

УДК 338.242+338.27

**О МАСШТАБАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧАСТИЯ  
В УПРАВЛЕНИИ НЕФТЕГАЗОВЫМ КОМПЛЕКСОМ**

**SCOPE OF STATE INVOLVEMENT IN THE MANAGEMENT  
OF OIL AND GAS COMPLEX**

Лебедько А.Г.,

ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет»

г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

A.G. Lebedko,

FSAEI HPE “Southern Federal University”

Rostov-on-Don, the Russian Federation

e-mail: lebedko@sfedu.ru

**Аннотация.** На основе геолого-экономического анализа показано, что единая (усредненная или общемировая) схема развития нефтегазового комплекса отсутствует, однако ни одна страна полностью не доверяет этот процесс стихии рыночных отношений. В статье обосновано положение, которое определяет, что ключевым моментом является учет макроэкономических детерминант, отражающий тот факт, что чем выше зависимость страны от состояния минерально-сырьевой базы, тем больше внимания ему должно уделять государство. Такой подход обеспечивает сырьевую и, в целом, экономическую, а значит и стратегическую безопасность России. Сделан вывод о том, что основными элементами экономической политики в области освоения нефтегазовых месторождений являются налоговая и ценовая политика, мониторинг и контроль над процессами освоения и разработки месторождений, что в итоге и определяет переход к активному развитию нефтегазового комплекса.

Анализ структуры потребления топливно-энергетических ресурсов в России подтверждает вывод о том, что к 2025 году на смену «эры нефти» должен прийти «газовый энергетический уклад», что свидетельствует о неуклонном возрастании удельного веса газа в топливно-энергетическом балансе страны. Для реализации активного освоения газовых месторождений в стратегической перспективе предложено сформировать такие механизмы инвестирования, которые позволили бы привлечь дополнительные инвестиционные ресурсы и в полной мере выполнить намеченные цели. Это позволит вовлечь неработающие лицензионные участки в разработку, увеличить объем инвестиций за счет притока свободного капитала из других отраслей экономики.

Стремление к стабилизации поставок стимулирует государственно-правовое регулирование в целях повышения научно-технического уровня национального нефтегазового комплекса. Нефтегазовый комплекс является одним из наиболее передовых и наукоемких секторов экономики. Только такой комплекс в состоянии осваивать месторождения УВ в пределах морского шельфа, особенно в высоких арктических широтах. Очевидно, что политика государства в отношении нефтегазового комплекса ни в коем случае не может исходить из необходимости снижения влияния этого комплекса на развитие всей экономики страны. Наоборот, следует усилить влияние нефтегазового комплекса, но только обязательно, с учетом его общего научно-технического уровня

**Abstract.** Based on the geological-economic analysis, it is shown that there is no single (averaged or global) oil and gas complex development scheme, however, no country completely entrusts this process to the power of market relations. The article substantiates a position which specifies that the key point is to take into account macroeconomic determinants, reflecting the fact that the more the state is dependent on the resource base, the more attention it has to pay to it. This approach ensures the raw material and, on the whole, economic and, consequently, strategic security of Russia. A conclusion is made that the main

elements of economic policy in the field of oil and gas field development are tax and price policy, monitoring and control over the processes of field exploration and development, which ultimately defines transition to active development of oil and gas complex.

The analysis of the structure of consumption of fuel and energy resources in Russia supports the conclusion that by the year 2025 the «oil era» will have to be replaced by the «gas energy structure», which shows a steady increase in the share of gas in the national energy balance. To implement active gas field development in strategic perspective it is suggested to create investment mechanisms that would make it possible to invite additional investment resources and fully achieve the goals established. This will make it possible to involve out-of-action license areas in the development, increase investment volumes by inflow of free capital from other sectors of the economy.

The desire to stabilize supplies stimulates state-legal regulation in order to improve scientific and technical level of the national oil and gas complex. The oil and gas complex is one of the most innovative and knowledge-based sectors of the economy. Only such a complex is able to develop hydrocarbon deposits within the offshore area, especially in the High Arctic latitudes. It is obvious that the state policy concerning the oil and gas complex can by no means proceed from the need to reduce the influence of the structure on the development of the whole economy of the country. On the contrary, the influence of the oil and gas complex should be strengthened, but only providing that its overall scientific and technological level is taken into account.

**Ключевые слова:** нефтегазовый комплекс, государственное регулирование, недропользование, экономический рост, экономическая оценка, экономическая политика, инвестиции.

**Key words:** oil and gas complex, state regulation, subsurface management, economic growth, economic evaluation, economic policy, investment.

Сформированная к 1991 г. минерально-сырьевая база (МСБ) России была крупнейшей в мире. Государственная политика формирования МСБ была построена по модели сырьевого самообеспечения с возрастающей ролью экспортной составляющей. В итоге была создана сырьевая сверхдержава, которая и сейчас обладает крупнейшими в мире топливно-энергетическими ресурсами. В последние годы добыча газа относительно стабильна, а ресурсная база газовой отрасли обеспечена на десятилетия вперед. В то же время добыча нефти ведется часто сверхинтенсивными методами, но восполнение запасов и ресурсов неадекватно.

Для нефтяной промышленности характерно последовательное вступление многих залежей нефти в сложную позднюю фазу разработки, когда более половины запасов из них уже отобрано и извлечение оставшихся запасов требует значительно больших усилий. Объективно становится все менее благоприятной геологопромысловая характеристика вводимых в разработку новых залежей нефти. Среди них возрастает удельный вес залежей с высокой вязкостью нефти, с весьма сложным геологическим строением, с низкой фильтрующей способностью продуктивных пород, а также приуроченных к большим глубинам с усложненными термодинамическими условиями. Таким образом, и на старых и на новых залежах возрастает доля, так называемых, трудноизвлекаемых запасов нефти [1].

Геологическое изучение территорий субъектов Российской Федерации и их освоение сдерживается низкой экономической заинтересованностью региональных властей вследствие отсутствия полномочий в принятии решений по распоряжению участками недр и получения соответствующей доли доходов от их использования. Недостаточно урегулированы вопросы участия субъектов Российской Федерации в организации государственного геологического изучения недр, государственного геологического контроля и надзора, функционирования государственной системы лицензирования.

Для продления нефтегазовой эры России [2] главной задачей надо считать такое планирование годовой добычи нефти и газа, которое отвечало бы нуждам российской экономики, а не конъюнктуре мирового рынка. Народные ценности разумнее хранить в золоте («черном» и в отечественных недрах), а не в зеленых бумажках в зарубежных банках. Для этого необходимо не форсировать годовую добычу и постоянно наращивать ресурсную базу за счет ГРП. Эти рекомендации могут быть внедрены путем социально-экономических преобразований в стране: усилении роли государства, изменении налоговой политики, а также эколого-экономических механизмов.

### **Экспериментальная часть**

Экономическая политика в области освоения нефтегазовых месторождений формируется под влиянием стратегии развития энергетики (рисунок 1), которая в свою очередь определяется социально-экономической стратегией развития страны, устанавливающей цели и приоритеты ее развития. Спрос на продукцию определяется как спросом внутри страны, так и на мировом рынке нефти и газа. Стратегию развития отрасли, а значит и адекватную ей экономическую политику в области освоения нефтегазовых месторождений, необходимо направить на обеспечение бесперебойного снабжения нефтью и газом потребителей не только в ближайшем будущем, но и на создание условий для удовлетворения потенциального спроса в перспективе, так как особенностью проектов освоения месторождений нефти и газа является длительность их разработки и необходимость привлечения больших финансовых ресурсов [3].

Поэтому для экономического обеспечения перспективного освоения нефтегазовых месторождений необходимо формировать активную стратегию экономической политики, в основу которой предлагаются следующие направления:

- геологическая разведка и освоение новых ресурсов;
- увеличение эффективности использования существующей сырьевой базы отрасли;
- перевооружение, модернизация и, в дальнейшем, перевод производственного потенциала добычи на новый технологический уровень;
- разработка и внедрение новых наукоемких технологий;
- улучшение экологической надежности работы [4].

Для реализации активной экономической политики, в первую очередь, предлагаются следующие инструменты: государственная поддержка финансирования геологоразведочных работ; дифференцированная система налогообложения; регулирование внутренних цен на УВ; создание институционально-правовой основы для благоприятного инвестиционного климата; эффективные методы привлечения инвестиционных ресурсов для освоения нефтегазовых месторождений.

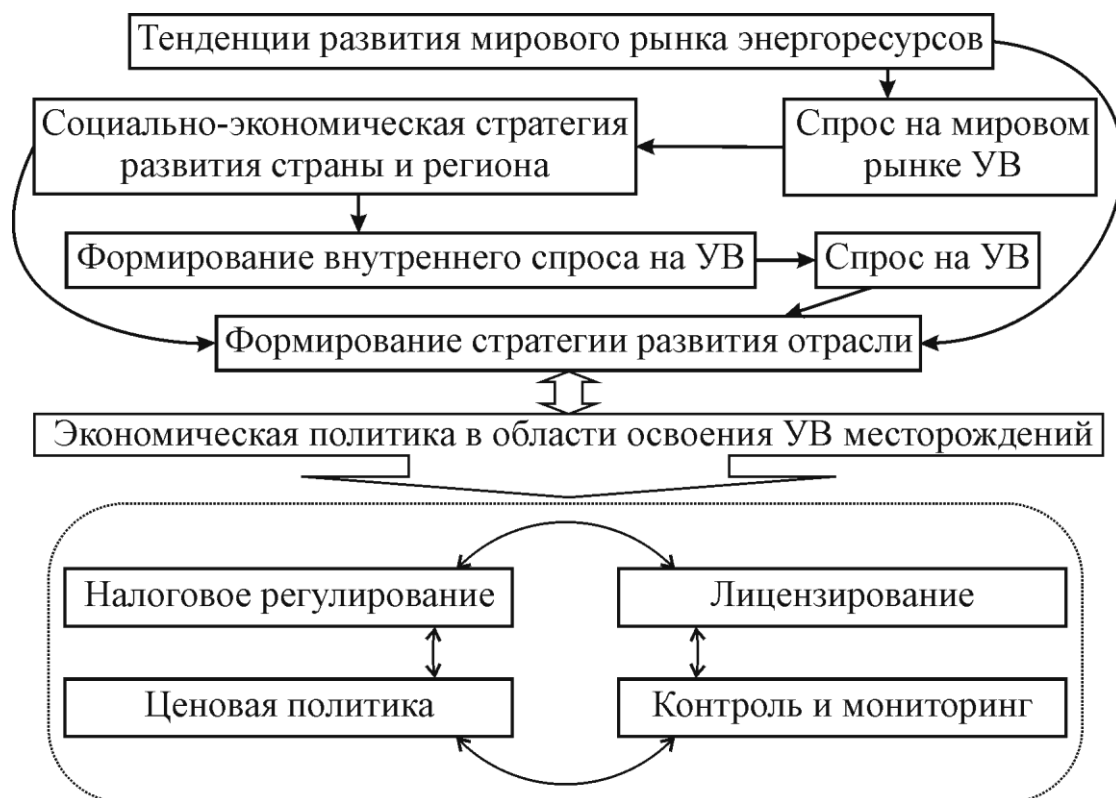


Рисунок 1. Механизм формирования экономической политики в области освоения нефтегазовых месторождений

Особенности формирования экономической политики в газовой отрасли обусловлены спецификой ее развития и заключаются в следующем:

- газовая энергетика является естественной монополией; высока ее социальная значимость;
- стабильное развитие газовой энергетики обеспечивает энергетическую и экономическую безопасность страны;
- значительна степень износа основных фондов, их технологическое устаревание;
- снижены темпы воспроизводства разведанных запасов газа;
- прогнозируется повышение себестоимости добычи газа из трудноизвлекаемых запасов;
- инвестиционные проекты имеют длительный срок реализации и требуют значительного объема инвестиций;
- финансовых ресурсов отрасли недостаточно для обеспечения самофинансирования инвестиционных проектов;
- присутствует значимый мультипликативный эффект от реализации инвестиционных программ в отрасли;
- инвестиционные решения принимаются на уровне Правительства РФ.

Анализ состояния НГК показывает, что перед Россией открываются уникальные возможности стать лидером на наиболее динамично развивающемся мировом рынке энергоресурсов – газовом. Развитие отрасли позволит проводить дальнейшие структурные преобразования в экономике, обеспечивая стабильный рост ВВП и энергетическую безопасность страны [5].

Приходится признать, что за последние 10 лет государство неоднократно меняло ориентиры развития отрасли. Основной целью Энергетической стратегии России на период до 2020 года является определение путей достижения качественно нового состояния ТЭК, роста конкурентоспособности его продукции и услуг на мировом рынке; ТЭК

рассматривался как база развития экономики, инструмент проведения внутренней и внешней политики [6]. Несмотря на это, каких-либо существенных изменений в динамике будущей добычи газа «Энергетическая стратегия» не предусматривает. Для сравнения приведем данные прогнозов добычи природного газа в мире. По мнению экспертов, добыча газа в 2020 г. увеличится по сравнению с 2003 г. на 57%, а к 2030 году прогнозируется увеличение добычи практически в 2 раза (90,7%).

Разрабатываемые месторождения газа составляют лишь 10% от прогнозных, поэтому сдерживающим фактором его добычи является лишь стоимость освоения. По оценке Минпромэнерго РФ к 2025 году на смену «эры нефти» должен прийти «газовый энергетический уклад». Анализ структуры потребления топливно-энергетических ресурсов в России подтверждает этот вывод и свидетельствует о неуклонном возрастании удельного веса газа в топливно-энергетическом балансе (ТЭБ) страны. Так, удельный вес газа в ТЭБ увеличился с 1990 г. по 2006 г. в 1,27 раза.

Необходимо отметить, что по имеющимся прогнозам к 2020 г. добыча «жирного» газа превысит добычу «сухого». При этом, затраты на добычу и подготовку к транспортировке «жирного» газа газоконденсатных и нефтегазоконденсатных месторождений почти в два раза превышают аналогичные затраты по сухому сеноманскому газу.

Современная экономическая политика государства в газовой энергетике строится на том, что все недропользователи заняты в одной и той же сфере деятельности, поэтому для регулирования их деятельности сформированы единые инструменты ограничений и мотиваций их функционирования.

С одной стороны, сфера деятельности – нефтегазодобыча – у всех недропользователей одна, однако анализ современной ресурсной базы отрасли свидетельствует о различных экономических условиях освоения залежей, значительно отличающихся по таким геолого-экономическим



параметрам, как величина запасов, глубина залегания, удаленность от существующей инфраструктуры и др. [7].

Природный газ – единственный вид топлива, цены на который регулируются не рынком, а директивными методами, тогда как цены практически на все альтернативные виды топлива формируются на основе спроса и предложения. Действующая система регулируемого ценообразования на газ снижает инвестиционную привлекательность газовой отрасли, не создает условий для развития газо- и энергосберегающих технологий и приводит к проблемам поиска инвестиций, необходимых для перспективного экономического освоения газовых месторождений, развития отрасли.

### **Результаты и их обсуждение**

Для реализации активного освоения газовых месторождений в стратегической перспективе необходимо сформировать такие механизмы инвестирования, которые позволили бы привлечь дополнительные инвестиционные ресурсы и в полной мере выполнить намеченные цели. Инвестиционные ресурсы, необходимые для промышленного освоения крупных и уникальных месторождений, разрабатываемых вертикально-интегрированными компаниями (ВИНК), значительно превосходят затраты независимых недропользователей, владеющими, как правило, лицензиями на малые месторождения. Хотя цели и задачи ВИНК и независимых недропользователей совпадают, источники инвестиционных ресурсов у них разные. Помимо собственных средств компаниям приходится использовать привлеченные средства финансовых институтов: для независимых производителей это механизм кредитования, а для ВИНК – инвестиционная часть средств акционерного капитала (рисунок 2).



Рисунок 2. Инструменты привлечения инвестиционных ресурсов для перспективного экономического освоения месторождений углеводородов

Предлагаемый подход позволит вовлечь неработающие лицензионные участки в разработку, увеличить объем инвестиций за счет притока свободного капитала из других отраслей экономики. Концентрация инвестиционной политики ОАО «Газпром» на крупных месторождениях и проектах сосредоточит ресурсы монополиста и даст дополнительный стимул для интенсификации их разработки, что позволит скоординировать векторы целевых функций государства и недропользователей. В целом, предлагаемый инструмент активизирует процессы освоения газовых месторождений в стратегической перспективе. Основой инновационных схем и программ является стабильность поставок УВ сырья на внутренние рынки. Стремление к стабилизации поставок стимулирует государственно-правовое регулирование в целях повышения научно-технического уровня национального нефтегазового комплекса.

США, Великобритания, Норвегия и другие страны развивают, постоянно совершенствуя, собственные модели нефтегазовых комплексов, соответствующие национальным интересам. Поэтому единая (усредненная или общемировая) схема развития НГК отсутствует, *однако ни одна*

*сторона полностью не доверяет этот процесс стихии рыночных отношений.*

На современном этапе развития российского НГК назрела необходимость изменения парадигмы его развития, которая предполагает изменение мотивов поведения как ВИНК, так и государства. Анализ текущего состояния НГК России показывает, что, несмотря на присутствие в нем негативных тенденций, в комплексе внедряются новейшие технологии на всех этапах разработки месторождений (от поисково-разведочных работ до первичной обработки сырья). И вопреки частым критическим замечаниям, НГК является одним из наиболее передовых и наукоемких секторов экономики. Только такой комплекс в состоянии осваивать месторождения УВ в пределах морского шельфа, особенно в высоких арктических широтах.

В то же время имеются сторонники так называемого «макроэкономического маневра», который, в общем, состоит в том, чтобы взять деньги у сырьевиков и распределить их по другим отраслям. Считается, что НГК неспособен вызвать спрос на наукоемкие технологии и стимулировать их развитие [4].

Однако стратегический характер решений проблемы развития экономики России не позволяет рекомендовать эти поспешные и недостаточно продуманные шаги. Перераспределение материальных ресурсов сырьевых отраслей в другие секторы экономики (в том числе и область высоких технологий), не имеют под собой реальной основы и только затеяют насущные перемены, снижая темпы развития реальной экономики страны [1].

Существует макроэкономическое условие, обойти которое – значит разрушить нефтегазовый комплекс. Это правило гласит, что чем выше зависимость страны от состояния минерально-сырьевой базы, тем больше внимания ему должно уделять государство! [5]. Такой подход

обеспечивает сырьевую (в целом экономическую), а значит и стратегическую безопасность России.

Очевидно, что политика государства в отношении нефтегазового комплекса ни в коем случае не может исходить из необходимости снижения влияния этого комплекса на развитие всей экономики страны. Наоборот, следует усилить влияние НГК, но только обязательно с учетом его общего научно-технического уровня.

Возможности государственного регулирования развития нефтегазового комплекса весьма широки:

- Непротиворечивое и прозрачное разделение функций и четкий регламент полномочий органов государственного управления;
- Формирование принципов налогообложения, адекватных поставленным задачам;
- Выделение и обоснование приоритетов промышленной и научно-технической политики с акцентом на сектор наукоемких производств двойного назначения;
- Возобновление сотрудничества на уровне: наука – машиностроение – НГК;
- Решение проблем подготовки и переподготовки российских специалистов, включая и вузовскую сферу образования;
- Более широкое вовлечение в нефтегазовый комплекс иностранных инвестиций.

## **Выводы**

Геолого-экономический анализ показывает необходимость координации ВИНК в соответствии с государственной политикой. Стратегия развития НГК в таком аспекте обеспечит последовательный переход к средне- и долгосрочным целям, особенно в части соотношения расходов на добычу и воспроизводство ресурсной базы. Кроме того, следует постоянно повышать научно-технический уровень производства,

который является неременным условием конкурентоспособности и устойчивых прибылей (не только сегодня, но и в будущем).

В то же время следует иметь в виду, что благодаря поддержке государства, нефтегазовый комплекс будет формировать всю совокупность приоритетов экономики и промышленности. Промышленную политику будет определять государство на основе характера отраслевой структуры экономики страны, учитывая специфику влияния и взаимодействия НГК со смежными отраслями [8].

Такой подход позволит России отойти от состояния страны с ресурсной ориентацией экономики к условиям смешанной экономики, промышленность которой будет опираться на собственные ресурсы.

### **Список используемых источников**

1 Орлов В.П. Проблемы недропользования (2000-2006) // М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2007. 231 с.

2 Гаврилов В.П. Как продлить нефтегазовую эру России // Промышленные Ведомости. Февраль 2005. № 2. <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=358&nomer=14> (дата обращения 01.12.2013).

3 Лебедько Г.И., Моисеенко В.Г., Лебедько А.Г. Основы государственного управления недропользованием (углеводородное сырье). Ростов н/Д: изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2008. 136 с.

4 Лебедько А.Г. Эколого-экономические аспекты развития нефтегазового кластера Юга России. Ростов н/Д: изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2013. 150 с.

5 Шафраник Ю.К. Нефтяной комплекс России – инновационная модель // <http://www.shafranik.ru/publikatsii/-neftegazovyi-kompleks-rossii-innovatsionnaya-model-> (дата обращения 01.12.2013).

6 Буренина И.В. Роль нефтяной промышленности в энергетической стратегии России // Нефтегазовое дело: электрон. науч. журн. 2011. № 6. С. 174-187. URL: [http://www.ogbus.ru/authors/Burenina/Burenina\\_2.pdf](http://www.ogbus.ru/authors/Burenina/Burenina_2.pdf)

7 Лебедько Г.И., Кулындышева Ю.В., Лебедько А.Г. Нефть и газ Северо-Кавказской нефтегазоносной провинции (геолого-экономическая оценка). Ростов н/Д: изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2008. 213 с.

8 Лебедько Г.И., Лебедько А.Г. Нефтегазоносность южного региона России. Ростов н/Д: изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2013. 165 с.

## References

1 Orlov V.P. Problemy nedropol'zovaniya (2000-2006) // М.: ЗАО «Geoinformmark», 2007. 231 s. [in Russian].

2 Gavrilov V.P. Kak prodlit' neftegazovuyu eru Rossii // Promyshlennye Vedomosti. Fevral' 2005. № 2. <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=358&nomer=14> (data obrasheniya 01.12.2013). [in Russian].

3 Lebed'ko G.I., Moiseenko V.G., Lebed'ko A.G. Osnovy gosudarstvennogo upravleniya nedropol'zovaniem (uglevodorodnoe syr'e). Rostov n/D: izd-vo SKNC VSh YuFU APSN, 2008. 136 s. [in Russian].

4 Lebed'ko A.G. Ekologo-ekonomicheskie aspekty razvitiya neftegazovogo klastera Yuga Rossii. Rostov n/D: izd-vo SKNC VSh YuFU APSN, 2013. 150 s. [in Russian].

5 Shafranik Yu.K. Neftyanoi kompleks Rossii - innovacionnaya model' // <http://www.shafranik.ru/publikatsii/-neftegazovyi-kompleks-rossii-innovatsionnaya-model-> (data obrasheniya 01.12.2013). [in Russian].

6 Burenina I.V. Rol' neftyanoi promyshlennosti v energeticheskoi strategii Rossii // Neftegazovoe delo: elektron. nauch. zhurn. 2011. № 6. S. 174-187. URL: [http://www.ogbus.ru/authors/Burenina/Burenina\\_2.pdf](http://www.ogbus.ru/authors/Burenina/Burenina_2.pdf)[in Russian].

7 Lebed'ko G.I., Kulyndysheva Yu.V., Lebed'ko A.G. Neft' i gaz Severo-Kavkazskoi neftegazonosnoi provincii (geologo-ekonomicheskaya ocenka). Rostov n/D: izd-vo SKNC VSh YuFU APSN, 2008. 213 s. [in Russian].

8 Lebed'ko G.I., Lebed'ko A.G. Neftegazonosnost' yuzhnogo regiona Rossii. Rostov n/D: izd-vo SKNC VSh YuFU APSN, 2013. 165 s. [in Russian].

### **Сведения об авторе**

#### **About the author**

Лебедько А.Г., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории «Природные ресурсы» Федеральное государственное автономное образовательное учреждение ВПО «Южный федеральный университет», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

A.G. Lebedko, Candidate of Economic Sciences, Senior Research Scientist of the Laboratory “Natural Resources”, Federal State Autonomous Educational Institution HPE “Southern Federal University”, Rostov-on-Don, the Russian Federation

e-mail: lebedko@sfedu.ru