

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ УЧАСТНИКОВ ОТРАСЛИ КАК ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА В НОРВЕГИИ

Приводятся результаты исследования институционального механизма нефтегазового комплекса. Анализируется опыт Норвегии в согласованной реализации национальных интересов в нефтегазовом комплексе. Рассматриваются особенности использования системы лицензирования и процедуры квалификации участников отрасли как центрального элемента институционального механизма регулирования взаимоотношений государства с недропользователями в нефтегазовом комплексе Норвегии.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс; национальные интересы; регулирование; лицензирование; Норвегия.

В условиях продолжающегося с начала 2000-х гг. роста цен на углеводородные ресурсы на мировом рынке их экспорт остается для национальных правительств наиболее популярной и доступной мерой, способной обеспечить быстрое наполнение государственного бюджета для выполнения насущных экономических, социальных и инфраструктурных задач. Однако при этом зачастую игнорируются долгосрочные эффекты влияния деятельности нефтегазового комплекса (НГК) на развитие экономики, экологические и социальные аспекты нефтегазодобычи. В российской нефтегазовой отрасли и в сопутствующих отраслях наблюдается ряд проблем, в частности – низкие темпы прироста запасов, низкие объемы нефтепереработки и инвестиций, изношенность основных фондов. Эти проблемы во многом обусловлены отсутствием финансовых средств у компаний-недропользователей ввиду низкой доходности нефтегазовой деятельности. В свете этих проблем насущным вопросом является формирование национальных интересов в НГК как возможном источнике национального благосостояния и промышленной модернизации и институциональное обеспечение их реализации. Назрела необходимость реформирования институциональной среды отечественного НГК с учетом опыта других стран в согласованной реализации национальных интересов при эксплуатации нефтегазовых ресурсов.

Содержанием национальных интересов и основной задачей государства является ограничение корпоративных интересов, с одной стороны, и поощрение компаний к рациональной и эффективной эксплуатации углеводородных ресурсов, с другой стороны, так, чтобы общая стоимость извлеченных ресурсов была максимальной и было обеспечено устойчивое развитие нации.

В разрезе поставленной задачи нужно обеспечить учет в институциональном механизме регулирования специфических особенностей деятельности нефтегазового комплекса, которые оказывают влияние на сферу формирования и реализации национальных интересов. К ним относятся, в первую очередь, следующие.

1. Длительный производственный процесс с продолжительной допроизводственной стадией. Нефтегазовая деятельность представляет собой чрезвычайно долгий процесс: между началом геологоразведки, когда были понесены первые затраты, и доставкой первой партии товаров потребителю могут пройти годы, а то и десятилетия. Поставку невозобновляемых ресурсов на рынок можно рассматривать как процесс, состоящий из трех основных этапов: разведка месторождений, их освоение и добыча, которые соединены сложными ди-

намичными взаимосвязями. Текущие решения связаны как с решениями, принятыми на предыдущих стадиях, так и с прогнозами будущих цен и издержек. С другой стороны, текущий темп добычи влияет на количество ресурсов, которое может быть добыто в будущих периодах, и на остаточную прибыльность месторождения. Уровень затрат на извлечение единицы ресурса из недр зависит не только от текущего уровня использования ресурса, необходимых вложений других ресурсов и цен на них, но также от уровня вложений ресурсов в прошлом.

Тесная взаимосвязь различных стадий НГК (разведка – добыча – сбыт) обуславливает необходимость комплексного решения задачи реализации национальных интересов при использовании природных энерго-ресурсов по всей цепочке НГК. Таким образом, задача максимальной реализации национальных интересов при использовании нефтегазовых ресурсов будет включать обеспечение оптимальной реализации этих интересов на стадиях, предшествующих их экспорту и конечному использованию.

2. Рентный характер доходов НГК. Основной объем доходов от деятельности НГК представляет собой ренту, возникающую вследствие ограниченности ресурсов, разного качества их запасов и высоких цен на мировом рынке. Получение данных доходов обусловлено, в первую очередь, доступом к ресурсам, а не затратами труда и капитала.

3. Стратегический характер нефтегазовых ресурсов. Стратегическим или критическим является тот ресурс, потребность в котором со стороны субъектов национальной экономики в определенном периоде времени превышает гарантированный объем поставок из внутренних и зарубежных источников, и который не может быть заменен приемлемыми субститутами в коротком отрезке времени [1. С. 133]. Как видно, в самом определении стратегического ресурса заложена необходимость осуществления специальных мер, например таких, как консервация запасов и создание резервов для обеспечения стабильного бесперебойного снабжения национальных потребителей стратегическими ресурсами в будущем. Необходимо отметить, что среди экспертов нет единого мнения по поводу того, являются ли нефть и газ стратегическими ресурсами, поскольку и для нефти, и для газа в действительности существуют субституты. Однако очевидно, что нефть и газ обладают свойствами стратегических ресурсов, поскольку издержки потребителей по переключению на альтернативные виды топлива очень высоки или вообще невозможны.

4. Динамичность экономических интересов. Конкретное содержание экономических интересов в НГК является не статичной, а динамической величиной, трансформирующейся при изменении внутренних и внешних факторов, а также при смене стадии развития НГК (фазы роста, зрелости и падения добычи). На процесс реализации интересов в НГК оказывают влияние изменения в государственном регулировании (в частности, изменения налогообложения и законодательства в области охраны окружающей среды), в структуре рынка и т.д.

5. Высокая неопределенность хозяйственной деятельности. Высокий уровень неопределенности условий осуществления нефтегазовой деятельности обуславливает сложность планирования и порождает целый ряд рисков, которые влияют на ее конечную доходность.

К основным рискам производственной и сбытовой деятельности в НГК относятся:

– инвестиционные риски, которые характеризуются длительным инвестиционным периодом, в ходе которого осуществляется поиск углеводородов, обустройство скважин и месторождений, сооружение инфраструктуры; наличием рисков провалов затратной геологоразведки, что может негативно отразиться на показателях окупаемости инвестиционного проекта или даже привести к потере вложенных средств;

– коммерческие риски, связанные со сделками купли – продажи товаров на мировом рынке. К ним относятся, в частности, срыв поставок по объему, срокам или качеству продукции ввиду объективных причин (производственные проблемы, сбои в каналах транспортировки, нарушения в работе сервисных служб); оппортунистическое поведение контрагента (нарушение условий договоров, задержка оплаты);

– ценовые риски, обусловленные высокой волатильностью цен на международном рынке. Если цены на мировом рынке нефти за счет биржевой торговли в достаточной степени выровнены, то на различных региональных рынках газа разница цен может быть существенной (например, в США или Японии). В качестве отдельного подвида ценовых рисков выделяют риски ценообразования;

– спекулятивные риски – финансовые, валютные и инвестиционные – позволяют экспортерам получить дополнительные доходы от изменений внешней конъюнктуры рынка, будь то изменения в ставках процентов или в курсах валют, однако они могут привести к снижению выручки, если эти изменения неблагоприятны.

Следствием высокой неопределенности является высокий уровень транзакционных издержек, в первую очередь затрат на заключение и гарантирование исполнения контрактов на поставку нефтегазовых ресурсов. В результате может происходить повышение стоимости инвестиционных ресурсов и конечной стоимости продукции НГК.

6. Высокий уровень внешних издержек. Наличие высоких внешних эффектов деятельности НГК на окружающую среду, экономику и общество в целом. Разведка, добыча и транспортировка нефтегазовых ресурсов, как правило, осуществляются в местах дикой природы и наносят непоправимый вред окружающей среде, коренному населению.

7. Наличие влиятельных корпоративных интересов. Важнейшей особенностью формирования и реализации национальных экономических интересов стран-импортеров на внешних рынках является их тесное сплетение с корпоративным интересом международных нефтяных компаний (МНК), который на протяжении многих лет является доминирующим интересом в мировом НГК. Это обусловлено, в первую очередь, колоссальными возможностями МНК по концентрации финансовых, производственных и людских ресурсов, которые позволяли им в течение нескольких десятилетий фактически определять государственную политику стран-экспортеров в области нефтедобычи и экспорта в соответствии с собственными интересами. И после завершения процесса национализации нефтегазовой отрасли в большинстве бывших развивающихся стран МНК сохранили мощный ресурс влияния на мировом рынке, владея транспортными, перерабатывающими мощностями и инфраструктурой для реализации нефти и нефтепродуктов на всех ключевых региональных рынках.

Рассмотренные особенности нефтегазовой отрасли обуславливают необходимость ее государственного регулирования.

В институциональном механизме регулирования НГК центральным является механизм взаимоотношений государства с недропользователями, который устанавливает их права и обязанности по отношению к ресурсам и может принимать формы лицензирования, концессий или соглашений о разделе продукции на различных этапах нефтегазовой деятельности. В настоящее время в России, как и в Норвегии, практикуется процедура лицензирования. С начала нефтегазодобычи в 1970-х гг., несмотря на неблагоприятные условия добычи, Норвегия достигла значительных успехов в реализации национальных интересов в НГК, что можно объяснить высоким уровнем институциональной среды регулирования НГК, в частности, успехами ее системы административного лицензирования и (с 2000 г.) квалификационной процедуры участников рынка.

Базой для регулирования взаимоотношений государства с нефтяными компаниями является система лицензирования деятельности в области разведки и добычи, которая закрепляет права и обязанности участников недропользования. Норвегия сделала выбор в пользу административного лицензирования [5]. При административном лицензировании государство предоставляет частным компаниям на какой-то срок исключительное право на осуществление определенных видов деятельности в сфере недропользования в обмен на небольшую плату, сохраняя за собой право на получение основного дохода в процессе добычи, а также право контроля и мониторинга нефтегазовой деятельности.

Лицензия на добычу выдается на 10 лет с возможностью продления и включает эксклюзивное право осуществления разведки, бурения и добычи на лицензионном участке [5]. Критериями лицензирования являются техническая экспертиза, финансовые ресурсы, понимание геологических особенностей НГК, наличие опыта производственной деятельности на норвежском шельфе или в сходных условиях, при подаче заявления

консорциумом: его состав, рекомендуемый оператор и суммарный опыт всех фирм, входящих в консорциум.

Основными отличительными особенностями норвежской системы административного лицензирования НГК являются следующие:

1. Усреднение уровня доходности за счет формирования лицензионных блоков на основе сочетания участков залегающих худших и лучших по качеству месторождений. Это сделало бессмысленным лоббирование интересов отдельных компаний, так как все участки были одинаково привлекательны. Тем самым поддерживалась конкурентная среда в отрасли. Кроме того, комбинирование в блоках месторождений с разными характеристиками и выравнивание общего уровня издержек добычи на различных лицензионных участках позволили государству привлечь инвестиции в освоение малых и менее перспективных, с точки зрения величины издержек добычи, залежей.

2. Реализация лицензионного процесса, согласованная с потребностями общества. Новые участки должны быть «открыты» национальным парламентом для разведки и бурения [6. С. 4]. Для этого Министерство нефти и энергетики делает оценку влияния нефтегазовой деятельности на окружающую среду, экономических и социальных эффектов на другие отрасли и соседние регионы и представляет свое заключение и рекомендации в Парламент. Вопрос открытия новых территорий для нефтегазовой деятельности должен быть также утвержден местными органами власти и организациями, представляющими интересы заинтересованных лиц [7. С. 33]. При этом организация аукционов носит не хаотичный характер, а проводится в определенных временных промежутках на усмотрение государства, что делает возможным согласованное планирование выпуска НГК в соответствии с национальными интересами. Так, в прошлом, когда возникала угроза перегрева экономики, выдача лицензий сдерживалась.

Несмотря на явное доминирование национально-государственных интересов в лицензионном процессе, обязательно учитываются корпоративные и иные интересы, для чего организуются консультации с компаниями и обществом. На стадии номинирования участков компании могут повлиять на выбор в рамках консультаций перед номинированием и путем собственного выдвижения отдельных блоков и участков [6. С. 18]. В двадцатом лицензионном раунде, объявленном в 2008 г., предложение правительства по формированию блоков было вынесено на обсуждение общественности. При раздаче блоков государственные органы обязаны принимать во внимание все замечания, сделанные во время публичных консультаций [8. С. 4].

3. Многоступенчатая процедура выдачи лицензии, характеризующаяся строгим контролем со стороны государства, жесткой регламентацией условий недропользования и включением оценки внешних эффектов в процесс выдачи лицензий. При объявлении результатов лицензионного конкурса оператор и участники консорциума заключают соглашение о совместной деятельности (joint operation agreement) и финансовое соглашение (accounting agreement) с представителем государства (в настоящее время – SDFI). Перед тем как начать разработку и обустройство месторождения, ли-

цензиат должен утвердить в отраслевом министерстве план по разработке и ведению добычи на месторождениях [5]. Данный план включает оценку экономических, ресурсных, технических, коммерческих, экологических аспектов и аспектов безопасности, а также информацию о том, как производственные сооружения могут быть выведены из работы и демонтированы по завершении нефтегазодобычи. В плане должна также содержаться информация о мощностях для транспортировки и переработки ресурсов. Производственный режим и производственный профиль месторождений на лицензионных участках также должны быть утверждены в Министерстве нефти и энергетики. Необходимо отметить, что Нефтяной директорат делает собственную оценку технических, экономических и геологических показателей участков, выставленных на участие в лицензионном конкурсе; проверяет оценки, сделанные компаниями [6. С. 16]. При этом учитываются опыт компаний, техническая экспертиза, менеджмент ресурсов, достижения в области производственной безопасности и охраны окружающей среды [6. С. 19]. Кроме того, после выдачи лицензии консорциум должен утвердить в отраслевом министерстве кандидатуру оператора месторождения [5]. Министерство может выдвинуть дополнительные требования к оператору в части его организационной структуры и капитала.

4. Требование об обязательном участии в консорциуме одной из государственных компаний (до 1999 г. Statoil, в настоящее время – State Direct Financial Interest [6. С. 18]), а также требование сформировать в рамках консорциума специальные комитеты, состоящие из представителей государства и сотрудников консорциума для решения оперативных вопросов и контроля процесса добычи. Как и любой другой лицензиат, государство выплачивает свою долю в инвестициях и затратах и получает соответствующую долю в валовом доходе от пользования лицензионным участком [9. С. 20]. Это позволяет обеспечить соблюдение условий недропользования, оговоренных в лицензии, нейтрализовать риски информационных асимметрий и гарантировать государству определенный доход от деятельности НГК вне зависимости от уровня конечных доходов.

Таким образом, основные риски инвестиций и геологоразведки несут частные компании, а государство сохраняет контроль над этими процессами. Как следствие этого риск финансовых потерь государства вследствие заниженной оценки объемов ресурсов месторождений на стадии разработки месторождения был сокращен до минимума [5]. Необходимо отметить, что контрольные функции и ответственность за информирование органов государственного регулирования закреплены и за каждым участником консорциума, которые обязаны информировать государство об известных им фактах нарушений.

5. Следует отметить объективность и непредвзятость процесса выдачи лицензий с соблюдением критериев независимости, недискриминации, прозрачности и его увязки с развитием экономики [10]. Особое значение придается максимизации уровня эффективности нефтегазодобычи и коэффициента извлечения нефти для предотвращения растрачивания ресурсов. Лицензиат обязан осуществлять постоянную оценку произ-

водственной стратегии и технических условий, принимать необходимые меры для ее реализации [4].

В Норвегии с 2000 г. перед процедурой лицензирования компании, желающие подать заявку на лицензию, должны обязательно пройти процедуру квалификации участников отрасли [2]. Цель данной процедуры – обеспечить участие в освоении норвежских ресурсов тех компаний, которые будут способствовать росту добавленной стоимости в отрасли, в частности, благодаря специальным знаниям, заинтересованности в работе на менее крупных месторождениях, и смогут обеспечить более высокий коэффициент извлечения ресурсов, чем крупные компании [3]. Отбор участников отрасли соответствует поставленной государством на данном этапе развития НГК задаче снижения негативного влияния падающей добычи на основных месторождениях на доходы государства и привлечения к разработке малых месторождений заинтересованных компаний, обладающих необходимыми знаниями и ноу-хау.

Для этого новые участники отрасли должны быть способны подтвердить, что они обладают необходимыми компетенциями как в управлении ресурсами, так и в сфере безопасности нефтегазовой деятельности. В частности, оцениваются их финансовые ресурсы, организационная структура, производственная история (включая статистику аварий и несчастных случаев).

Процедура квалификации проводится силами одновременно двух органов регулирования: после получения заявки Министерство нефти и энергетики привлекает к работе Агентство по безопасности нефтяной деятельности, которое оценивает наличие необходимой компетенции и ресурсов с точки зрения необходимости обеспечения требований безопасности [3]. Необходимо отметить, что квалификация не является бессрочной и не дает права на все виды деятельности: компании могут квалифицироваться как лицензиат или как оператор месторождения. Уровень требований к последнему, соответственно, выше [3].

Интерес к норвежскому НГК подтверждает рост числа заявок от иностранных компаний на допуск к нефтегазовой деятельности. Так, с момента старта программы квалификации в 2000 г. к деятельности на норвежском шельфе было допущено 86 компаний дополнительно к уже действующим (по оценкам, около 30 компаний), большинство из которых были иностранного происхождения [4].

Таким образом, система квалификации и административного лицензирования в Норвегии позволила решить следующие задачи. Во-первых, она обеспечила эффективный контроль государства за соблюдением участниками отрасли законодательства в процессе добычи нефтегазовых ресурсов. Во-вторых, она способствовала созданию конкурентной среды в национальном НГК и предотвращению чрезмерной власти МНК. В-третьих, она гарантировала эффективное недропользование и доходность нефтегазовой деятельности, что способствовало поддержанию интереса МНК к деятельности на норвежском континентальном шельфе.

Результаты исследования институциональной среды регулирования нефтегазового комплекса позволяют сформировать критерии эффективных институтов, решающих следующие задачи:

1. Обеспечение эффективной реализации национальных интересов.
2. Учет разнонаправленных интересов (национально-государственных, частно-корпоративных, региональных, индивидуальных).
3. Обеспечение стабильности институциональной среды за счет гибких механизмов, позволяющих при изменении внешних условий надстраивать институты, а не реформировать их кардинально.
4. Наличие внешних и внутренних механизмов контроля
5. Снижение неопределенности среды хозяйствования.
6. Наличие механизмов осуществления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Winberg A. Risk and uncertainty in international trade: Canada's natural gas exports. Boulder: West view Pr., 1987. 288 с.
2. Storting White Paper. № 39 (1999–2000). On the oil and gas activities.
3. The Petroleum Safety Authority Norway Player evaluation. URL: <http://www.ptil.no/player-evaluation/category496.html>
4. Norwegian Petroleum Directorate Pre-qualification Players evaluated on 22. April 2000. URL: <http://www.npd.no/en/Topics/Production-licences/Theme-articles/Pre-qualification>
5. Petroleum activities act (Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities). URL: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act>
6. Steinar Njå Norwegian Petroleum Directorate Licensing system in Norway. 22 с. URL: <http://www.fni.no/russcasp/SF2-Nja.pdf>
7. Ministry of Petroleum and Energy Facts: The Norwegian petroleum sector 2010. Oslo: 07 Gruppen AS, 2010. 226 с.
8. Wesenberg J. Sondre Dyrland Norway // Blake, Cassels & Graydon LLP Oil Regulation 2009 / Ed. by Craig Spurn. 9 с. URL: http://www.kluge.no/arch/img.aspx?file_id=9084808&ext=.pdf
9. Eriksen Tore Ministry of Finance Norway The Norwegian Petroleum Sector and the Government Pension Fund – Global. 2006. 24 с. URL: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf
10. Licensing Directive (94/22/EC). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0022:EN:HTML>

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 4 февраля 2011 г.