

# Проблемы государственного регулирования освоения нефтегазоносных участков недр

**С.А. Филатов**, кандидат экономических наук, заведующий отделением геолого-экономического моделирования ГП ХМАО – Югры «НАЦ РН им. В.И. Шпильмана»

На сегодняшний день система пользования недрами в Российской Федерации имеет ряд проблем как на федеральном, так и на региональном уровне. Все это является причиной ее экономической неэффективности.

Автор подчеркивает, что эффективность функционирования системы может быть достигнута при эффективном экономическом взаимодействии основных субъектов недропользования – государства и инвестора.

Таким образом, эффективное взаимодействие между субъектами недропользования в Российской Федерации должно обеспечиваться организационно-экономическим механизмом, построенным на основе разработанной методической базы, и соответствовать не только экономически эффективному распоряжению государством недрами как своей собственностью, но и принципу рациональности, что приведет к стратегически стабильному развитию данной отрасли.

В настоящее время система недропользования страны в целом и ее отдельных регионов имеет ряд недостатков, которые являются причинами неэффективности ее функционирования с экономической точки зрения. Эффективность функционирования системы проявляется прежде всего в эффективном экономическом взаимодействии основных субъектов недропользования – государства и инвестора. Такое взаимодействие должно иметь под собой методическую основу, которая служит фактором, влияющим на достижение баланса интересов между субъектами недропользования.

Система недропользования России характеризуется наличием административно-правовых отношений между субъектами недропользования, предполагающих разрешительный порядок предоставления прав пользования недрами и их последующего освоения. В рамках данного режима сталкиваются интересы федеральной государственной власти, государственной власти субъекта Федерации (территории) и компаний-недропользователей.

В обобщенном виде существует два субъекта недропользования – государство и инвестор, каждый из которых преследует собственные цели. Государство, как собственник недр, заинтересовано в их рациональном использовании наряду с максимальным пополнением бюджета налоговыми поступлениями от деятельности нефтегазодобывающих предприятий. Эти цели зачастую вступают в противоречие друг с другом, поскольку максимальный экономический эффект от переданного государством в пользование имущества (участков недр) может быть достигнут только в краткосрочной перспективе при отборе легкоизвлекаемых и наиболее рентабельных в данное время запасов, что не отвечает принципу рациональности их освоения. В то же время в связи с отнесением полезных ископаемых к исчерпаемым невозобновляемым природным ресурсам, т.е. их ограниченностью, необходимо ставить стратегические цели по наиболее полной и бережной эксплуатации месторождений нефти и газа.

Инвесторы, осуществляющие свою деятельность в нефтегазодобывающей отрасли, как коммерческие организации, заинтересованы

в максимизации прибыли, что в долгосрочной перспективе может негативно сказаться на состоянии недропользования в стране.

Потенциальные возможности перехода от административного к гражданско-правовому режиму пользования недрами, когда инвестор становится равноправной стороной по договору о недропользовании, выводят на первый план проблему создания эффективного организационно-экономического механизма взаимодействия государства и инвестора в сфере рационального освоения углеводородных ресурсов.

Процесс освоения ресурсов нефти и газа включает в себя следующие основные стадии согласно видам пользования недрами: геологическое изучение, разведка, добыча.

На данных стадиях проводятся поисково-разведочные работы, работы по разработке месторождений путем эксплуатационного бурения, а также добыча нефти и газа. В рассматриваемой цепи существует пограничная точка, после которой происходит постоянное взаимодействие государства и инвестора. Этой точкой является момент передачи прав пользования недрами.

Передача прав может быть осуществлена в начале цепи, когда недропользователю передается участок недр для геологического изучения. В таком случае инвестор самостоятельно осуществляет геолого-разведочные работы с большим риском, который оправдан возможностью открытия месторождения углеводородов и последующей промышленной добычей. Государство в этом случае несет затраты только на предпоисковую стадию, а они, как правило, относительно невелики.

В случае открытия месторождения за счет государственных средств право пользования недрами передается для разведки и добычи нефти и газа, что снижает риск неполучения доходов от освоения участка для недропользователя.

В рамках разработки организационно-экономического механизма эффективного взаимодействия субъектов недропользования в процессе рационального освоения ресурсов и запасов углеводородов необходимо сформулировать совокупность задач,

которые должны быть решены для достижения поставленной цели.

К таким задачам можно отнести:

- формирование упорядоченного списка участков недр в порядке очередности их передачи в пользование инвесторам;
- обоснование показателей экономической эффективности передачи прав пользования недрами;
- создание условий для рационального освоения запасов нефти и газа недропользователями.

Каждая из поставленных задач может быть разбита на подзадачи и решена с помощью определенных инструментов.

Очередность передачи участков в пользование устанавливается исходя из критериев экономической целесообразности. В рамках данной задачи должны быть решены вопросы о количестве ежегодно выставляемых участков и их характеристиках (размер, объем запасов (ресурсов), вид передаваемых прав и т.д.).

Это, в свою очередь, тесно связано со второй задачей, в рамках которой ставятся вопросы о форме проведения тендеров, создании равных условий для участия в них крупных, средних и мелких нефтегазодобывающих предприятий, величине платежей, уплачиваемых претендентами и победителями тендеров и т.д.

Отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы стала причиной снижения государственного финансирования геолого-разведочных работ на территории нераспределенного фонда недр страны. Поэтому право пользования недрами в настоящее время передается по участкам с открытыми ранее месторождениями углеводородов, а также по поисковым блокам на геологическое изучение.

Приобретая во временное пользование поисковый блок, инвестор заинтересован в том, чтобы участок находился вблизи уже разрабатываемых им месторождений, где создана инфраструктурная сеть. В любом случае интересы недропользователя

Инвесторы, осуществляющие свою деятельность в нефтегазодобывающей отрасли, как коммерческие организации, заинтересованы в максимизации прибыли, что в долгосрочной перспективе может негативно сказаться на состоянии недропользования в стране.

направлены на получение большого числа лицензий с целью большего маневра. Участки для геологического изучения могут передаваться посредством аукциона, а также без него (в случае поступления только одной заявки). Следует отметить, что выставление ресурсов нефти и газа на аукционные торги нецелесообразно, поскольку в условиях повышенного риска по таким участкам достаточно трудно обосновать размеры разовых платежей при пользовании недрами.

Передача права пользования участками недр на этапе лицензирования, проводимом в форме аукциона, требует определения рыночной стоимости передаваемых прав на добычу углеводородного сырья и геологическое изучение недр. Опыт проведенных за последние несколько лет раундов лицензирования показал, что запасы нефти передаются недропользователям по цене в несколько раз меньшей, чем было затрачено государством на их подготовку. Причина этого заключается в отсутствии методических подходов к определению размера основных платежей за пользование недрами, имеющих разовый характер.

В связи с этим государство, как собственник, заинтересовано в повышении экономической эффективности раундов лицензирования, что выражается в обоснованном определении размера некоторых платежей при пользовании недрами, к числу которых относятся:

- плата за геологическую информацию о недрах,
- разовые платежи при пользовании недрами,
- возмещаемые «исторические» затраты государства на геолого-разведочные работы.

Установление размера таких платежей должно основываться прежде всего на хорошо проработанной методической базе, отсутствие которой приводит к тому, что запасы углеводородного сырья на аукционах передаются по цене в несколько раз меньшей стоимости их подготовки за счет средств бюджета.

Необходимость определения конкретного размера платы за геологическую информацию является достаточно значимой проблемой, поскольку ее решение будет способствовать более полному возмещению средств государства, затраченных на комплекс геолого-разведочных работ.

Несовершенство методических подходов к определению основных платежей за пользование недрами, имеющих разовый характер, является причиной низкой экономической эффективности передачи государством участков недр из нераспределенного фонда в пользование нефтедобывающим предприятиям. Закон Российской Федерации

«О недрах» определяет разовые платежи за пользование недрами как платежи при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии. На практике к таким платежам относятся бонус подписания, уплачиваемый компанией-победителем по результатам аукциона, а также платежи за достижение определенных уровней добычи, которые практически не являются источником дохода государства, поскольку не прописываются в лицензионных соглашениях.

Законодательно предлагаемое расчетное значение стартового платежа за право пользования недрами (бонуса) в размере не менее 10 % в расчете на среднегодовую мощность добывающего предприятия по результатам последних аукционов, проведенных в крупнейшем нефтедобывающем регионе страны — Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, составляло меньшую сумму по сравнению со стоимостью подготовки запасов в нераспределенном фонде недр за счет средств бюджета, при этом предложенный победителем бонус был в несколько раз ниже затрат на подготовку.

Специфической особенностью аукционной формы передачи прав пользования недрами является ее прозрачность, однако на сегодняшний день не создано равных условий для участия в торгах малых предприятий, обладающих меньшим объемом финансовых ресурсов. В этой ситуации было бы целесообразно проводить отдельный тендер для

Несовершенство методических подходов к определению основных платежей за пользование недрами, имеющих разовый характер, является причиной низкой экономической эффективности передачи государством участков недр из нераспределенного фонда в пользование нефтедобывающим предприятиям.

малых компаний с основным критерием отбора победителей — качество предлагаемых проектных решений по разработке запасов.

На сегодняшний день одной из главных проблем системы недропользования в России является недостаточное восполнение минерально-сырьевой базы недропользователями, которые не в полной мере оценивают стратегическую перспективу объемов добычи углеводородного сырья (через 10–20 лет). Действительно, сокращение объемов геолого-разведочных работ с 2002 г. из-за отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы на нераспределенном фонде недр вызвало необходимость воспроизводства запасов нефти и газа за счет средств инвесторов.

Проводимые за счет бюджетных средств работы на территории нераспределенного фонда недр страны подтверждают запасы по своему объему в несколько раз меньшие, чем годовой уровень добычи. Затраты недропользователей на доразведку в пределах своих

лицензионных участков также невелики, что подтверждается существоющей инвестиционной политикой нефтяных компаний (за исключением ОАО «Сургутнефтегаз»), основными направлениями которой являются вложение денег в добычу и операции по купле-продаже пакетов акций и долей других предприятий отрасли.

Таким образом, государство осуществляет два направления восполнения углеводородного потенциала: передача недропользователям поисковых участков недр, в пределах которых инвесторы проводят работы по геологическому изучению с возможностью открытия месторождений, а также работы (за счет бюджетных средств) на территории нераспределенного фонда недр. Второе направление требует наличия источников финансирования, таких, как разовые и регулярные платежи за пользование недрами. Однако этих источников недостаточно для такого объема работ, который принес бы ощутимые результаты. В связи с этим возникла необходимость в возмещении затрат государства, понесенных им на оценочные и поисково-разведочные работы в пределах участков

недр, выставляемых на торги. В недропользовании появился новый термин, характеризующий такие затраты, — «исторические» затраты государства.

На сегодняшний день механизм возмещения «исторических» затрат полностью не разработан. Существует лишь постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 873 (далее — постановление № 873), которым утверждается Положение о возмещении расходов государства на поиски и оценку полезных ископаемых при предоставлении права пользования участком недр в целях разведки и добычи полезных ископаемых в случае установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка недр за счет собственных

(в том числе привлеченных) средств.

Исходя из названия можно отметить существенные ограничения применения данного положения, которое распространяется только на те участки

недр, на которых месторождение было открыто самим недропользователем за счет собственных средств, а возмещению подлежат затраты, связанные с общими и детальными поисками, а также поисково-оценочными работами государства.

Однако некоторые участки недр передаются инвесторам с уже открытыми месторождениями и наличием запасов категорий  $C_1 + C_2$ , и затраты государства здесь несравнимо больше, чем в рассмотренном выше случае.

В любом случае определение «исторических» затрат должно базироваться на расчете совокупности фактически понесенных расходов на проведение работ в пределах участка недр, что оговорено в постановлении № 873. В нем также предусмотрена индексация таких расходов с помощью переводных индексов, рассчитываемых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Однако представляется несколько сложным установить индексы для работ, проводившихся в 50-е или 60-е годы. Кроме того, никак не оговорено, будут ли рассчитываться затраты на работы, осуществленные с помощью

На сегодняшний день одной из главных проблем системы недропользования в России является недостаточное восполнение минерально-сырьевой базы недропользователями, которые не в полной мере оценивают стратегическую перспективу объемов добычи углеводородного сырья (через 10–20 лет).

методов, которые в настоящее время морально устарели.

В целом можно сказать об отсутствии необходимости введения дополнительного платежа для возмещения затрат государства. Такое возмещение вполне можно было бы производить через бонусы подписания, плату за геологическую информацию, а также платежи за достижение установленных уровней добычи. Невозможность этого кроется в отсутствии хорошо проработанной методической базы для определения уже имеющихся платежей в системе недропользования России, что приводит к экстенсивному развитию законодательства о недрах, когда повышается не качество, а количество всевозможных сборов с субъектов, осуществляющих производственную деятельность на участках недр.

Решение еще одной задачи в сфере недропользования состоит в разработке механизма стимулирования инвесторов осваивать трудноизвлекаемые запасы, что может проявляться в дифференциации налогообложения нефтегазодобывающих предприятий, установлении санкций за несоблюдение условий лицензионных соглашений и отклонения от проектных документов, расчете предварительных проектных показателей разработки на этапе передачи участков с запасами в пользование, отражающих точку зрения государства на условия дальнейшего освоения месторождений нефти и газа. Возможна также активизация действий по реализации соглашений о разделе продукции (СРП) с корректировкой механизма установления их экономических параметров.

Основной проблемой, препятствующей решению поставленных вопросов, является отсутствие методической основы, позволяющей практически исключить субъективизм в принятии решений в сфере недропользования.

При разбурировании месторождения и начале промышленной добычи основным способом стимулирования инвестора к рациональной разработке недр на этапах растущей и падающей добы-

чи должен стать механизм создания льготных условий налогообложения в условиях действующей налоговой системы, а также обоснованное установление параметров СРП при реализации проекта в рамках гражданско-правового режима недропользования.

Реализация проектов разработки месторождений на условиях СРП на сегодняшний день ограничена всего тремя проектами на территории России, соглашения по которым были заключены еще до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» в 1995 г.

Одной из главных причин этого является отсутствие баланса интересов государства и инвестора по двум основным экономическим параметрам: предельной доле компенсационной продукции и пропорциям раздела прибыльной продукции. Корректировка механизма СРП, базирующаяся

на введении в качестве регулятора пропорций раздела так называемого *R*-фактора и учете интересов недропользователя при установлении доли компенсационной продукции, могла бы отчасти решить дан-

ную проблему, вследствие чего СРП получили бы более широкое распространение в России.

\* \* \*

Таким образом, эффективное взаимодействие между субъектами недропользования (государством и инвестором) в Российской Федерации должно обеспечиваться организационно-экономическим механизмом, построенным на основе разработанной методической базы, и соответствовать не только экономически эффективному распоряжению государством недрами как своей собственностью, но и принципу рациональности. Другими словами, должен быть найден и в дальнейшем поддержан баланс интересов государственной власти и пользователей недр в системе недропользования страны, что приведет к стратегически стабильному развитию данной отрасли. □