

«Центр» оказался прав, потому что взял больше прав?*

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

Уровень социально-экономического развития нефтегазовых регионов тесно связан с политикой государства и нефтегазовых компаний. Отобрав у регионов часть полномочий, федеральный центр способствовал усилению крупных интегрированных компаний, которые в своей деятельности мало учитывают интересы регионов.

Ключевые слова: Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс, северные автономные округа, Томская область, административная реформа, налогово-бюджетная реформа, распределение полномочий, «нефтегазовый цугцванг»

Развитие нефтегазовых территорий во всем мире происходит под контролем и при участии государства. Опыт северных стран, таких как Канада, свидетельствует: чем дальше на Север – тем активнее роль государства и выше мера его ответственности за судьбы нефтегазовых территорий. Но в странах с федеративным государственным устройством (той же Канаде или США) эти функции и полномочия в основном делегируются на региональный уровень, а за федеральным центром сохраняются ключевые законодательные функции, он определяет общие «правила игры», выступает в роли арбитра. В России же ситуация совершенно иная.

Права у регионов забрали, проблемы остались

Ресурсы углеводородного сырья, сосредоточенные в недрах Западной и Восточной Сибири, севера европейской части России, безусловно, являются общенациональным достоянием, и каждый житель нашей страны имеет право на свой «кусочек» от нефтяного «пирога». Но для нефтегазодобывающих территорий, подобных Ханты-Мансийскому или Ямало-Ненецкому автономным округам, богатства недр образуют сегодня едва ли не единственную основу устойчивого социально-экономического развития.

* Продолжение. Начало см.: ЭКО. – 2013. – № 6.

В 1965–1990 гг., когда формировался Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс, приоритет отдавался народнохозяйственным целям, а социально-экономическое развитие самих добывающих территорий оставалось на втором плане. Как следствие, к началу экономических реформ Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий национальные округа несколько не поднялись вверх по сравнению с «донефтегазовым» периодом, занимая среди регионов страны 50–60-е места по уровню развития социальной сферы.

Освоение ресурсов нефти и газа принесло этим регионам вместо благополучия множество социально-экономических и экологических проблем: вопиющие межотраслевые диспропорции в развитии региональной экономики, перенаселенность вновь построенных городов, низкий уровень обеспеченности населения социальными услугами, загрязнение хрупкой окружающей среды Севера, разрушение естественных условий жизнедеятельности коренного населения. Бросается в глаза значительная неравномерность социально-экономического развития крупных городов и районов нефтедобычи и прочих территорий, которые, как правило, не имеют собственных источников доходов, а живут за счет перераспределения налогов, получаемых от добычи нефти, через бюджет округа (области).

Ситуация заметно улучшилась только с принятием в 1992 г. закона «О недрах». Однако социально-экономический прогресс нефтегазовых регионов Сибири в 1990-х и в начале 2000-х годов был не столь впечатляющим, как может показаться на первый взгляд. При этом Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО на протяжении всей постсоветской истории являлись главными донорами федерального бюджета, отдавая Федерации большую часть налогов, собираемых на территории.

К сожалению, нужно признать, что 2002 г. стал рубежным в динамике социально-экономического развития главных нефтегазовых регионов Западной Сибири. Высокие темпы роста резко замедлились, что в значительной степени объясняется изменением принципов межбюджетного распределения налогов от добычи нефти и газа, напрямую связанного с административной реформой.

Очевидно, что за налогово-бюджетной реформой стояло желание федерального центра добиться более равномерного распределения доходов между регионами, выровнять показатели бюджетной обеспеченности. Но была ли бюджетная обеспеченность нефтегазовых регионов столь высокой, что потребовалось радикально перекрыть пропорции распределения рентных доходов? По оценкам Минфина России, показатель бюджетной обеспеченности Ханты-Мансийского автономного округа в 2003 г. превышал среднероссийский уровень в 3,3 раза, а Ямало-Ненецкого – примерно в 1,7 раза¹. Но эта оценка не учитывает преходящий характер доходов от освоения ресурсов нефти и газа. Приток экономической ренты максимален на стадии активного функционирования и в начале стадии падающей добычи. Затем размер рентного дохода уменьшается и обеспечивает добывающему району лишь нормальную (среднюю) прибыль. Именно поэтому сырьевые регионы должны иметь возможность влиять на создание условий своего дальнейшего развития, формирования более диверсифицированной экономики на стадиях, предшествующих спаду в добыче углеводородов.

Обретение финансово-экономической самостоятельности в 1990-е позволило регионам не только приступить к решению самых насущных социально-экономических проблем, но и заложить основу для будущего развития. Однако к настоящему времени построение будущей диверсифицированной экономики главных сырьевых территорий страны так и осталось на «нулевой» стадии – фундамент заложен, а на большее средств не хватило из-за резкого сокращения финансовых возможностей.

Характерно, что многие перспективные задачи, к решению которых нефтегазодобывающие регионы приступили в 1990-х годах, по своему значению были отнюдь не региональными, а межрегиональными или даже общенациональными. Например, активное дорожное строительство в Ханты-Мансийском округе представляло, по сути дела, формирование второй

¹ Бюджетная обеспеченность рассчитывается как отношение налоговых доходов региона к численности постоянного населения (руб./чел.), она «взвешивается» с учетом коэффициента удорожания условной единицы бюджетных услуг. Данный коэффициент был оценен Минфином в рамках расчетов по Методике распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2003 г.

после Транссиба широтной дорожной сети федерального значения, связывающей регионы Урала и Сибири. Причем это делалось в основном за счет бюджета округа.

О необходимости строительства Среднесибирской широтной магистрали много говорилось еще в советское время, но ни тогдашний союзный центр, ни нынешний федеральный ничего в этом направлении так и не сделали. Что же тогда говорить о диверсификации экономики сырьевых нефтегазовых территорий и решении других «сугубо региональных» проблем? Похоже,

федеральный центр вряд ли вообще когда-нибудь приступит к их решению. Показательны слова одного из высокопоставленных чиновников Минфина: «Нет смысла вкладывать деньги и строить бассейны в северных округах, где через 50 лет кончится нефть и газ и никто все равно жить не будет»². Цинично, но по крайней мере, откровенно. И пусть двухмиллионное население Югры и Ямала особо не обольщается: его участь уже «предрешена» в высоких минфиновских кабинетах.

Особого внимания заслуживает вопрос взаимоотношений между центром и регионами в связи с управлением нефтегазовым сектором. Закон «О недрах» (1992 г.) заложил основу рыночных отношений в сфере недропользования на принципах платности и конкурентности. Далее последовали либерализация нефтяного рынка (при сохранении государственного регулирования рынка природного газа) и приватизация предприятий НГС. В результате в российском нефтегазовом секторе сложилась новая организационно-экономическая структура с преобладанием частного капитала и вертикально интегрированных компаний и новая структура управления, в которой за государством остались наиболее важные регулирующие функции в вопросах недропользования, ценообразования, тарифной политики и налогообложения. В 2000-е годы эта система стала трансформироваться в сторону консолидации активов «под крылом» крупнейших компаний, усиления монопольных тенденций и прямого участия государства.

Произошло значительное перераспределение регуляторных полномочий в пользу федерального центра. Современную институциональную среду в НГС можно определить как «государственно-частно-монополистическую» с доминантой

² Фрумкин К. Автономные округа теряют экономический смысл // Независимая газета. – 2003. – 21 мая. URL: <http://www.ng.ru/gazeta/2003-05-21/>

«ручного управления», осуществляемого едва ли не на высшем уровне государственной власти. Однако «ручное управление» более или менее приемлемо для освоения новых крупных ресурсных источников, но совершенно непригодно в старых добывающих регионах, включая Западную Сибирь. Можно даже сказать, что определенные позитивные результаты в развитии нефтегазодобычи в Татарстане, Ханты-Мансийском АО, Республике Коми и ряде других российских регионов достигаются не благодаря, а вопреки «ручному управлению».

В условиях ухудшения горно-геологических условий добычи нефти и газа должна расширяться сфера деятельности малых и средних (независимых) производителей, более мобильных и склонных к риску по сравнению с крупными вертикально интегрированными. Актуальной становится дифференциация подходов и методов управления в зависимости от степени истощения и величины запасов на месторождениях, продуктивности скважин, а также от нацеленности на повышение нефтеотдачи и применение новых технологий добычи. При этом вследствие увеличения числа и сокращения размеров месторождений, вовлекаемых в разработку, значительно возрастает число проводимых конкурсов и аукционов, увеличиваются объемы работ по контролю и мониторингу выполнения лицензионных соглашений, условия которых могут становиться все более и более разнообразными. В данной ситуации наиболее рациональный путь дальнейшего развития системы управления нефтегазовым сектором лежит через **децентрализацию управленческих функций, через их приближение к объектам управления, расширение компетенций органов власти регионального и даже муниципального уровня.**

Административная реформа, которую вряд ли можно считать законченной, как раз и позволяет найти правильное решение, основанное на принципе «двух ключей». Деятельность федеральных органов управления должна концентрироваться на разработке и реализации национальной политики по отношению к нефтегазовому сектору, обосновании и проведении в жизнь стратегических решений, а также разработке норм и правил, обеспечивающих эффективное развитие сектора и регулирующих деятельность региональных властей.

Основную массу функций процессуального характера целесообразно передать на региональный уровень – органам власти субъектов Федерации и совместным федерально-территориальным органам управления.

Как показывает практика Ханты-Мансийского автономного округа, крупные нефте- и газодобывающие регионы лучше подготовлены к выполнению таких функций, нежели федеральный центр. В развитие принципа «двух ключей» и разграничения полномочий имеет смысл выделить в одну группу наиболее крупные месторождения, месторождения на шельфе, имеющие стратегическое значение и находящиеся в федеральной юрисдикции, а в другую – все остальные, под юрисдикцией регионов.

Необходимость приближения регуляторной деятельности непосредственно к местам добычи нефти и газа обусловлена еще и тем, что на стадиях высокой степени зрелости нефтегазовых провинций особенно важно решение социальных проблем – поддержание определенного уровня деловой активности и обеспечение занятости населения. Поэтому применяются не только системы скидок и льгот при уплате специальных и даже обычных налогов, но и особые налоговые режимы (включая упрощенные льготные системы, широкое распространение режима СПП).

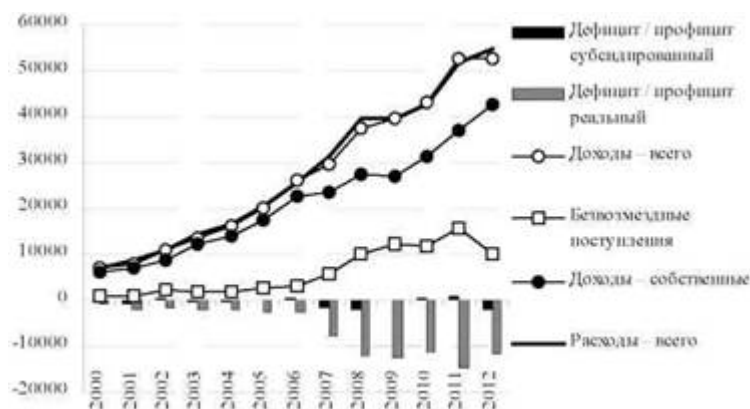
Негативные последствия налогово-бюджетной реформы

Социально-экономическая ситуация в Ханты-Мансийском автономном округе сейчас вызывает особую тревогу в связи со спецификой демографических процессов. Общая численность населения округа устойчиво возрастает, но при высоком уровне рождаемости быстро увеличивается численность пенсионеров. Поэтому необходимо одновременно решать множество принципиально различающихся, но равноприоритетных социальных проблем: и жилье строить, и детские сады, и школы, и объекты здравоохранения, заниматься созданием новых рабочих мест, проводить программы социальной поддержки и молодых семей, и людей пожилого возраста. Но бюджетно-финансовые возможности за последние годы существенно сузились.

В целом за 2001–2011 гг. в округе доходы консолидированного бюджета в номинальном исчислении выросли более чем вдвое, но в сопоставимых ценах доходы 2011 г. по сравнению с 2000 г. уменьшились в 1,5 раза. В 2011 г. сумма безвозмездных поступлений в бюджет округа по федеральным каналам финансирования достигла 17,6 млрд руб., или более 9% к величине собственных доходов, полученных на территории. В структуре бюджетных расходов тоже произошли разительные изменения – из-за своей ограниченности бюджет стал более социально ориентированным; доля расходов на национальную экономику (включая воспроизводство минерально-сырьевой базы и дорожное строительство) сократилась с более чем 40% в начале 2000-х годов до 8% в 2011 г., а по абсолютной величине эти расходы в сопоставимых ценах уменьшились в восемь раз. Некоторое увеличение расходов в 2012 г. было достигнуто ценой бюджетного дефицита в размере 8,3 млрд руб., или 4,1% к сумме собственных доходов.

Справедливости ради нужно признать, что и в настоящее время уровень бюджетной обеспеченности округа заметно выше среднероссийского, поэтому в каком-то смысле пример округа не очень показателен. Гораздо более ярко негативные последствия

налогово-бюджетной реформы видны на примере Томской области, где проживает чуть более миллиона человек и добывается около 12 млн т нефти (с газовым конденсатом) и 4 млрд м³ газа, т.е. добыча углеводородов в расчете на душу населения составляет 14,5 т н.э. (в среднем по РФ – около 8 т н.э.). Собственные бюджетные доходы региона в 2001–2011 гг. выросли в номинальном исчислении в шесть раз, а в реальном – всего на 20%. При этом если в 2000 г. удельный вес трансфертов и субсидий в совокупных доходах регионального бюджета был менее 11%, то к 2011 г. он достиг почти 30%, а по отношению к величине собственных доходов – 42,5%. Реальный дефицит, т.е. без учета федеральной финансовой «подпитки», регионального бюджета и территориального государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования сейчас составляет порядка 15–16 млрд руб. в год (рис. 1). Сокращение федеральных дотаций в 2012 г. обернулось для Томской области резким замедлением роста бюджетных доходов и расходов.



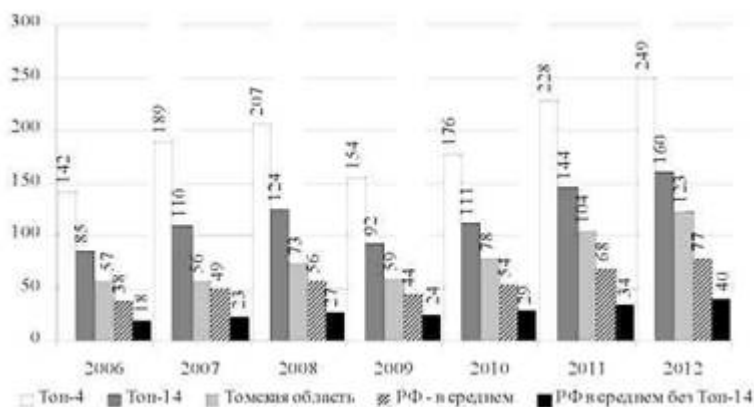
Источник: по данным Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета округа. URL: <http://www.roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>

Рис. 1. Изменение параметров консолидированного бюджета Томской области в 2000–2012 гг., млрд руб.

При этом Томская область является одним из доноров федерального бюджета. Так, в 2011 г. на территории области в бюджеты всех уровней было собрано 109,2 млрд руб. налогов и сборов (в два с лишним раза превышает сумму расходов консолидированного бюджета области), в том числе в федеральный – 76,7 млрд руб. (более 70% от общей суммы), в консолидированный бюджет региона – 32,5 млрд руб.³ И это еще без учета доходов федерального бюджета от экспорта томской нефти.

Общая «налогоотдача» Томской области – поступление налогов и сборов в бюджетную систему РФ в расчете на душу населения – в 1,6 раза превышает среднероссийский уровень и в 3,1 раза – средний показатель регионов, не входящих в число основных производителей нефти и газа (рис. 2). Но по показателю «налогоотдачи» для регионального консолидированного бюджета Томская область (35 тыс. руб.) отстает от среднероссийского уровня (41 тыс. руб.). Иными словами, Томская область вполне самодостаточна с бюджетно-финансовой

³ О поступлении налогов и сборов в бюджеты различных уровней на территории Томской области за январь–декабрь 2011 года. – Управление ФНС по Томской области. URL: <http://www.r70.nalog.ru/statistic/pn70/3891552/>



Примечания. Топ-4 – Основные регионы-доноры (Тюменская область с автономными округами, Москва, Санкт-Петербург, Сахалинская область) с наиболее высоким уровнем «налогоотдачи»;

Топ-14 – Топ-4 плюс еще 10 основных нефтегазодобывающих регионов России.

Источник: «Росстат» – Единая межведомственная информационно-статистическая система / ЕМИСС. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>

Рис. 2. Поступление налогов и сборов в бюджетную систему РФ в расчете на душу населения в 2006–2012 гг., тыс. руб.

точки зрения, однако «правила игры» таковы, что регион оказывается в финансовой зависимости от центра. Вряд ли эту ситуацию можно считать нормальной.

Остается только признать, что самодостаточность регионов – социально-экономическая, бюджетно-финансовая и тем более административная, – никак не вписывается в систему ручного управления. Но без такой самодостаточности, при крайней узости компетенций и слабой финансовой базе трудно рассчитывать на то, что регионы станут проявлять активность в решении вопросов собственного развития. Чрезмерная зависимость от федерального центра постоянно побуждает регионы к тому, чтобы под любым предлогом выпросить или «выбить» у Москвы дополнительные финансовые ресурсы под местные проекты – за счет включения в какую-нибудь федеральную программу, «строчку» федерального бюджета или за счет налоговых послаблений. Но это – тупиковый путь развития и для самих регионов, и для страны в целом.

Интересы регионов бизнесу не интересны

Взаимоотношения между российскими регионами и нефтегазовым бизнесом во главе с крупнейшими корпорациями-монополистами всегда складывались не просто и во многом строились на неформальной основе. Конечно, неформальные отношения между бизнесом и властью – отнюдь не российская специфика, но в демократических странах с развитыми рыночными институтами законодательно регулируемые и неформальные отношения органично взаимодополняют друг друга, образуя общий каркас правил поведения для бизнеса и власти. В России же ситуация иная – широкое распространение получили соглашения о сотрудничестве между регионами – субъектами Федерации и ведущими компаниями нефтегазового сектора. Обычно они служат неким подтверждением взаимной лояльности договаривающихся сторон.

В последние годы «с подачи» федерального центра компания считается лояльной, если она своевременно и сполна платит налоги в казну. При этом за кадром остаются вопросы, каким образом зарабатываются доходы и как расходуется та их часть, что остается после уплаты налогов. Поскольку крупные нефтегазовые компании являются экстерриториальными и вертикально интегрированными, то ответы на поставленные вопросы затрагивают жизненные интересы регионов.

Совершенно очевидно, что при современной организационно-экономической структуре компаний нефтегазового сектора интересы регионов, где осуществляется добыча нефти и газа (прежде всего, речь идет о Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах, Томской области), наиболее уязвимы. Финансовые ресурсы начинают уводиться с добывающих территорий еще в процессе движения продукции компаний по вертикальной технологической цепочке, что связано с механизмами трансфертного ценообразования и отсутствием реально работающего рынка сырой нефти и газа.

В этом отношении показателен пример ОАО «Томск-нефть», контроль над которым поровну поделили две госкомпании – «Роснефть» и «Газпром нефть». Товарные потоки «Томскнефти» с 2007 г. якобы полностью «замкнуты» на внутренний рынок, а экспорт нефти контролируют торговые

структуры материнских компаний, получающие всю маржу. Как следствие, лишаются части дохода и томская нефтяная «дочка» двух госкомпаний, и бюджет региона. Поэтому для соблюдения равенства интересов территорий должны работать механизмы квотированного учета экспорта с равно пропорциональным распределением между предприятиями.

Характерно, что схемы перераспределения финансовых ресурсов в значительной степени непрозрачны для регионов. Например, компания «Сургутнефтегаз» традиционно считается одной из наиболее лояльных: она аккуратно платит налоги, вкладывает значительные средства в развитие производства, занимается решением социальных вопросов в регионах своей деятельности. Однако сумма финансовых инвестиций компании к настоящему времени достигла 929 млрд руб. (29,5 млрд долл.), из которых около 90% приходится на депозитные вклады. При этом компания не раскрывает, какие активы приобретаются и какие вклады делаются. На сегодняшний день финансовая «зачатка» «Сургутнефтегаза» почти в полтора раза превышает, к примеру, суммарный годовой объем инвестиций в экономику Ханты-Мансийского округа (648,6 млрд руб. в 2011 г.). И «Сургутнефтегаз» – не исключение: значительные финансовые резервы есть практически у всех нефтяных компаний. С той лишь разницей, что у «ЛУКОЙЛа», например, финансовые инвестиции более прозрачны.

Финансовые потоки компаний подвержены воздействию различных факторов. Например, денежные средства из «Томск-нефти» выводятся за счет дивидендов и займов дочерним компаниям основных акционеров. За 2007–2010 гг. нетто-движение средств по этим статьям составило 46,3 млрд руб. Основные акционеры заинтересованы в выводе средств со счетов «Томск-нефти», дабы минимизировать риски, связанные с долговыми претензиями, которые возникли после банкротства «ЮКОСа» («Томскнефть» – его бывшая «дочка»).

Следует отметить, что нелояльность нефтяных компаний к регионам добычи углеводородного сырья была заложена изначально. Нефтяные компании в значительной степени сами для себя устанавливали правила игры. Поначалу нелояльность компенсировалась огромной социальной нагрузкой: вместе

с производственными активами компании получили жилищный фонд, объекты социально-бытовой инфраструктуры и т.д. Но сейчас непроизводственные фонды в большей части переданы на балансы региональных и муниципальных органов власти. Соответственно возросла и значимость фактора компенсаций, которые теперь принимают форму обязательств в рамках соглашений нефтяных компаний с регионами.

Изменился и баланс сил во взаимоотношениях между нефтегазовыми компаниями и регионами. Компании в ходе развития и укрупнения постоянно наращивают свою мощь, что ведет и к усилению монопольных тенденций в нефтегазовом секторе. Возможности регионов, наоборот, сужаются: они утратили значительную часть регулирующих и властных полномочий в вопросах недропользования, налогообложения, законодательной деятельности.

Покажем ситуацию на примере Ханты-Мансийского автономного округа. С 1992 г., когда был принят закон «О недрах», в округе сложились традиции социально-ориентированного развития на основе использования углеводородных ресурсов. В строгом соответствии с федеральным законодательством, а зачастую в опережающем порядке сформировались механизмы регулирования процессов недропользования и высокие стандарты требований к нефтяным компаниям. В округе были развернуты масштабные программы развития и диверсификации экономики, включая создание инфраструктуры. Сейчас все это поставлено под угрозу.

Одна из причин создавшейся ситуации – сужение полномочий региона – уже была названа. Другая связана с особенностями ресурсного потенциала округа. По величине потенциальных ресурсов нефти у округа нет конкурентов в нашей стране, но «сливки» уже сняты, а для освоения оставшихся ресурсов нефти требуются новые технологические решения и новые организационно-экономические подходы⁴. Но пока ни крупнейшие российские нефтяные компании, ни федеральные власти к этому не готовы.

При этом в долгосрочных планах развития ведущих нефтяных компаний – «ЛУКОЙЛа», «Сургутнефтегаза»,

⁴ Подробнее см.: *Шмат В.В.* Зачем резать «дойную корову»? // ЭКО. – 2013. – № 6. – С. 94–111.

«ТНК-ВР» – почти не содержится новых крупных проектов по освоению ресурсов на территории округа. Акценты в долгосрочном развитии смещены в сторону Восточной Сибири, Дальнего Востока, севера европейской части России, шельфа арктических морей, зарубежных проектов. Например, в стратегии развития группы «ЛУКОЙЛ» интенсификация добычи на существующих

месторождениях предусматривается только в краткосрочной перспективе. Совершенно очевидно, что это относится и к Ханты-Мансийскому АО⁶. Во многом схожая линия поведения просматривается и у других компаний.

Поскольку система неформальных отношений между регионами и нефтегазовыми компаниями очень сложна и противоречива и на нее влияют внешние, не управляемые на региональном уровне факторы, в интересах регионов необходимо усилить действие нормативно-правовых методов регулирования деятельности компаний, которые давно практикуются в странах с рыночной экономикой, в частности:

- в недропользовании – участие регионов в согласовании лицензионных условий, усиление их компетенций в регулировании процессов освоения небольших, низкопродуктивных, сложнопостроенных месторождений нефти и газа, остаточных запасов и т.п.;
- в налогообложении – гибкость, защита от трансфертного ценообразования, приоритет компетенции регионов по вопросам, слабо затрагивающим интересы Федерации, например в налогообложении операций по освоению запасов «маргинальной» нефти;
- в регулировании рынков – создание нормативной базы для ускорения формирования рынков в сфере нефтесервиса и научно-технической продукции, поощрение конкуренции, антимонопольные ограничения.

Но пока суровая действительность дает примеры совершенно иного свойства, причем не только в старых, но и в новых добывающих регионах, где, казалось бы, есть возможность выстраивать иную модель освоения ресурсов нефти и газа, не отягощенную «грузом» прошлых проблем. В новых нефтегазоносных провинциях – таких как Восточная Сибирь –

⁵ Совет директоров ОАО «ЛУКОЙЛ» утвердил программу стратегического развития группы «ЛУКОЙЛ» на 2004–2013 гг. Пресс-релиз. – 21 нояб. 2003. Официальный сайт компании. URL: http://www.lukoil.ru/press.asp?div_id-1&id-508&year-2003.

⁶ НК «ЛУКОЙЛ» – День инвестора: Стратегия 2012–2021 гг. URL: <http://www.lukoil.ru/static.asp?id-413>.

формируется модель «вахтово-дистанционного» освоения ресурсов, сводящая к минимуму финансовые риски компаний и... мультипликативные эффекты в экономике регионов.

Вдохновляясь корпоративными выгодами

Трассы строящихся и проектируемых трубопроводных систем сдвинуты далеко к северу от БАМа, на сотни километров от обжитой части Сибири. Приближение магистральных нефте- и газотранспортных коммуникаций к месторождениям, выгодное компаниям-недропользователям, усиливает анклавный характер процессов освоения нефтегазовых ресурсов, а для целого ряда забайкальских регионов ограничивается доступ к источникам природного газа. Судьба злополучной Ковыкты показывает, что «Газпром», руководствуясь своими корпоративными выгодами, менее всего склонен к «западному» варианту решения транспортной проблемы, предусматривающему подключение месторождений Иркутской области и Красноярского края к действующей Единой системе газоснабжения, которая сейчас заканчивается на территории Кемеровской области⁷. Лучше проложить «трубу» в северном направлении в обход Байкала – подальше от местных потребителей.

К строительству ВСТО привлекаются подрядчики и рабочая сила из Поднебесной (более 1700 китайских специалистов). В результате возможности трудоустроиться лишаются местные жители регионов, по территории которых проводят нефтепровод. Только в Якутии, где более 44 тыс. безработных, власти намеревались трудоустроить за счет строительства ВСТО к 2011 г. 34 тыс. местных жителей. В этой ситуации трудоспособное население, в первую очередь, со средним специальным образованием, покидает Сибирь в поисках работы⁸.

⁷ Независимый анализ путей транспортировки углеводородного сырья с Ковыктинского газоконденсатного месторождения. – Москва – Новосибирск – Иркутск, 2007. – Интернет-сайт проекта «Леса высокой природоохранной ценности» / Варианты прохождения трассы трубопровода с Ковыктинского ГКМ. URL: <http://www.hcvf.net/rus/oil/>.

⁸ 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

Развитие нефте- и газодобычи способно оказать серьезное мультипликативное воздействие на экономику восточных регионов России. Но нефтегазовый мультипликатор не заработает сам по себе – необходимы условия, которые заставят как нефтегазовый бизнес, так и местных поставщиков и подрядчиков любой территории активно взаимодействовать друг с другом. Сегодня в Восточной Сибири таких условий нет, поэтому интеграция зарождающейся нефтегазовой промышленности в экономику регионов превратилась в серьезную проблему. Освоение нефти и газа и формирование специализированной инфраструктуры ориентируются на широкое привлечение внешних финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов. В результате **на территории восточносибирских регионов складываются нефтегазовые хозяйственные анклав, изолированные экономически и пространственно.**

С точки зрения зависимости от нефтегазового сектора наиболее уязвимы сырьевые регионы Крайнего Севера (например, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа) с моноотраслевой структурой экономики, где нефте- и газодобывающие, геологоразведочные, инфраструктурные предприятия НГС выступают в роли главенствующих хозяйственных субъектов, бюджетных «доноров» и работодателей. Причем эти предприятия в основном входят в состав крупнейших интегрированных нефтегазовых компаний.

Непосредственная зависимость Ханты-Мансийского округа и тем более Томской области от нефтегазового сектора выглядит слабее, чем у их северных «собратьев». Но если учесть, что подавляющее большинство хозяйственных субъектов так или иначе связаны с предприятиями нефте-и газодобычи, то картина выглядит не слишком обнадеживающей. В Восточной Сибири, где масштабное освоение нефтегазовых месторождений только начинается, уже складывается зависимость регионов от будущей добычи. Статистически роль нефтегазового сектора в экономике, например Красноярского края, относительно невелика (около 25% в промышленном производстве), однако на фоне стагнации традиционных отраслей (в обрабатывающем секторе среднегодовой темп прироста производства за 2005–2011 гг. составляет минус 0,2%) бурно растущая нефтедобыча становится

главным фактором промышленного роста в обозримом будущем и основной инвестиционно-привлекательной отраслью региональной экономики (в 2009–2010 гг. на долю топливного сектора приходилось, соответственно, 43 и 31% инвестиций в основной капитал по Красноярскому краю)⁹. Экономика региона из многопрофильной, с высоким удельным весом обрабатывающих производств, превращается в зависимую от сырьевого сектора. Однако иной альтернативы пока не просматривается.

В несколько лучшем положении находятся территории Урало-Поволжья и юга России, где сочетаются добыча и глубокая переработка углеводородов и экономика в целом более диверсифицирована. Но и поволжским регионам приходится взаимодействовать с теми же интегрированными компаниями, поэтому их интересы зависят от корпоративных стратегий и планов, от отраслевых и территориальных приоритетов компаний.

К сожалению, регионы разрозненны, а крупная интегрированная компания выступает как консолидированная сила. Особой конкуренции между крупнейшими интегрированными компаниями не наблюдается, поэтому степень консолидации интересов бизнеса в целом существенно выше, чем у территорий, которые вынуждены конкурировать друг с другом, чтобы привлечь бизнес, а компании могут выбирать для себя регион с более выгодными условиями для деятельности. Можно сказать, что **политика федерального центра, поощряющая консолидацию нефтегазового бизнеса и укрупнение компаний объективно работает против интересов регионов**. Равно как и упадок инициативных форм и организаций межрегионального сотрудничества, который произошел в 2000-х годах с образованием федеральных округов, после того как аппараты полномочных представителей «оттянули» на себя координирующие компетенции у добровольных межрегиональных ассоциаций.

Федеральный центр вольно или невольно «подыгрывает» крупнейшим нефтегазовым компаниям, с очевидностью не заинтересованным в усилении единства территорий и в том, чтобы регионы могли проводить согласованную политику,

⁹ По данным Красноярскстата. – Краткосрочные социально-экономические показатели / Сводные показатели. URL: <http://www.krasstat.gks.ru/>

особенно в вопросах недропользования, к чему, например, в 1990-е годы продвигались добывающие регионы Сибири в рамках ассоциации «Сибирское соглашение». Старый добрый принцип «разделяй и властвуй» действует и в отношении между нефтегазовым бизнесом и регионами.

Нефтегазовый бизнес пользуется тем, что практически повсеместно из своих не слишком богатых бюджетов регионы в рамках своих компетенций предоставляют льготы даже крупнейшим нефтяным компаниям. Власти нефтегазодобывающих регионов, в особенности новых, боятся отпугнуть инвесторов и зачастую не прибегают к решительным мерам по отношению к нерадивым недропользователям, не выполняющим условия лицензионных соглашений, поскольку это может испортить «инвестиционный имидж». Лицензионные участки простаивают, объемы геологоразведочных работ недостаточны, а новых открытий почти нет. Так, в Восточной Сибири, где в зоне действия специальной программы геологического изучения зарегистрировано 56 компаний-недропользователей и распределено 150 участков недр (в том числе в 2005–2009 гг. – 91), подавляющее большинство известных месторождений было выявлено еще в советские годы¹⁰.

Нужно подчеркнуть, что межрегиональная конкуренция в развитии нефтегазового сектора зачастую менее эффективна, нежели кооперация. В особенности это относится к перерабатывающему сегменту, которому присуща довольно широкая свобода в выборе пунктов размещения производств. Сегодня со всей остротой встает проблема, что делать с газовыми ресурсами Восточной Сибири: прежде чем начинать «большую» добычу, нужно ввести все необходимые объекты газотранспортной инфраструктуры и мощности по переработке газа. А где именно? В Красноярском крае, в Иркутской области или в Якутии? Названные регионы конкурируют, стараясь привлечь внимание крупнейших недропользователей, которые и должны решать вопросы,

¹⁰ Ефимов А.С., Герт А.А. и др. Основные результаты (2005–2011 гг.) и актуальные задачи изучения и освоения ресурсов углеводородного сырья Восточной Сибири // Геология и минерально-сырьевые ресурсы. – 2011. – № 4. URL: <http://sibntc.ru/publication.htm>.

связанные с использованием газовых ресурсов. А ресурсы эти таковы, что сосредоточение переработки в одной точке приведет к сверхконцентрации мощностей с массой негативных последствий.

В Восточной Сибири можно построить 3–4 крупных газохимических комплекса, связав их современной транспортной инфраструктурой. Но ведущие «игроки» – «Газпром» и «Роснефть» – больше заинтересованы в том, чтобы собрать все где-нибудь в одном месте и минимизировать затраты и на инфраструктуру, и на развитие самих территорий. При этом, похоже, компании выжидают, кто начнет первым, чтобы пристроиться за лидером и сэкономить побольше. А регионы пребывают в томительном ожидании, поскольку ни «Газпром», ни «Роснефть» определенных планов по реализации своих газовых программ до сих пор не выдвинули, равно как не показали и стремления к согласованию, координации действий.

Все приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что нефтегазовый бизнес и, в первую очередь, крупнейшие интегрированные компании сегодня не склонны особо считаться с интересами регионов. Времена нынче не те! Каких-нибудь лет десять назад в управлении недропользованием действовал принцип «двух ключей», и на территориях формировались крупные фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы, представлявшие собой чрезвычайно «лакомый пирог» для всех нефтегазовых компаний, независимо от размеров и финансового положения. Сейчас регионы лишились многих возможностей, а компании, наоборот, усилились и могут диктовать свои интересы ослабевшим «оппонентам». Последние нередко оказываются в роли просителей, вынуждены идти на поводу у бизнеса и зачастую даже «закрывать глаза» на его прегрешения.

Такой диспаритет интересов территорий и бизнеса является одной из характерных черт современного «нефтегазового цугцванга». Принося в жертву интересы регионов, бизнес стремится, и это у него неплохо получается, к усилению своей позиции в соперничестве с государством, что отнюдь не способствует эффективному развитию нефтегазового сектора на благо нашей страны.