УДК 553.98.04+622.323:658.5

И.В. Шарф

ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ (НА ПРИМЕРЕ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА)

Рассматривается проблема эффективности использования сырьевой базы в нефтегазовом секторе. Формирование конструктивных правовых и экономических мер – важное условие достижения прироста запасов полезных ископаемых и объема их добычи. Применение различных правовых и экономических инструментов добывающими компаниями должно контролироваться государством.

Нефтегазовый комплекс является важнейшей структурной составляющей минерально-сырьевого сектора России, одним из ключевых факторов обеспечения функционирования экономики страны, её энергетической безопасности. Кроме того, он является основным источником поступлений в госбюджет Российской Федерации. Значительную часть поступлений составляет налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), введенный с 1 января 2002 г. Рост платежей по данному налогу после его принятия обусловлен ростом цен на энергоносители на мировом рынке. Следствием привязки ставки НДПИ к мировому уровню цен явилось увеличение суммарных поступлений платежей по данному налогу. Доля платежей за пользование природными ресурсами составила в 2006 г. 4,5% ВВП против 4,3% ВВП в 2005 г. [1. С. 19]. Основной причиной роста поступлений является улучшение конъюнктуры рынка нефти, а также рынка металлов. В 2006 г. цены на никель и другие металлы достигли своего исторического максимума.

Рост цен за последние несколько лет на мировом рынке на нефть позволил нашей стране выплатить большую часть внешнего долга, вывести федеральный бюджет из дефицитного состояния в профицитное, сформировать стабилизационный фонд, размер которого на 1 февраля 2007 г. составил 2,6 трлн руб. [1. С. 19].

Однако положение в минерально-сырьевом секторе экономики достаточно сложное, обусловленное наличием ряда проблем, требующих решения в ближайшее время и рожденных несовершенством законодательства в сфере недропользования.

Основная проблема – это ухудшение состояния сырьевой базы как в количественном (сокращение объема запасов), так и в качественном (рост доли трудноизвлекаемых запасов) отношении.

Однако в Федеральном законе «О недрах» не предусматривается восстановление недропользователем минерально-сырьевой базы в размерах не менее добытых, потребленных ресурсов. В результате современный рост добычи углеводородного сырья является следствием интенсивной выкачки нефти и газа из высокодебитных пластов. Темпы прироста запасов крайне низкие, идет доразведка месторождений, открытых еще в период СССР. Если прирост запасов в 1991 г. составил 931 млн т нефти и 1 трлн м^3 газа, то в 2006 г. (по мнению специалистов, эти цифры завышенные) – 285 млн т нефти и 650 млн м^3 газа. Стимула у добывающих компаний в приросте запасов и открытии новых месторождений нет, их деятельность напоминает процесс «снятия сливок», мотивированный сиюминутной финансовой выгодой. Более того, отмена налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы сделала положение в данной области еще более удручающим. Добывающие компании не стремятся вкладывать денежные средства в дорогостоящие геологоразведочные работы, которые еще неизвестно, окупятся или нет. Задача государства – стимулировать интерес к этим работам в виде налоговых льгот, отсрочек по выплате налогов и других налоговых и неналоговых инструментов.

В субъектах РФ пытаются решить проблему воспроизводства минеральных ресурсов. В Ямало-Ненецком автономном округе разработана и успешно реализуется окружная программа «Развитие минеральной сырьевой базы до 2008 года», которая, помимо увеличения ресурсной базы полезных ископаемых, преследует такие цели, как формирование информационной базы данных по недропользованию, повышение контроля за рациональным использованием природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности населения автономного округа. В Томской области компаниям, добывающим общераспространенные полезные ископаемые, помимо информации о финансовых и технических возможностях предложений по использованию недр, необходимо будет представлять программу воспроизводства минерально-сырьевой базы, учитывающую областную и территориальную программы развития и использования ресурсов.

Ситуация в нефтегазовой отрасли такова, что в настоящее время большинство из 2500 месторождений, находящихся на государственном балансе, либо мелкие, либо небольшие по своим запасам. Так, в Томской области на данный момент открыто 74 мелких по запасам нефтяных месторождения, 6 средних и одно крупное, 1 крупное газовое месторождение и 6 мелких, 2 средних нефтегазоконденсатных месторождений и 11 мелких. В Тюменской области и Ханты-Мансийском автономном округе, основных нефте- и газодобывающих регионах России, падающая добыча проходит в более 20 крупнейших и уникальных месторождениях. Таким образом, наблюдается ухудшение структуры запасов в результате роста их трудноизвлекаемой доли.

В соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2020 г. планируется увеличение добычи к 2010 г. до 445–490 млн т в год. В настоящее время в России вектор поиска новых месторождений направлен на Восточную Сибирь и Сахалинский шельф, но пройдет еще порядка 15–20 лет, пока нефть и газ этого региона смогут заменить углеводородное сырье, поступающее из Западной Сибири. Специалисты в области геологии и экономисты говорят о том, что второе дыхание этой территории кроется в разра-

ботке мелких и средних месторождений, которых большинство, и в нижних, слабоизученных горизонтах, для исследования которых и добычи нефти и газа из них необходимы современные технологии.

Согласно оценкам зарубежных экспертов, применение современных методов увеличения нефтеотдачи – основного показателя эффективности рационального использования нефтяных запасов недр и потенциала нефтедобычи – в промышленном масштабе за рубежом позволило увеличить мировые доказанные запасы нефти в 1,4 раза, а величину средней проектной нефтеотдачи – с 35 до 50%. В России применение новейших технологий практически свернуто. Вследствие этого негативного процесса снижение потенциальных извлекаемых запасов за период с 1960 по 2000 г. уже составило, по оценкам специалистов, порядка 15 млрд т, а нефтеотдача снизилась с 48 до 34%. Количество простаивающих скважин с остаточными и трудно извлекаемыми запасами в среднем по стране составляет порядка 30% от общего фонда, 95% всей нефти извлекается с помощью технологий заводнения, базирующихся на законах фильтрации Дарси, открытых в 30-х гг. прошлого века. Многие российские нефтяные компании предпочитают методы выборочной интенсификации добычи нефти из активных запасов в целях увеличения прибыли и не стремятся увеличивать извлекаемость нефти с помощью уже освоенных тепловых, газовых, химических, микробиологических методов.

Проблема сжигаемого попутного газа не нова. Складывается парадоксальная ситуация: сегодня выгоднее попутный газ сжечь, чем строить газопроводы низкого давления для доставки на газоперерабатывающие заводы. Не применяются и инновационные технологии. Например, в Томском политехническом университете создана уникальная технология, позволяющая превращать попутный газ в компоненты бензина, керосина и другие жидкие углеводороды. Но для доведения апробированного в лаборатории экспериментального варианта до промышленной установки нужны время и средства. Компании не заинтересованы в длительном ожидании, а следовательно, не инвестируют проект. Отсутствует четкая нормативная база, которая заставляла бы недропользователя вкладывать средства в развитие инфраструктуры по сбору и переработке добываемого газа, а также модернизацию существующих мощностей. Встречные действия государства могут также подтолкнуть добывающие предприятия к внедрению инноваций.

Улучшение состояния минерально-сырьевой базы – главная задача государства в настоящий период «проедания» открытого и разведанного в советские годы. Необходим комплекс мер как правового, так и экономического характера, способствующих гармонизации взаимоотношений между субъектами в сфере недропользования. Прогнозируемое скачкообразное падение уровня добычи нефти через 7–10 лет можно предотвратить, изменив процедуру лицензирования, а также используя налоговые инструменты.

Лицензия в природоресурсном праве – документ, согласно которому юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю обеспечивается доступ к государственной собственности – недрам. Она удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. К сожалению, эти условия не предусматривают, во-первых, восстановление недропользователем запасов углеводородного сырья в объеме потребленных. Во-вторых, четко не прописывается применение современных методов, направленных на увеличение степени извлечения нефти из пластов, что ведет к заводнению залежей и быстрому снижению дебита скважин.

Существующая на данный момент аукционная система получения лицензии такова, что главным претендентом является юридическое лицо, предлагающее наивысший размер разового платежа за право пользования участком недр. Однако такая практика неверна в том плане, что лицензионные участки могут попасть в руки недропользователей, грубо нарушающих условия лицензионного договора в целях максимизации прибыли и иных целей. Результат: только за 2004 и 2005 гг. было отозвано свыше 250 лицензий.

Необходимо законодательно закрепить наличие программы разработки месторождения у претендента на более длительный срок – более 5 лет. Это позволит государству, как собственнику, предоставлять недра эффективному арендатору, заинтересованному не только в быстром возврате вложенных средств, но и в более рациональном использовании недр при добыче полезных ископаемых. При выдаче или продлении лицензии должны учитываться программы претендентов на разработку месторождений, их инновационные решения, производитель применяемого оборудования. Компании, которые при разработке месторождений создают рабочие места в России и используют продукцию и услуги отечественных предприятий (продукция должна быть равнозначна по техническим параметрам и выгодна в финансовом плане), достижения российской науки, должны получать преимущество перед другими претендентами.

Неэффективность разрешительной системы отражается на темпах работы добывающих компаний. В соответствии с лицензией получив участок недр в виде горного отвода – геометризованного блока недр, недропользователь нуждается в земельных участках для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр. Процедура получения землеотвода длительна, требует согласования в соответствии с Земельным, Водным и Лесным кодексами в разных инстанциях. Поэтому теряется драгоценное время. Согласно ст. 10 ФЗ «О недрах» участки недр предоставляются в пользование для геологического изучения на срок до 5 лет. В условиях Западной Сибири, а особенно заболоченной Томской области с наличием дорог только в зимний период, это очень короткий срок. В ФЗ «О недрах» была введена поправка, увеличивающая время для геологического изучения до 8 лет, но она, к сожалению, коснулась только континентального шельфа. Поэтому желательно начать построение отношений между недропользователем и государством с выдачи одной общей лицензии на участок недр с отведенным земельным участком.

Экономические условия, создаваемые государством, также способны побуждать недропользователя к максимально возможному наращиванию темпов при-

роста запасов и нефтеотдачи. Экономические меры должны опираться, прежде всего, на налоговый инструментарий: налоговые льготы, необлагаемый минимум, налоговая отсрочка, льготная норма амортизационных отчислений, дифференциация налогового режима в зависимости от степени применения новых технологий. Например, стимулом в освоении мелких месторождений, трудных в разработке, могут стать налоговые каникулы в первые три – пять лет.

Проблема рентных платежей до сих пор актуальна. Налог на добычу полезных ископаемых не дифференцирован. Он не зависит от продуктивности пластов, от геологических условий расположения залежи, качества нефти, стадии освоенности и инфраструктурной обвязки месторождения углеводородов.

Рассматривая данный налог в свете межбюджетных отношений, можно отметить, что львиная доля этого налога по востребованным на мировом рынке полезным ископаемым уходит в федеральный бюджет (таблица) [2].

Излишняя концентрация ресурсных платежей в бюджете государства лишает территориальные власти дополнительных финансовых источников, что не позволяет субъектам РФ активизировать свою деятельность по воспроизводству минерально-сырьевой базы. Необходимо пересмотреть налоговые отчисления в сторону их увеличения для бюджета субъекта Федерации.

Доля малого и среднего предпринимательства в недропользовании России составляет примерно 10%. Для сравнения в Америке и Канаде малые и средние предприятия добывают более 40% нефти и газа. Введение ряда мер, направленных на снижение административных и законодательных барьеров при доступе малого бизнеса к транспортной, трубопроводной, перерабатывающей инфраструктуре, введение соответствующих режимов налогообложения для малых предприятий, расширение доступа к инвестиционным и лизинговым ресурсам усилят конкуренцию на нефтяном и газовом рынке, что благоприятно скажется на эффективности использования недр.

Нормативы распределения НДПИ

	Бюджет РФ, %	Бюджет субъекта РФ, %
НДПИ в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5
НДПИ в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100	0
НДПИ (за исключением ПИ в виде углеводородного сырья и общераспространенных ПИ)	40	60
Налог на добычу общераспространенных ПИ	0	100

Важным моментом в реализации задач по воспроизводству сырьевой базы является постоянный контроль со стороны государства за применением вышеназванных инструментов. Рациональное использование национальных богатств – залог успешного функционирования экономики всей страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Российская* экономика в 2006 г. Тенденции и перспективы. Режим доступа – www.iet.ru
2. *Закон* РФ «О недрах» от 21.02.92 г. № 2395-1.

Статья поступила в редакцию журнала 10 ноября 2006 г., принята к печати 18 ноября 2006 г.