

Е. В. Бодрова, М. Н. Гусарова

Нефтегазовый комплекс России в контексте деиндустриализации 1990-х гг.*

E.V. Bodrova, M.N. Gusarova

The Oil and Gas Complex of Russia in the Context of Deindustrialization of the 1990s.

Рассмотрено состояние нефтяной и газовой промышленности в условиях разрушения экономических, хозяйственных связей после распада СССР и перехода предприятий на рыночные отношения. Рассмотрены основные направления государственной политики Российской Федерации по сохранению и развитию нефтегазового комплекса страны в новых условиях. Авторы отмечают, что две составляющие нефтегазового комплекса — нефтяная и газовая — в 1990-е гг. шли совершенно разными путями развития. Проанализированы процессы становления новых организационных форм деятельности нефтяной и газовой промышленности, становления вертикально интегрированных нефтегазовых компаний в контексте необходимости модернизации страны. На основе новых архивных материалов рассмотрено состояние не только добывающих отраслей промышленности, но и обрабатывающего промышленного комплекса. Развитие нефтегазового комплекса России проанализировано в контексте становления национальной инновационной системы.

Ключевые слова: государственная политика, экономика, модернизация, нефтегазовый комплекс, компании, добыча.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-05

После распада СССР по уровню развития Россия оказалась отброшена на несколько десятилетий назад. Были запущены процессы деиндустриализации и демодернизации, причины которых в полной мере не осмыслены. В их ряду нами названы: паралич демократического государства; отсутствие у реформаторов при их одержимости идеей переустройства по образцу ведущих стран оптимальной, наименее болезненной, понятной обществу рациональной концепции преобразований, учитывающей специфику российской модели модернизации; утрата нравственных ориентиров в ходе приватизации, которая не стала источником для поддержки населения и перевооружения промышленности; либерализация цен и фискальная политика, вызвавшие гиперинфляцию, «бартеризацию» экономики, кризис неплатежей, катастрофический спад производства, безработицу, резкое понижение уровня

The paper considers the situation in the oil and gas complex in the time of economic disintegration after the collapse of the Soviet Union and the transition to market economy. The paper is concerned with new approaches of the RF government policy to maintain and develop oil and gas industries in the new economic environment. The authors point out that the two components of the oil and gas complex (oil and gas) in the 1990s followed quite different paths of development. The development of new forms of business ownership in oil and gas industry, establishment of vertically integrated oil and gas companies in the context of the need to modernize the country's economy are analyzed. The new archival sources served as basis for reviewing the situation not only in the extractive industry, but also the manufacturing industry. The development of Russian oil and gas industry is analyzed in the context of the national innovation system development.

Key words: public policy, economy, modernization, oil and gas, companies, mining.

жизни большей части населения, социальный пессимизм. Темпы определяла цель — не создание эффективной системы хозяйствования, а формирование слоя собственников как социальной опоры реформ.

Эволюция нефтегазового комплекса РФ в 1990-е гг., как и государственная политика в этой сфере, носили крайне противоречивый характер. Две составляющие нефтегазового комплекса (НГК) — нефтяная и газовая — в 1990-е гг. пошли совершенно разными путями развития. Значимую роль в эволюции газовой отрасли сыграло создание на основе Министерства газовой промышленности СССР в конце 1980-х гг. государственного концерна «Газпром» во главе с В.С. Черномырдиным, что позволило сохранить газовую отрасль как самостоятельную систему при доминирующей роли государства. В ноябре 1992 г. Государственный газовый концерн «Газпром»

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-01-00065/13.

преобразовывался в Российское акционерное общество «Газпром» [1], в 1998 г. переименованное в ОАО «Газпром». Лидеры отрасли сумели убедить Правительство РФ в уникальности отрасли, с самого начала развивающейся в качестве единого технологического и организационно-экономического механизма. Командой Е. Т. Гайдара в феврале 1992 г. впервые была предпринята попытка создания независимых добывающих компаний, поставляющих газ в контролируемую из центра газотранспортную систему, однако в начавшемся противостоянии победил В. С. Черномырдин. В начале 1990-х гг. газ стал лидером экспортных продаж. Во многом обусловило эту роль именно сохранившееся в РАО «Газпром» централизованное государственное управление. В 1999 г. 35% акций ОАО «Газпром» были закреплены в федеральной собственности. Этот выбор, по оценкам одних исследователей и экспертов, в 1990-е г. обеспечил не только жизнедеятельность отрасли, но во многом способствовал предотвращению развития кризисной социально-экономической ситуации в катастрофическую, а в дальнейшем обеспечил более стабильное развитие страны. По оценкам других, газовая отрасль, в отличие от нефтяной, лишь формально оставалась под контролем государства и сохраняла прежнюю монопольную структуру. Однако отметим, что «Газпром» обязан был обеспечить надежное газоснабжение потребителей внутри страны, поставки газа по межгосударственным и межправительственным соглашениям за пределы России. Сохранялись низкие цены на газ для внутреннего рынка, фактически предусматривалась возможность не платить за него. Это, действительно, позволило уцелеть тысячам производственных предприятий и сохранить тепло в домах десятков миллионов россиян, но одновременно обусловило инвестиционный дефицит в газовой отрасли, который был преодолен только в середине 2000-х гг. По нашему мнению, жесткая интеграция отрасли сыграла положительную роль в условиях перехода к рыночным отношениям.

В 1992 г. добыча нефти в России составляла еще 399 млн т, в 1995 г. — 307 млн т [2, с. 207]. Снижался уровень ее переработки на нефтеперерабатывающих заводах (НПЗ), сокращались объемы эксплуатационного бурения, дебиты нефтяных скважин, прирост запасов нефти, выросло число бездействующих скважин. Повышалась обводненность продукции из-за недопустимо высоких темпов разработки наиболее крупных и высокоэффективных месторождений. Недостаточным было финансирование геологоразведочных работ, недопустимым — уровень изношенности фондов (в 1997 г. в нефтедобыче он составлял 54%, в нефтепереработке 77%, в газодобыче — 42%, в газопереработке — 78%) [3, л. 109]. Такое состояние было обусловлено в первую очередь тем, что за годы реформ в машиностроении было по-

теряно до 80% промышленного производства. В общей сложности доля импорта в закупке оборудования для нефтегазового комплекса и угольной промышленности, по данным Минтопэнерго России, достигла 35% [3, л. 109–110]. Одним из самых сложных стал для экономики в целом, и для НГК в частности, 1994 г. Негативное влияние на положение в отраслях теплоэнергетического омплекса (ТЭК) оказал крупный просчет, допущенный в прогнозе развития экономики РФ. Вместо предполагаемого падения промышленного производства на 8% фактические темпы спада оказались в 2,6 раза выше, что привело к резкому сокращению потребления энергоресурсов. Еще в большей степени сократилась платежеспособность потребителей, которые во многих случаях смогли оплатить менее половины использованных энергоресурсов. В связи с этим в НГК резко обострилась проблема сбыта произведенной продукции. Особенно крупные сокращения капиталовложений наблюдались в нефтедобывающей промышленности — на 53,6% к уровню 1993 г. Вместе с тем, по предприятиям нефтепереработки и в РАО «Газпром» намечавшаяся программа инвестиций была выполнена на 107,8% и 105,2% соответственно. Но оказалась полностью сорванной годовая программа ввода в действие магистральных нефтепроводов, компрессорных станций для транспорта попутного нефтяного газа (ПНГ), мощностей по его переработке. Предприятия комплекса были вынуждены останавливать действующие нефтяные скважины, ограничивать добычу газа, производство нефтепродуктов. Создалась реальная угроза утраты стабилизирующей роли топливно-энергетического комплекса в экономике страны и превращения его в мощный источник ускорения распада всех сфер экономики и усиления дезинтеграционных процессов. Неплатежеспособность предприятий НГК создавала для многих из них угрозу объявления несостоятельными и применения установленных процедур санации и банкротства.

Выход из создавшейся ситуации виделся в скорейшей реструктуризации отрасли, предполагавшей создание на базе Министерства нефтяной промышленности, а затем и его правопреемницы — корпорации «Роснефтегаз», частных вертикально интегрированных нефтегазовых компаний (ВИНК). В нефтегазовой отрасли устанавливалось три вида предприятий: предприятия, вовлеченные в производство, переработку и распределение; интегрированные компании; транспортные компании. На первом этапе образования ВИНК значительная доля в акционерном пакете принадлежала государству. В 1997 г. доля государственной собственности в нефтяной отрасли снизилась до 10,6% [4, л. 3]. К началу 1999 г. в было создано 15 вертикально интегрированных компаний, в федеральной собственности были закреплены пакеты акций шести нефтяных компаний. Основная часть добычи нефти приходилась на отечественные

ВИНК, но положение в отрасли оставалось сложным. Характерной особенностью нефтяной отрасли в целом являлось чрезмерное количество слабых компаний с низкой капитализацией [4, л. 12]. Во многом судьба нефтяных компаний определялась «политическим весом» возглавивших их фигур, в основном крупных функционеров профильных структур бывшего СССР. Особым образом шло формирование собственности так называемых региональных компаний, прежде всего ОАО «Татнефть» и ОАО «Башнефть». Контрольные пакеты акций данных компаний формально находились в руках государства в лице органов власти соответствующих республик.

До сих пор оценки процесса реструктуризации нефтяной отрасли весьма неоднозначны, подчас диаметрально противоположны. Главной причиной этих преобразований, на наш взгляд, являлось развитие НПК в условиях нарастающего кризиса. Таким образом, предполагалось обеспечить управляемость при минимизации бюджетных средств, поступление налогов, привлечение инвестиций, конкурентоспособность на мировых рынках. Между тем значительное падение добычи нефти свидетельствовало о тяжелейшем упадке. В 1997 г. из нефтеносных пластов извлекалось не более 25–40% нефти [4, л. 99].

Причинами такого положения стали: общий кризис экономики страны; снижающийся спрос; ухудшение сырьевой базы; длительное поддержание низких цен на энергоносители; жесткая налоговая система (налоговая составляющая в этот период в цене нефти достигала 50–60%, в нефтепродуктах — до 75%); отсутствие достаточных инвестиций; рост текущих кредитных задолженностей; проблема неплатежей и др. Огромное влияние на функционирование отрасли оказывал мировой нефтяной рынок, процессы глобализации. В ряду острейших проблем был инвестиционный кризис. Например, если в газодобывающей отрасли до 1990 г. среднегодовой объем инвестиций составлял (в ценах 1991 г.) более 10 млрд руб., то в последующие годы — в среднем около 5,5 млрд руб. в сопоставимых ценах. Это явилось причиной значительного снижения объемов строительства и ввода в действие газодобывающих и транспортных мощностей (уменьшились в 2,5–3 раза). Инвестиции в основном осуществлялись под контракты на продажу газовой продукции и под маркетинговые независимые заключения (с долевым участием ОАО «Газпром») [5, л. 61 об.]. Между тем наличие финансовых средств у банков и финансовых структур не означало их заинтересованности в производственных инвестициях, поскольку существовали более прибыльные альтернативные направления вложения средств. Долгосрочные кредиты коммерческих банков в экономику составляли в 1995 г. 4% от общего объема кредитов [6, л. 18].

В 1994 г. доля госсектора в целом в производстве ВВП сократилась до 38%, эффективных собственни-

ков в технологическом секторе обрабатывающей промышленности не появилось, была законсервирована неконкурентоспособная для условий открытой экономики организационная структура отечественных машиностроительных производств. Особенно значительным было снижение экспорта машинотехнической продукции и услуг, который составлял только около 15% от объема национального экспорта России. В структуре экспорта все более повышался удельный вес топливно-энергетических и других видов ресурсов. Одновременно в страну импортировались значительные объемы продукции низкого качества, в то время как мощности отечественных товаропроизводителей аналогичной продукции зачастую оставались недогруженными.

Для воссоздания инвестиционной активности в промышленном комплексе рекомендовались меры, направленные на вовлечение в сферу производства частных и иностранных инвестиций. Предлагалось активизировать процессы создания сборочных производств из ввозимых в Россию компонентов; проведение организационных и институциональных изменений в промышленности, включая «приватизацию, санацию неэффективных предприятий», стимулирование формирования финансово-промышленных групп. Рекомендовалось «готовить стратегический маневр — развертывание активной структурной и инвестиционной политики, включая конверсию и диверсификацию военного производства» [7, л. 6–59]. Однако предпринимаемые меры не могли способствовать преодолению кризиса, более того, экономическая стратегия, принятая в 1995 г., их еще более усугубила. Объем производства гражданской продукции в 1995 г. составил 76,8% от уровня производства 1994 г. [8, л. 12].

Обрабатывающему промышленному комплексу страны пришлось преодолевать такие проблемы, как крупномасштабный недостаток оборотных средств и их заметное снижение в течение 1995 г.; падение платежеспособности предприятий; отсутствие серьезных мер государственной поддержки и регулирования, особенно в наиболее быстро ухудшающихся по показателям отраслях — в легкой промышленности, текстильной, машиностроении; опережающий рост стоимости энергоресурсов и транспортных перевозок по сравнению с общим ростом стоимости продукции; отсутствие каких-либо мер по защите отечественных производителей при активном наплыве зарубежной продукции. Доля импортной продукции в товарообороте достигала в 1995 г. 50%, по отдельным товарам она превышала 70%. Сырьевая составляющая экспорта, включая поставки черных и цветных металлов, достигла 90%. По активным элементам основных фондов (машинное оборудование) износ составил почти 60% [8, л. 13], что консервировало технологическую отсталость производства и физически изношенное оборудование.

Ситуацию усугубляла недостаточно развитая в целом законодательная база промышленной сферы, которая и в середине 90-х гг. характеризовалась наличием множественных и разрозненных актов, принятых или изданных в различные периоды советской и постсоветской истории. Одновременно законотворческая деятельность в 90-е гг. отличалась значительной активностью: только в 1995 г. Государственной Думой было принято более 30 законов, регулирующих отдельные аспекты промышленной сферы.

Реформирование нефтяной промышленности имело под собой наиболее проработанную базу, формирование которой началось еще летом 1990 г. и в августе-сентябре 1991 г. до юридического оформления распада СССР. В нефтяной отрасли создавались концерны, корпорации, ассоциации. 21 февраля 1992 г. был утвержден один из основополагающих для НГК РФ Закон № 2395-1 «О недрах», который закреплял права собственности на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые у государства. Согласно ему хозяйствующие субъекты для осуществления разведки и добычи углеводородного сырья должны были получать лицензии. К июню 1992 г. под эгидой Минтопэнерго была разработана и утверждена Правительством РФ Концепция по приватизации и реформированию предприятий нефтяной и газовой промышленности РФ. В этом документе были сформулированы основные принципы и критерии реструктуризации нефтяной отрасли промышленности и формирования нефтяных компаний. В последующие годы нормативно-правовая база в сфере НГК дополнялась законодательными актами, определившими порядок использования природных ресурсов государством и бизнесом на федеральном и региональном уровнях, постановлениями, касающимися налогообложения и др. При их разработке использовался опыт рыночных экономик, закреплялось право недропользования на основе лицензий, определялся аукционный и конкурсный характер предоставления лицензий, предусматривался платный срочный характер получения прав на пользование недрами, в указанных актах содержались и антимонопольные требования в сфере поиска, разведки и разработки полезных ископаемых.

1990-е гг. характеризовались активной борьбой хозяйствующих субъектов за право обладания лицензиями на новые участки. Затем выдача лицензий из нераспределенного фонда стала проводиться через систему конкурсов и аукционов.

Выжить в тяжелых условиях переходного периода части российских предприятий позволили международные стратегические альянсы. В виде совместных предприятий они появились в начале 90-х гг., но оказались во многом неравноправными для наших предприятий, так как создавались для менее затратного вхождения зарубежных компаний на российский рынок. Затем потребность в российском партнере отпа-

дала, предприятие либо поглощалось, либо отношения прерывались. В середине 90-х гг. XX в. часть холдингов организовывалась через разукрупнение предприятий, дочерних структур, другая — через покупку других предприятий. Инициатива правительства по созданию холдинговых структур в жизнеобеспечивающих и экспортоориентированных отраслях обусловила возникновение крупных бизнес-групп, наиболее значительными из которых стали РАО «ЕЭС России», «Газпром», «Юкос» и «Лукойл».

Сотрудничество российской нефтяной отрасли с иностранными корпорациями способствовало решению острых финансовых проблем на начальном этапе становления рыночной экономики. В отрасли наиболее распространенными формами явились: добывающие компании со 100% иностранным капиталом; совместные предприятия иностранных и российских компаний (СП). Другой формой являлось осуществление иностранных инвестиций на условиях соглашений о разделе продукции (СРП). Неоднозначно оцениваемый Закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г., в основе которого — мировой опыт пользования недрами на основе концессий, давал весьма ощутимые льготы инвесторам. Анализ архивных документов показал, что представители левых фракций Государственной Думы весьма остро реагировали на подобные меры. Проверка, проведенная счетной палатой, позволила ей заключить, что Закон «не обеспечивает гарантий развитию национальной промышленности» [9, л. 43]. В ноябре 1998 г. в РФ корректировались законодательные акты в рамках подготовки закона о концессионных соглашениях.

В 1990-е гг. шел процесс объединения в финансово-промышленные группы (ФПГ), в том числе межгосударственные, со странами СНГ, которые обеспечивали предприятиям определенную стабильность, взаимоподдержку, использование госструктур в своих интересах. Курс на формирование в российской экономике крупных интегрированных структур с участием банковского и промышленного капитала был взят еще в 1993 г. К 1999 г. функционировало уже 84 ФПГ [10, л. 6], примерно 10% из них являлись транснациональными, 7% — межгосударственными, 25% — межрегиональными, 58 — региональными [10, л. 28]. В 2005 г. действовало 100 ФПГ, на их долю приходилось 50% всего промышленного производства [11]. Изученные документы продемонстрировали, что финансовое звено ФПГ являлось чрезвычайно слабым и неэффективным. В отсутствие понимания инвесторами ясной картины структуры капитала в ФПГ, разноплановости стратегий, неэффективного менеджмента оставалось мало надежд на предоставление инвесторами финансовых средств. Полагаем, что значительная часть ФПГ рассматривала получение официального статуса только в целях приобретения дополнительных льгот, гарантированных государством.

Таким образом, на этапе с середины 1990-х гг. до 1998 г., традиционно характеризуемый как олигархический, складывался крупный частный сектор экономики в торговле, в финансовой сфере, в сырьевых отраслях. Механизмом его формирования явились залоговые аукционы 1995–1996 гг. Экспертная оценка капитализации нефтяных компаний за период, предшествующий началу проведения залоговых аукционов, свидетельствует о том, что упущенная выгода из-за недооценки акций только нефтяных компаний составила \$ 95,7–423,2 млрд (при оценке в соответствии с общепринятыми методиками \$ 1–5 за баррель разведанных запасов) [12, л. 12].

Этот процесс не обеспечил экономической стабильности, но обусловил новый передел государственности и взаимопроникновение финансовой и политической элит. Доля предприятий, находящихся в государственной собственности, в общем объеме промышленной продукции была наиболее высока в машиностроении и металлообработке (17,2%), химической и нефтехимической промышленности (10,4%), электроэнергетике (8,9%). К началу 1998 г. в государственной форме соб-

ственности осталось только каждое сорок третье предприятие, на долю которых приходилось около 8% общепромышленного производства [13, л. 112]. Ссылки реформаторов на низкую эффективность государственных предприятий, впоследствии обанкротившихся и приватизированных, как показывает анализ изученных нами документов, в большинстве своем являются не вполне правомерными. В 1996 г. производительность труда была высокой у предприятий со смешанной формой собственности, особенно с иностранным участием, низкой — у предприятий государственных, общественных организаций и частных. Но смешанные предприятия работали в основном в сфере малого бизнеса, а государственные предприятия, несмотря на катастрофический спад, проявили невероятную устойчивость, используя все известные еще в советский период способы выживания и адаптации, сумели постепенно восстановиться. Причем госсектор, по разным причинам, покинули самые эффективные предприятия. В целом объемы производства снижались до конца 1998 г., причем в течение 3–4 лет после начала «радикальных реформ» это снижение носило обвальный характер.

Библиографический список

1. ОАО «Газпром» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.politika.su/raznoe/gazprom.html> (дата обращения: 15.05.2013).
2. Россия в цифрах 2007: краткий статистический сборник. — М., 2007.
3. Архив Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Архив ГД ФС). — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3740.
4. Архив ГД ФС. — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3760.
5. Государственный архив РФ (ГА РФ). — Ф. 10128. — Оп. 1. — Д. 2967.
6. ГА РФ. — Ф. 10066. — Оп. 1. — Д. 365.
7. ГА РФ. — Ф. 10066. — Оп. 1. — Д. 278.
8. ГА РФ. — Ф. 10066. — Оп. 1. — Д. 366.
9. Архив ГД ФС. — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3768.
10. Архив ГД ФС. — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3765.
11. Коммерсантъ. — 2005. — 21 июня.
12. Архив ГД ФС. — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3760.
13. Архив ГД ФС. — Ф. 10100. — Оп. 14. — Д. 3752.