений между государством и бизнесом.

Зачем резать «дойную корову»?!

В.В. ШМАТ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск

В предыдущем номере «ЭКО» мы попытались развенчать представление о безальтернативности нефтегазовых проектов на арктическом шельфе¹. Резервы традиционных

регионов нефтедобычи далеко не исчерпаны, нужно только изменить политику государства по отношению к западносибирской нефти. *Ключевые слова:* Западно-Сибирская нефтегазоносная провинция, падение объемов добычи углеводородов, Восточная Сибирь, издержки, Красноярский край, подъем экономики восточных регионов РФ

Одним из знаковых событий последних лет стало падение добычи нефти (с газовым конденсатом) в Западной Сибири: с максимума (339–337 млн т) в 2006–2007 гг. до 316 млн т в 2011 г.

Первыми в фазу падения в 2005 г. вступили Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО) и Томская область, но еще в 2006 г. благодаря росту добычи в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) поддерживалась позитивная динамика производства по региону в целом. С 2008 г. началось сокращение добычи в Ханты-Мансийском автономном округе – главном нефтедобывающем регионе страны, из недр которого годом ранее было извлечено свыше 278 млн т нефти (почти 59% общероссийской добычи). При этом относительно плавная динамика темпов падения пока что обеспечивается за счет роста добычи газового конденсата в ЯНАО, которая в 2011 г. достигла 11,4 млн т, вплотную приблизившись к докризисному максимуму (11,7 млн т в 2006 г.) и превзошла уровень 2000 г. в 2,3 раза.

Суровый приговор...

Действительно ли Западно-Сибирская нефтегазоносная провинция вступила в стадию естественного падения добычи

¹ Кулешов В.В., Крюков В.А., Маршак В.Д. В какой системе координат оценивать перспективы освоения углеводородных ресурсов Российской Арктики? // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 5–26; Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В. Освоение Арктики: время рисковать? // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 27–55.

нефти? Этот приговор воспринимается как чуть ли не сам собой разумеющийся. Например, в 2009 г. один из руководителей НК «ЛУКОЙЛ» сказал: «...Россия вышла на пик добычи. Сейчас я могу сказать, что 460–470 млн тонн нефти в год – это та тенденция, к которой мы придем в ближайшее десятилетие. Россия опоздала с вводом крупных новых месторождений... Что произошло в России? Мы вышли на 490 млн тонн. Дальше добыча будет снижаться, потому что в Западной Сибири, которая составляла основной регион производства, добыча пошла вниз. А те месторождения, которые должны вводиться, – Тимано-Печора, Ванкор, Восточная Сибирь – опаздывают на три–пять лет»².

А вот цитата из Госдоклада Минприроды РФ за 2010 г.: «...Как объем, так и доля ХМАО в добыче нефти в последние годы уменьшаются... Причиной этого является сокращение дебитов скважин на эксплуатируемых месторождениях, многие из которых разрабатываются 40 лет и более, а также относительно худшие промысловые характеристики вводимых в строй объектов»³.

Но только ли в этом дело?

Администрация округа так объясняет падение добычи нефти: «...невыполнение проектных решений по объемам бурения, вводу новых скважин и действующему фонду скважин; недостаточное проведение геологоразведочных работ и, как следствие, отсутствие подготовленных к разработке запасов, ввод в разработку которых мог бы компенсировать текущую добычу»⁴. Практически дословно о тех же самых причинах говорилось и в конце 1990-х годов⁵.

² «\$70 – это нормальная работа» // Коммерсантъ – Business Guide (Нефть и газ). Приложение. – 2009. – 17 июня. – № 106. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/1182572>

³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году» – Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part-1101>

⁴ Итоги социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры за январь–сентябрь 2011 г. URL: <http://www2.admhmao.ru/economic/index.htm>

⁵ Зайцев Г.С., Толстойтккин И.П. Работа Ханты-Мансийской межведомственной территориальной комиссии по разработке нефтяных месторождений (февраль – июнь 1999 г.) // Вестник недропользователя Ханты-Мансийского автономного округа. – 1999. – № 3. URL: <http://www.oilnews.ru/3-3/>

В решении научно-технической конференции по проблемам развития нефтегазового сектора в Западной Сибири (2010 г.) отмечается, что «главной проблемой, которая начинает сдерживать развитие добычи нефти в провинции, является совершенно недостаточный уровень геологоразведочных работ. Деятельность недропользователей по выявлению и подготовке запасов нефти является неудовлетворительной... Дальнейший рост добычи нефти... сдерживает отсутствие открытых и законченных разведкой крупных нефтяных месторождений, которые не введены в разработку. Вместе с тем запасы категорий А+В, частично С₁ (proof – по западным стандартам) на разбуренных эксплуатационным бурением частях месторождений составляют около 55%. Это означает, что в указанном регионе на ближайшие 5–7 лет имеются потенциальные возможности для поддержания и даже наращивания добычи»⁶.

Итак, несмотря на ухудшение сырьевой базы, в Западной Сибири имеются возможности для поддержания и даже наращивания добычи нефти. Однако они не реализуются из-за недостаточных объемов геологоразведочных и эксплуатационных работ. Почему же это происходит? Вероятно, потому, что сегодня главенствующим стал так называемый «восточный вектор» – смещение интересов государства и бизнеса при освоении нефтегазовых ресурсов в сторону Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также морских шельфов. Ну, а Западная Сибирь утратила прежние приоритетные позиции.

Устами Минприроды Западной Сибири уже вынесен приговор: «Основная добыча в стране сосредоточена в уникальном по масштабу Западно-Сибирском нефтегазоносном бассейне, который вот уже более сорока лет является главным районом добычи нефти. Дальнейшее наращивание добычи здесь практически невозможно, а ее поддержание на текущем уровне требует освоения глубоких горизонтов с существенно более трудными условиями эксплуатации... В долгосрочной перспективе сохранение Россией статуса крупнейшей нефтяной державы возможно лишь при условии освоения

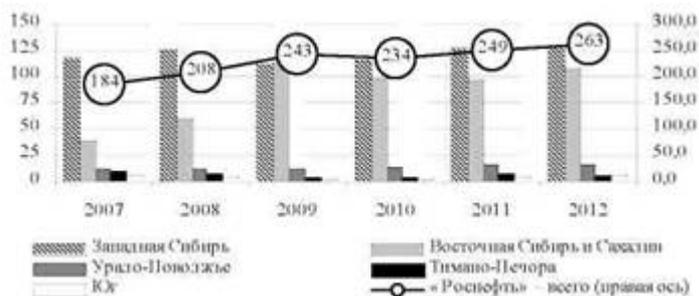
⁶ Научно-техническая конференция «Стратегия и проблемы развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса на современном этапе» // Нефть и газ Западной Сибири. – 2011. – № 1. URL: <http://www.ids55.ru/nig/articles/aktualnyeprobemy2111-t1-r.html>

принципиально новых регионов. Для этого необходимо обеспечить приток инвестиций в геологоразведку, в первую очередь в поиски и оценку новых месторождений в перспективных районах Восточной Сибири»⁷.

«Боливару не снести двоих...»

Но почему едва начавшееся широкомасштабное освоение ресурсов углеводородного сырья в новых перспективных провинциях создает серьезные проблемы для нефтедобычи в Западной Сибири, где сосредоточено более половины российских ресурсов нефти? Дело в том, что российскому бизнесу не под силу двойная нагрузка по освоению ресурсов и Западной Сибири, и новых провинций (как сказал персонаж о'Генри: «Боливару не снести двоих...»).

Ограниченный инвестиционно-технологический потенциал компаний не позволяет им вести широкомасштабное «наступление на нефтегазовые ресурсы» одновременно по нескольким «фронтам». Это хорошо видно на примере НК «Роснефть», самой большой российской нефтяной компании, крупнейшего нефтедобытчика и в Западной, и в Восточной Сибири: если всерьез увеличиваются инвестиции в Восточную Сибирь, то сокращаются в Западную, и наоборот (рис. 1). Похожие тренды имеют место в динамике показателей компании ТНК-ВР.



Источник: расчет по данным статистических обзоров журнала «Нефтегазовая вертикаль» URL: <http://www.ngv.ru>

Рис. 1. Инвестиции НК «Роснефть» в добычу нефти по регионам (в сопоставимых ценах 2011 г.), млрд руб.

⁷ URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part-1101>

Сегодня мы можем наблюдать своего рода противостояние между Восточной и Западной Сибирью, в котором первая выглядит явным фаворитом. Причем это трудно назвать межрегиональной конкуренцией за привлечение инвестиций, скорее, речь идет о внутрикорпоративной балансировке интересов у крупнейших российских нефтегазовых компаний – какой из двух частей Сибири отдать предпочтение в тот или иной момент времени.

Для ключевых участников «наступления на Восточную Сибирь» – «Роснефти», ТНК-ВР и «Сургутнефтегаза» – регион привлекателен тем, что позволяет наращивать добычу нефти из новых крупных месторождений, а заодно получать и политические дивиденды от государства. Главные «минусы» – значительные затраты и низкая доходность и, соответственно, высокие финансовые риски. Например, у НК «Роснефть» удельная капиталоемкость добычи нефти в Восточной Сибири в 2011–2012 гг. была в 3,5 раза выше, чем в Западной, а в среднем за период 2007–2012 гг. – в шесть с лишним раз. Повышенная капиталоемкость нефтедобычи в Восточной Сибири легко объясняется начальной стадией реализации проектов – осуществляются крупные инвестиции (в том числе в обустройство и подготовку территории), а добыча еще не достигла проектного уровня. По мере роста добычи капиталоемкость будет снижаться.

Однако различия в стадиях реализации проектов и освоения ресурсов далеко не полностью объясняют такую дифференциацию издержек. У той же «Роснефти» в 2007–2012 гг. средняя стоимость 1 м проходки в эксплуатационном бурении, мало зависящая от стадии реализации проектов, в Восточной Сибири была в 3,3 раза выше (около 66 тыс. руб.), чем в Западной; самые дорогие буровые работы – на шельфе Сахалина (почти 85 тыс. руб.). Причина – специфика горно-геологических и природно-климатических условий, которые в Восточной Сибири гораздо сложнее, чем в Западной – недаром же стоимость бурения в Восточной Сибири по своей величине приближается к показателям шельфовых проектов.

Сошлюсь на мнение члена-корреспондента РАН И.И. Нестерова – одного из старейших российских ученых-геологов и первооткрывателей западносибирской нефти: «Мало кто

знает, что геологоразведочные работы в Восточной Сибири в два раза дороже, чем в Западной Сибири. Там нет болот, а есть горы. Конечно, и болота не подарок. Но их можно по крайней мере засыпать под бурильные установки. А горы ведь не сроешь. Породы в Восточной Сибири раза в два более твердые, чем у нас. Там вечная мерзлота до 1,5–2 км и высокая сейсмичность»⁸. Как показывает жизнь, не в два, а даже в три раза дороже.

Вероятно, сказываются не только объективные природно-геологические трудности, но и слабость технологической базы, вынуждающая прибегать к импорту технологий и услуг. Например, при освоении Ванкорского («Роснефть») и Верхне-чонского (ТНК-ВР) месторождений используется технология горизонтального бурения компании «Шлюмберже», которая открыла на Ванкоре собственную постоянно действующую базу по ремонту, сопровождению и восстановлению всех систем бурения и полностью управляет буровым процессом⁹. А технологический импорт ведет к еще большему удорожанию восточносибирских нефтегазовых проектов.

При нынешней организационно-экономической и технологической модели освоения ресурсов нефти и газа на востоке страны едва ли не все проекты оказываются низкорентабельными или даже убыточными, их коммерческая привлекательность поддерживается исключительно налоговыми льготами и преференциями – по этой части Восточная Сибирь является безусловным фаворитом. К сожалению, из-за непрозрачности механизмов формирования издержек у наших крупнейших нефтегазовых компаний далеко не всегда понятно, насколько обоснованы предоставляемые льготы, размеры и сроки действия которых зачастую зависят от пробивной силы корпоративных и отраслевых лоббистов. Так, для Ванкорского месторождения до сих пор применяется льготная ставка экспортной пошлины на вывозимую нефть, хотя проект

⁸ Нефтеудавы (интервью с И.И. Нестеровым) // Советская Россия. – 2009. – 23 июля. URL: <http://www.sovross.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=55762>

⁹ Компания «Шлюмберже» открывает на Ванкоре центр по управлению процессом бурения // Независимое информационное агентство – Красноярск. – Лента дня. Экономика. – 2009. – 31 авг. URL: <http://www.24rus.ru/more.php?UID-46465>

уже вышел на 17%-й уровень рентабельности. Решение о продлении льготного режима, которое обойдется бюджету в 300 млрд руб., было принято вопреки мнению Минфина (но при полном согласии между Минэнерго и «Роснефтью»)¹⁰.

Конечно, при освоении нефтяных ресурсов Восточной Сибири не обойтись без налоговых льгот. Например, по агрегированной оценке, природная капиталоемкость добычи нефти в Восточной Сибири в 1,6 раза выше, чем в Западной (11,3 тыс. руб./т против 6,9). Оценка достаточно представительна, поскольку сделана на основе фактических показателей реализации восточносибирских проектов компаний «Роснефть» и ТНК-ВР, дающих почти 80% современной добычи в Восточной Сибири и Якутии, и показателей деятельности западносибирских предприятий этих же компаний и ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь», на долю которых в совокупности приходится 55% добычи западносибирской нефти. И это – весьма оптимистическая оценка, так как в ней не учитываются дополнительные затраты на развитие региональной инфраструктуры.

Государственные решения о предоставлении льгот нефтяникам, работающим в Восточной Сибири, должны основываться на детальном анализе, расчетах, оценках и обоснованиях. А не наоборот: сначала – принятие «принципиального решения» по просьбе «Роснефти» или какой-либо другой компании, а затем – расчеты и обоснования. Пока, к сожалению, преобладает второй подход.

«Смена вех» по политическим мотивам

Российскому нефтегазовому бизнесу сегодня приходится делать непростой выбор между Западной и Восточной Сибирью. Хотя с чисто экономической точки зрения, дальнейшее активное развитие нефтедобычи в Западной Сибири, вероятно, выглядит более предпочтительным. Что же тогда толкает нас на восток? Не слишком ли мы торопим процессы массивного освоения нефтегазовых ресурсов на востоке

¹⁰ Просьба Сечина // Ведомости. – 2010. – 20 сент. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2010/09/20>; Минэнерго дало «Роснефти» скидку не глядя. Борьба за льготы Ванкору только начинается, настаивает Минфин // Коммерсантъ. – 2010. – 20 сент. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc-v/1506957>

России, когда «кладовые» Западной Сибири еще далеко не выбраны?

Наша устремленность на восток в большей степени вызвана многогранными политико-экономическими мотивациями, нежели соображениями сугубо хозяйственной (и тем более – коммерческой) выгоды. Начиная с 1990-х годов тенденции социально-экономического развития восточных регионов России претерпели радикальные изменения. Если в период советского прошлого численность населения и экономика Сибири и Дальнего Востока постоянно росли быстрее, чем в целом по стране, то в последние два десятилетия восточные регионы оказались в роли отстающих.

Численность населения Сибири и Дальнего Востока сокращается – причем быстрее, чем в Российской Федерации. Но если и в национальном масштабе депопуляция представляет серьезную проблему, то что тогда говорить о восточных «окраинах» России с их обширной территорией и крайне низкой степенью заселенности? Неблагоприятная демографическая ситуация в Сибири и на Дальнем Востоке прогнозируется и на будущее. К 2030 г. доля восточных регионов в численности населения страны упадет с почти 20 до 15–17%.

По темпам экономического роста Сибирский и Дальневосточный федеральные округа последние 15 лет стабильно занимают **последние два места среди макрорегионов России.** При переходе к рыночным отношениям мощный потенциал региона, большая часть которого была сосредоточена в рамках оборонно-промышленного комплекса, оказался в значительной степени невостребованным, что и привело к отставанию.

Показателен пример **Красноярского края** – первого из восточносибирских регионов, давших стране «большую нефть». В начале и середине 1990-х годов объемы промышленного производства в крае упали почти вдвое, и лишь к настоящему времени промышленность Красноярья только-только вернулась к уровню 1990 г. Из числа базовых отраслей лишь три – топливная, электроэнергетика и металлургия – сумели превзойти докризисные показатели, тогда как объемы производства в остальных (химия и нефтехимия, машиностроение, лесная и деревообрабатывающая, легкая и пищевая) находятся на уровне 30–70% от дореформенного.

В период рыночной трансформации процесс ликвидации предприятий обрабатывающей промышленности на территории края принял массовый характер и не прекращается до сих пор. Самые свежие примеры – уже произошедшее в последнюю пару-тройку лет или грядущее не сегодня-завтра закрытие (приостановка деятельности) таких предприятий, как Сосновоборский завод автоприцепов, «КрасТяжМаш» и «СибТяжМаш», заводы «Сибсталь», «Красфарм». И это – не последние «кандидаты» на ликвидацию. Заводские корпуса превращаются в коммерческие склады и базы, торгово-развлекательные комплексы, а здания бывших заводоуправлений сдаются в аренду под офисы. И то, что происходит с промышленностью в Красноярском крае, отражает общую ситуацию.

Сокращение численности населения при медленном росте экономики создает вполне реальные риски утраты контроля над восточными территориями страны. Слабо населенные обширные земли, в недрах которых спрятана едва ли не вся таблица Менделеева, представляют собой весьма заманчивую цель для наших ближних и отдаленных соседей, имеющих гораздо более многочисленное население и более мощные экономики.

Понимая это, федеральный центр провозгласил курс на подъем экономики восточных регионов страны с их более тесной интеграцией в национальное экономическое пространство, опираясь на активизацию освоения природно-ресурсно-го потенциала Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Но ускорить социально-экономическое развитие восточных регионов за счет вовлечения в хозяйственный оборот сырьевого потенциала Восточной Сибири и Дальнего Востока, особенно наиболее ликвидных видов – нефти и газа, – отчасти оправданно только при достаточно сильном мультипликативном воздействии на экономику регионов. Однако при нынешнем подходе к освоению, что

уже отчетливо видно на примере первых крупных нефтегазовых проектов, **рассчитывать на серьезные мультипликативные эффекты не приходится**. Ведущие компании-недропользователи в основном ориентируются на внешние поставки (включая импорт), а местным поставщикам достается что попроще и что невыгодно привозить на нефтепромыслы издалека – песок для отсыпки буровых площадок, простые строительные материалы

и конструкции и т.п. Плюс к этому – привозная рабочая сила (вахтовики и все те же китайские мигранты) и отказ от создания постоянных поселений в районах нефте- и газопромыслов.

Пример Ванкорского проекта в Красноярском крае показывает, что бурный рост нефтедобычи ведет лишь к улучшению статистических показателей развития региональной экономики, а на деле формируется хозяйственный «нефтегазовый анклав», очень слабо с этой экономикой связанный¹¹.

«Вахтово-дистанционный» метод освоения северных нефтегазовых месторождений широко применяется в Канаде и на Аляске, но там ведь не стоит задача заселения, интеграции и промышленного развития «удаленных от центра» регионов. Скорее, наоборот: приоритетом является минимизация техногенных воздействий на окружающую среду и сферу жизнедеятельности аборигенных народов.

У нас же стратегические интересы подчиняются тактическим или даже сиюминутным. Между тем еще вековой давности опыт развития Дальнего Востока показал возможность применения стратегического государственного подхода к решению краткосрочных задач. Таков пример строительства Амурской железной дороги, которое было бы экономически более выгодным при использовании исключительно дешевого труда китайских и корейских рабочих. Однако в целях развития территории и недопущения оттока казенных средств за границу было принято решение о передислокации более дорогостоящей рабочей силы из трудоизбыточных районов России. Это позволило сформировать класс переселенцев и работников для нужд промышленности и торговли на востоке страны. Таким образом, на государственном уровне стратегические интересы ставились выше краткосрочных выгод¹².

В наше время стратегически правильный путь как минимум предполагает максимально возможную региональную локализацию проектов по освоению сырьевых ресурсов,

¹¹ Семькина И.О. Есть ли у вас план? Проблемы локализации эффектов при освоении ресурсов углеводородного сырья в регионах Восточной Сибири // ЭКО. – 2012. – № 6. URL: http://econom.nsc.ru/eco/cont2012_06.htm

¹² Ли Е.Л. «Желтая угроза» или «желтый вопрос» в трудах Амурской экспедиции 1910 г. // Ойкумена. – 2010. – № 3. URL: http://www.oikum.ru/arc/2010_03/index.html

глубокое «внедрение» этих проектов в экономику регионов, усиление мультипликативных воздействий. А главное – это развитие обрабатывающих (в том числе высокотехнологичных) производств, которое способствует притоку и закреплению постоянного населения, поскольку по сравнению с сырьевым сектором это требует более квалифицированной рабочей силы и способствует построению более разветвленных цепочек создания добавленной стоимости. Пока же в лучшем случае мы откладываем решение этого вопроса «на потом». А в худшем – просто пытаемся сыграть на опережение в сырьевом секторе.

К ускоренному освоению ресурсов нефти и газа в восточных регионах подталкивают геополитические и геоэнергетические факторы, стремление усилить влияние страны в Азиатско-Тихоокеанском регионе, диверсифицировать направления экспорта энергоресурсов. Все это укладывается в общую концепцию «энергетической сверхдержавности» и безусловно сулит нам какие-то выгоды. Но какие? Эти выгоды с большим трудом поддаются оценке, равно как и связанные с ними издержки. Россию называют сырьевым придатком Запада, а сегодня вдобавок к этому мы рискуем стать и сырьевым придатком Востока.

К тому же Китай – очень прагматичный торговый партнер, упорно стремящийся к максимизации собственных выгод и располагающий довольно вескими доводами в экономическом диалоге с нашей страной. Китай кредитует крупнейшие российские компании, занятые добычей и транспортировкой углеводородного сырья и рассчитывает на ценовые скидки, не всегда приемлемые для поставщиков. Пример: неурегулированность вопроса с ценами на природный газ, что сдерживает реализацию соглашений о широкомасштабных поставках в Китай «голубого топлива» с восточносибирских месторождений¹³. Не склонен Китай покупать у нас по справедливым ценам электроэнергию, выработанную из газа, и продукты переработки углеводородов. Образно говоря, получается, что

¹³ «Газпром» не принимает авансов Китая. Переговоры сторон осложняют цены и сланцевый газ // Коммерсантъ. – 2012. – 19 июня. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1961587>

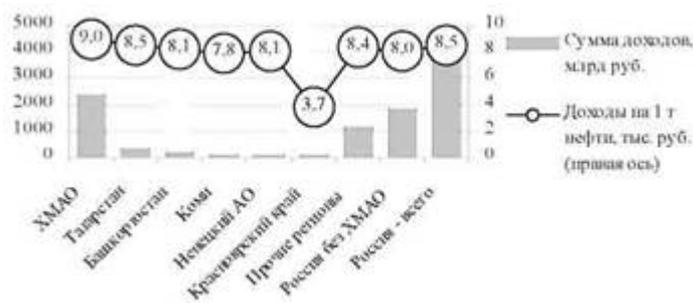
Великая китайская стена представляет собой гораздо более прочную преграду для обработанного российского сырья, нежели границы европейских стран.

Таким образом, выбор государственных (и в меньшей степени – коммерческих) приоритетов в освоении нефтегазоносных территорий России осуществляется в настоящее время на основе взвешивания плохо соизмеримых издержек и выгод – политических и экономических. Вероятность принять ошибочное решение в этой ситуации очень высока. В любом случае представляется неправомерным выбор, ставящий в ущербное положение Западную Сибирь.

«Сливки» сняли, но «молока» еще много

Западная Сибирь уже давно стала «дойной коровой», снабжающей доходами страну и наши нефтегазовые корпорации. И ничего зорного в этом нет. Издержки на эксплуатацию ресурсов углеводородного сырья в Западной Сибири ниже не только в сравнении с Уралом-Поволжьем, Югом и Северо-Западом страны, но и новыми восточными районами, где велики затраты пионерного характера. Западная Сибирь сегодня является добывающим регионом, который государство менее других одарило налоговыми льготами. Поэтому **Западная Сибирь вносит наибольший вклад в формирование нефтегазовых доходов казны и при этом фактически субсидирует расходы компаний по освоению новых нефтегазоносных провинций.**

В частности, на долю Ханты-Мансийского автономного округа, давшего в 2011 г. 53% добычи нефти в России, приходилось немногим менее 60% доходов федерального бюджета от добычи и экспорта сырой нефти. В абсолютном исчислении сумма доходов центрального правительства от добычи ханты-мансийской нефти достигает 2350 млрд руб. С каждой тонны нефти, добываемой в округе, в федеральный бюджет поступает около 9 тыс. руб., по всем остальным регионам России этот показатель составляет 8 тыс. руб., а самая низкая отдача для бюджета – от добычи восточносибирской нефти – 3,7 тыс. руб. (рис. 2).



Примечание: оценка автора.

Источники: Росстат / ЕМИСС (URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>); Федеральное казначейство (URL: <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/>); Центральный банк РФ (URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtd-sys>); Федеральная налоговая служба (URL: <http://www.nalog.ru/>).

Рис. 2. Доходы федерального бюджета от добычи и экспорта сырой нефти по основным регионам России в 2011 г.

Нагляднее всего это проявляется в сфере геологоразведочных работ. На Западную Сибирь приходится примерно половина прогнозных и перспективных ресурсов нефти, имеющихся в России, но при этом удельный вес региона в суммарном финансировании геологоразведки составляет немногим более 31%, а в объемах поисково-разведочного бурения – 41%. В 2011 г. регион получил менее 10% средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование геологоразведочных работ на нефть и газ, – 0,8 из 8,8 млрд руб., что в пять с лишним раз меньше, чем на работы в Восточной Сибири и Якутии (4,5 млрд руб.). Неужели ресурсный потенциал Западной Сибири настолько бесперспективен или так хорошо изучен, что на дальнейшие геологоразведочные работы в регионе можно уже не тратить?

При этом, например, значительные средства расходуются на проведение геологоразведки в районах Урало-Поволжья, где степень геологической изученности и выработанности запасов вдвое выше, чем в Западной Сибири. Удельный показатель финансирования работ (в расчете на 1 т суммарных прогнозных и перспективных ресурсов нефти) в Урало-Поволжье в 4,8 раза выше, чем в главной нефтедобывающей провинции России (8,8 против 1,8 руб./т), а объемы поисково-разведочного

бурения в расчете на 1 т перспективных ресурсов – в 3,7 раза выше (223 против 83 м/млн т ресурсов). По удельным показателям геологоразведки Урало-Поволжье безусловно лидирует среди всех нефтегазодобывающих регионов страны. Может быть, поэтому в Урало-Поволжье сейчас вновь растет нефтедобыча, несмотря на «преклонный возраст» и высокую степень истощения ресурсной базы?

Динамику происходящих процессов хорошо видно на примере Ханты-Мансийского автономного округа. В 2001 г. после провала первой половины 1990-х годов объемы поисково-разведочного бурения в стране достигли своего посткризисного максимума (1847 тыс. м). Рост объемов работ во многом был обеспечен за счет округа, доля которого в общероссийском показателе превысила 56% (1044 тыс. м). По сравнению с 1995 г. объемы буровых работ в округе увеличились в три с лишним раза (в России в целом – всего на 21%), и примерно в такой же степени выросли показатели основных видов геофизических работ (2D и 3D-сеймики).

Одной из важнейших причин столь стремительного роста геологоразведочных работ в округе стало активное участие властей региона в финансировании и проведении работ. Но после отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сокращения и последующего обнуления доли региона в налогах на добычу нефти округ лишился собственной финансовой базы для поддержки геологоразведочных работ. Объемы финансирования геологоразведки за счет средств региона (окружного бюджета и территориального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы) в 2001 г. составили 6,5 млрд руб., а к 2011 г. упали в номинальном исчислении в 14 раз – до 465 млн руб.¹⁴ Расходы недропользователей за этот же период номинально выросли с 17,4 до 20 млрд руб., а в реальном исчислении сократились примерно втрое¹⁵.

¹⁴ Согласно отчету об исполнении консолидированного бюджета и внебюджетных фондов – по данным Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

¹⁵ По данным Администрации Ханты-Мансийского автономного округа. URL: <http://www2.admhmao.ru>

Как результат, в 2002–2011 гг. в Ханты-Мансийском автономном округе почти в четыре раза уменьшились объемы поисково-разведочного бурения. Абсолютные масштабы спада (780 тыс. м) таковы, что они перекрывают величину сокращения работ по России в целом – 612 тыс. м. Можно сказать, что в 2002–2007 гг. геологоразведка в округе пережила вторую стадию развала, опустившись к показателям кризисного уровня первой половины 1990-х годов, вследствие чего открытие новых месторождений и запасов нефти в самом ресурсно-обеспеченном регионе страны стало едва ли не делом случая.

Быстрый рост геологоразведки в округе в конце 1990-х годов стал одной из предпосылок «взрывного» ренессанса нефтедобычи в начале 2000-х. Конечно, помогла и конъюнктура мирового рынка, но без подготовленной ресурсной базы за столь короткий срок вряд ли бы удалось нарастить добычу в 2007 г. более чем в 1,7 раза по сравнению с 1998 г. Можно почти не сомневаться, что одной из главных причин текущего спада добычи является резкое сокращение объемов геологоразведочных работ, произошедшее в 2002–2007

г. Если же объемы работ «застынут» на нынешнем уровне, тогда, действительно, трудно будет рассчитывать на поддержание благоприятной динамики добычи и в последующие годы.

В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе более или менее устойчиво растут лишь объемы сейсмо-разведочных работ 3D (прирост на 22–23% в 2011–2012 гг. по сравнению с 2001 г.), что отражает общую политику нефтегазовых компаний в регионе – работать «малой кровью», т.е. при минимальных объемах бурения и с использованием современных геофизических методов сконцентрировать усилия на доразведке эксплуатируемых месторождений и пересчете запасов. Но это путь развития без будущего, путь «приговоренного»...

Складывается впечатление, что крупнейшие российские нефтегазовые компании – во всяком случае те из них, у которых есть серьезные добычные активы за пределами Западной Сибири, – уверились в бесперспективности данного региона. Например, у НК «ЛУКОЙЛ» за период 2000–2011 гг. доля Западной Сибири в общих по компании объемах разведочного бурения снизилась с 50 до 27%, а в добыче

углеводородов – с 67,5 до 50%. На относительно стабильном уровне (примерно 70%) находится только западносибирская доля эксплуатационного бурения. То есть, в политике компании прослеживается тенденция к поддержанию в Западной Сибири объемов эксплуатационных работ на месторождениях, чтобы «дойти корову», но перспективы будущего развития добычи нефти и газа уже связываются с другими территориями – российскими и зарубежными.

Схожая картина и у НК «Роснефть». За последние 5–6 лет годовые объемы инвестиций компании в западносибирские проекты почти не изменились (в сопоставимых ценах), но при этом затраты на разведочное бурение упали в 1,6 раза. В 2011 г. доля Западной Сибири в инвестициях в геологоразведку заметно поднялась лишь по причине сокращения работ в Восточной Сибири, а по остальным компонентам капитальных затрат удельный вес Западной Сибири устойчиво снижается. Добыча нефти в регионе поддерживается на стабильном уровне 78–79 млн т в год, со снижением доли в общем объеме добычи по компании с 76 до 67%.

Ситуация, сложившаяся в Западной Сибири, при нынешней стратегии развития нефтегазового сектора является безысходной. Для остаточных ресурсов нефти, не вовлеченных в разработку, характерно «измельчение» и «усложнение». Например, в проекте Энергетической стратегии Ханты-Мансийского автономного округа отмечается «значительное смещение доли прогнозных ресурсов (неоткрытых месторождений) в сторону мелких и средних по размерам залежей. Гигантские и крупные залежи нефти практически все уже открыты, поэтому будущие открытия связаны с залежами более мелких размеров»¹⁶.

Уже к настоящему времени открыто около 2,2 тыс. мелких и очень мелких (по классификации) залежей с запасами нефти менее 3 млн т, а вероятное общее количество таких залежей превышает число выявленных как минимум на порядок. Ресурсы традиционной нефти не сулят крупных открытий, но,

¹⁶ Энергетическая стратегия Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года. Проект // Вестник недропользователя Ханты-Мансийского автономного округа. – 2011. – № 23. URL: <http://www.oilnews.ru/23-23/>

по мнению И.И. Нестерова, есть еще 127 млрд т запасов в глинистых породах баженовской свиты¹⁷. Даже если в обозримом будущем удастся реально задействовать лишь небольшую часть этого ресурсного потенциала, можно будет получать ежегодно до 10–15 млн т нефти¹⁸.

Как показывает зарубежный опыт, подобная не слишком качественная сырьевая база не интересна крупным нефтегазовым корпорациям; ее освоение – это удел, главным образом, небольших независимых компаний. Недаром же в США насчитывается свыше 13 тыс. малых и очень малых компаний-недропользователей, а в России – их от силы пара сотен, если иметь в виду реально работающие. Эксплуатацией ресурсов сланцевой нефти в Северной Америке до самых недавних пор занимались исключительно независимые компании, и лишь в 2010–2011 гг. нефтегазовые гиганты (Royal Dutch Shell, Statoil) начали покупать «сланцевые активы».

К сожалению, для дальнейшего поступательного развития нефтедобычи в Западной Сибири сейчас нет ни надлежащих институциональных рамок, ни действенных экономических стимулов.

Чтобы реализовать имеющийся в регионе ресурсный потенциал, нужны сотни и тысячи малых и средних нефтяных компаний – добывающих и сервисных, более мобильных и склонных к риску, нежели крупные корпорации, которые доминируют в отечественной нефтедобыче, подавляя всяческую конкуренцию. Должны быть созданы надежные барьеры, ограждающие «малышей» от всевластия крупных компаний. Последние зачастую являются монопольными собственниками региональной специализированной инфраструктуры на обширных территориях и тем самым затрудняют доступ в нефтегазовый бизнес для независимых производителей. Требуется создать механизмы привлечения капитала и гибкую налоговую систему, позволяющую повысить финан-

¹⁷ Нефть из баженовской свиты может заменить традиционную // Информационно-аналитический портал «Нефть России» / Новости. – 2011. – 20 окт. URL: <http://www.oilru.com/news/284769/>

¹⁸ Шпильман А.: Ввод в разработку таких месторождений, как Имилорское, им. В.И. Шпильмана и Гавриковское, может стабилизировать добычу нефти в Югре // Агентство нефтегазовой информации. – 2011. – 29 нояб. URL: <http://www.angi.ru/news.shtml?oid=2782534>

сово-коммерческую привлекательность малых нефтяных проектов и проектов по освоению трудноизвлекаемой нефти.

Конечно, в этом случае государству не придется рассчитывать на серьезное приращение рентных доходов, но ведь и нынешние крупные восточносибирские и шельфовые проекты не отличаются высокой «рентоотдачей». При освоении ресурсов «малой» и «трудной» нефти главное заключается в создании условий для реализации множественных косвенных эффектов в экономике, в том числе на региональном уровне. Масса небольших нефтегазовых проектов априори способна породить гораздо более мощные мультипликативные воздействия, нежели единичные «ванкоры» и «штокма-ны»: «малые» проекты, как правило, связаны более жесткими инвестиционно-бюджетными ограничениями и потому в большей степени ориентированы на экономию средств и ис-

пользование местных (а не импортных) относительно дешевых производственно-технологических факторов.

Иными словами, нельзя «дойную корову» – Западную Сибирь – переводить на «скудный рацион», и уж тем более резать. Если за ней должным образом ухаживать, то она еще на протяжении многих десятилетий сможет порадовать страну высокими «надоями» нефти, которые трансформируются в разнообразные экономические эффекты, включая налоговые доходы государства.

У нынешней ситуации в нефтегазодобыче в Западной Сибири есть и еще один аспект: уровень социально-экономического развития этого региона, качество жизни его жителей тесно связаны с политикой государства на нефтегазовых территориях (напомним, что решение этих задач стало одной из неявных причин приоритетности восточных территорий).

О «блеске» и «падении» основных регионов добычи нефти и газа в Западной Сибири – читайте в следующем номере «ЭКО».