

К выходу монографии Крюкова В.А., Токарева А.Н. «Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки)»

А.Г. Аганбегян,
академик РАН, доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой ЭТнП

Тема монографии — нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике. Практическую значимость поднятой в книге проблемы трудно переоценить. В последние годы в связи с резким (более чем наполовину) повышением цен на нефтегазовое сырье темпы социально-экономического развития страны напрямую зависят от использования этих ресурсов. Почти две трети экспорта страны составляет экспорт нефти и газа (включая продукты переработки нефти). В приросте экспорта эта доля намного выше.

До повышения цен на нефть и газ в 1998–1999 гг. объем экспорта составлял около \$75 млрд, затем, при первом повышении цен в 2000 г., он сразу вырос на 40 % и в 2000–2002 гг. составлял около \$105 млрд в год. С 2003 г. началось ежегодное и значительное повышение экспортных цен, и, соответственно, объем экспорта подскочил в 2003 г. до 136, в 2004 г. — до 183, в 2005 г. — до 245 и в 2006 г. — до \$305 млрд. За семь лет объем экспорта увеличился в четыре раза, а приток валюты в страну — на \$230 млрд в год.

При этом экспорт почти вдвое превышал импорт, положительное сальдо внешней торговли с 2005 г. намного превысило \$100 млрд, соответственно, с большим превышением складывался весь платежный баланс страны. Такой приток валюты вызвал огромный рост резервных валютных фондов, находящихся в распоряжении Центрального банка Российской Федерации (золотовалютные резервы) и Правительства Российской Федера-

ции (Стабилизационный фонд и профицит бюджета), суммарный размер которых превысил \$500 млрд (более половины валового продукта страны). По этому показателю Россия вышла на третье место в мире после Китая и Японии. Кроме того, многократно вырос объем федерального бюджета, куда поступает подавляющая часть валютных налогов, прежде всего налог на экспорт, зависимый от экспортной цены на нефть. Объем федерального бюджета с \$18 млрд в 1998–1999 гг. вырос до \$240 млрд в 2006 г., то есть увеличился за семь лет в 13 раз.

Удивительно, что при столь огромной практической значимости и пристальном общественном интересе к использованию нефтегазовых ресурсов теоретическое осмысление их роли в социально-экономическом развитии страны, научное обобщение уже имеющегося пятнадцатилетнего опыта хозяйствования в условиях рынка, анализ богатейшего зарубежного опыта использования нефтегазовых ресурсов с выводами о возможности его использования в России — до сих пор непаханое поле.

Основной интерес к нефтегазовым ресурсам — интерес фискальный — проявляет Министерство финансов Российской Федерации. Преобладание фискального начала в решении всех экономических проблем, к сожалению, является сердцевиной нашей экономической политики. Даже разработка Налогового кодекса Российской Федерации была поручена фискальному ведомству, а не независимой комиссии, состоящей из специалистов и политиков, как это практикуется в других странах. Такой подход сродни идее поручить составить уголовный кодекс милиции. В таких условиях стимулирующее начало в развитии экономики, прежде всего ее высокотехнологичных и наукоемких отраслей, определяющих будущее, было подавлено.

подавляющая часть выгод от использования нефтегазовых ресурсов в благоприятной внешнеэкономической обстановке пошла либо на формирование чрезмерных, не работающих резервов государства, к тому же ежегодно обесценивающихся из-за повышенной инфляции и увеличения курса рубля по отношению к другим валютам, либо на «проедание» средств по линии бюджета. Эти средства, к сожалению, не пошли сколь-нибудь заметной долей на обновление безнадежно устаревших основных фондов, машин и оборудования, средний срок действия которых в стране сейчас около 18 лет (при нормальном сроке семь-восемь лет).

При небывало высоком притоке валюты в последние семь-восемь лет мы даже не попытались сформировать рыночную инфраструктуру инвестиций — фонды «длинных денег», не смогли создать рынок капитала, организовать перелив огромных средств из традиционных отраслей в новую экономику, тем самым не вложили средства в свое будущее и сейчас, в преддверии снижения экспортных цен, стоим на распутье и должны в менее благоприятных условиях начинать серьезные структурные реформы, чтобы поддержать необходимые стране темпы социально-экономического развития.

На начальном этапе — в 90-е гг. прошлого столетия — все природоресурсное законодательство и в целом система регулирования процессов недропользования в России были подчинены задаче вовлечения природных ресурсов в рыночный оборот и получения государством как можно большей экономической ренты. В настоящее время в связи с переходом экономики в более устойчивое состояние и необходимостью решения задач развития (уже не восстановления) основные акценты должны быть смещены в сторону формирования условий участия минерально-сырьевого комплекса в решении более широкого круга социально-экономических вопросов. Ключевой вопрос при этом: что дает обществу освоение и использование минерально-сырьевых ресурсов? Изучение опыта ведущих индустриально развитых стран мира в этой области показывает, что за истекшие 20–30 лет в мире разработаны и успешно реализованы подходы к интеграции задач освоения минерально-сырьевой базы с решением широкого круга социально-экономических задач. России этот путь только еще предстоит пройти. Все это предполагает перенесение акцентов с анализа оценки только финансово-экономических последствий реализации проектов к социально-экономическим результатам их осуществления.

Предлагаемая вниманию читателей книга с точки зрения отмеченных выше проблем является попыткой авторов дать ответы на данные вопросы.

Монография отражает результаты пионерных исследований, выполненных авторами на протяжении последних 8–10 лет. Данная монография является логическим продолжением проводимых в секторе экономических проблем развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса ИЭОПП СО РАН исследований по институциональным проблемам функционирования и развития не только нефтегазового комплекса, но и в целом минерально-сырьевого сектора экономики России.

По своей структуре, по содержанию и по глубине рассмотрения затронутых проблем предлагаемая вниманию читателя книга является серьезным вкладом в изучение как теоретических, так и прикладных проблем, связанных с вопросами вовлечения в социально-экономический оборот, освоения и использования невозобновляемых минерально-сырьевых ресурсов. Именно социально-экономическая направленность рассмотрения проблем и вопросов использования природно-ресурсного потенциала является наиболее сильной и отличительной стороной подхода, предлагаемого и развиваемого авторами.

Основываясь на базовых постулатах институциональной теории (праве собственности, условиях и динамике институциональных преобразований и т.д.), авторы последовательно рассматривают состав, структуру и особенности институциональных систем в сфере недропользования. Переход от разрозненных элементов институциональной среды к институциональной системе в сфере недропользования является одним из основных и ключевых элементов разработанного и представленного на страницах монографии подхода.

Авторы показывают, что значительные роль и место минерально-сырьевых ресурсов (прежде всего углеводородов — нефти, газа и сопутствующих им компонентов) не только не исключают инновационно-ориентированный путь развития, но, напротив, предполагают его. Однако автоматически данная предпосылка не реализуется. Необходимо, по мнению авторов, как минимум два основных условия — понимание современных особенностей включения освоения ресурсов углеводородного сырья в социально-экономические процессы и наличие сбалансированного ресурсного режима (системы норм и правил, «задающих» условия освоения недр). К сожалению, ситуацию в России отличает фрагментарный характер реализации отмеченных выше условий. Роль углеводородов рассматривается в основном с фискальной точки зрения, а о наличии ресурсного режима не приходится говорить — имеются лишь отдельные, зачастую весьма разрозненные фрагменты будущей системы.

Наличие разнообразных барьеров, обусловленных как спецификой нефтегазового сектора, так и особенностями активов, а также неполнотой ресурсного режима, ведет, по мнению авторов, к искажениям картины и недополучению обществом (а не только государством) значительной части потенциальной социальной ценности углеводородов. Достаточно сослаться на массовое сжигание на многих промыслах России самого ценного попутного нефтяного газа. По оценкам, сжигается 20–25 млрд куб. м газа общей стоимостью до \$10 млрд (в книге этому посвящен специальный раздел).

Более сложным вопросом, не нашедшим, на мой взгляд, достаточного освещения в монографии, является нерациональное, излишне интенсивное (не хочется применять термин «хищническое») извлечение нефти из недр. Ведь по объемам разведанных запасов нефти Россия занимает в мире пятое-шестое место, значительно уступая, например, Ирану и Ираку. В сравнении с другими странами на единицу запасов в России извлекается в три — пять раз больше нефти, чем в других нефтедобывающих странах. И не случайно, что при такой интенсивности до 70 % нефти остается в пластах и только 30 % извлекается. Анализ этого аспекта проблемы использования нефтегазовых ресурсов страны хотелось бы видеть в будущих работах авторов.

Сделаем еще одну оговорку: монография посвящена нефтегазовым ресурсам, используемым нефтяными компаниями, которые в России работают в основном на рыночной основе. Здесь нет специального раздела, посвященного проблемам добычи природного газа и деятельности «Газпрома» как государственной монополии. Эта тема еще ждет своих исследователей.

Предлагаемый авторами подход позволяет по-иному рассматривать проблемы формирования системы государственного регулирования и управления минерально-сырьевым сектором экономики и закладывает концептуальные основы формирования более обоснованного подхода к выработке государственной политики в этой области.

Выход данной книги, несомненно, является заметным событием в научной жизни сообщества специалистов, занимающихся проблемами освоения и использования минерально-сырьевого потенциала России. Не на все поставленные авторами в книге вопросы даны исчерпывающие ответы, но главное, что книга позволяет по-иному взглянуть на обсуждаемые в научном и профессиональном сообществе проблемы и заставляет задуматься о возможных путях и подходах к их решению. □



**Нефтегаз,
Энергетика
и Законодательство**

Выпуск 7, 2008 г.

**Информационно-правовое
издание топливно-
энергетического
комплекса России
и других стран СНГ**

Основу этого ежегодного сборника составляют наиболее интересные аналитические материалы, представленные на 7-й Международной научно-практической конференции «НефтьГазПраво/RusEnergyLaw» и семинаре, проходивших в рамках одноименной Недели в Москве. На этот раз в мероприятии участвовало свыше 200 юристов, представителей нефтегазовых компаний и органов государственной власти России и других стран СНГ.

Предметом обсуждения стали наиболее существенные правовые проблемы в сфере недропользования России и Республики Казахстан, практика разрешения споров вокруг морских и континентальных недр, нефти и газа, налоговые и правовые вопросы работы компаний топливно-энергетического комплекса.

Не оставлены были без внимания и темы государственного регулирования и развития законодательства в сфере пользования недрами, практические аспекты работы недропользователей. Достаточно большой блок вопросов касается исчисления и уплаты НДС, земельного налога, споров в этой области и арбитражной практики судов разных уровней, в том числе Высшего арбитражного суда Российской Федерации.

Не менее интересными являются материалы по антимонопольному регулированию в ТЭК России и применение норм нового федерального закона о защите конкуренции, а также практические аспекты деятельности таких компаний как ОАО «Газпром».

Материалы по международно-правовым проблемам работы российских компаний за рубежом касаются некоторых политико-правовых аспектов отношений между Россией и Европейским союзом в энергетической, газовой сферах, Договора к Энергетической Хартии.

Свежий взгляд на проблемы отрасли, прогнозы и мнения, разносторонние оценки, звучащие «из первых уст» и позволяющие представить объективную картину правовых процессов, происходящих в области недропользования, экологии и энергетики России и стран СНГ, являются одной из главных отличительных черт прошедшей в очередной раз конференции. Мы предлагаем нашим читателям ознакомиться с самыми интересными и наиболее актуальными выступлениями на страницах информационно-правового издания «Нефтегаз, Энергетика и Законодательство».

Разумеется, весь спектр правовых проблем, существующих в настоящее время в топливно-энергетическом комплексе, а также в сфере использования природных ресурсов в России и странах ближнего зарубежья охватить в одном выпуске невозможно, но, тем не менее, мы уверены, что материалы ежегодника «Нефтегаз, Энергетика и Законодательство» будут интересны профессионалам отрасли и помогут специалистам в их повседневной деятельности.

<http://annual.oilgaslaw.ru/>