

# ВМСБ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА И ПРИОРИТЕТЫ ГОСПОЛИТИКИ

ПРИГОРИЙ ВЫГОН  
Директор Энергетического центра  
бизнес-школы СКОЛКОВО



С момента распада СССР ведутся разговоры об ухудшении минерально-сырьевой базы Российской Федерации. Все это происходит на фоне снижения государственного финансирования проведения ГРП, роста доли трудноизвлекаемых запасов и вынужденного выхода в новые нефтегазовые регионы. Что государство делает сегодня и что нужно сделать, чтобы переломить ситуацию?

ширен до 50 видов перечень полезных ископаемых, по которым осуществляется подготовка запасов, скорректированы работы геологического изучения по наиболее востребованным видам полезных ископаемых.

## Эффективность бюджетного финансирования

С момента утверждения ДГП объемы бюджетного финансирования ГРП стремительно выросли и за период 2005--2011 годов составили около 129 млрд рублей в текущих ценах. Из этой суммы 57 млрд, или 44%, было потрачено на УВС, преимущественно на 2D-сейсморазведку и параметрическое бурение.

Из года в год Роснедра отчитываются о своих успехах приростом ценности недр за счет локализации прогнозных ресурсов. Этот показатель рассчитывается как произведение объема локализованных ресурсов на рыночные цены (с дисконтом из-за разницы экспортных и внутренних цен). Очевидно, к реальной стоимости месторождений, которые потенциально могут быть открыты на соответствующих участках недр, этот показатель не имеет никакого отношения.

Во-первых, не учитывается, что далеко не ко всем объектам недропользователи в конечном счете проявят интерес. Это видно хотя бы по крайне низкой доле состоявшихся аукционов по слабоизученным объектам из числа объявленных.

Во вторых, не принимаются во внимание затраты, необходимые для разведки и разработки месторождений. То есть, вместо экономической ренты оценивается возможная выручка от продажи ресурсов.

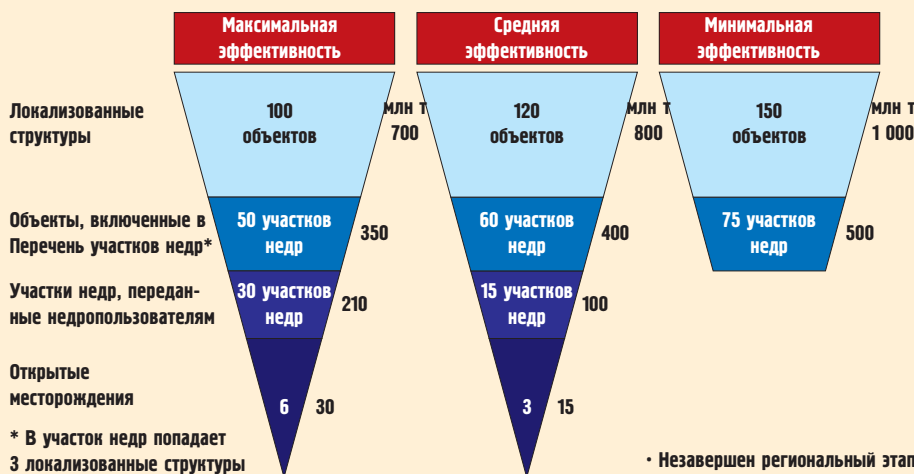
В-третьих, не учитывается временной фактор — с момента локализации ресурсов до предо-

**В** 2004 году правительством РФ одобрена Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья до 2020 года (далее — ДГП). В ней

были определены объемы ГРП по всем видам полезных ископаемых и минерально-сырьевым регионам страны. Также были установлены целевые показатели по приросту запасов по 38 видам полезных ископаемых.

В 2008 году ДГП была актуализирована. В частности, был рас-

Подходы к оценке эффективности государственной системы управления недрами через результативность ГРП



\* В участок недр попадает 3 локализованные структуры

- Доля перспективных для бурения структур определяется особенностями геологического строения
- Спрос на участки недр ограничивается только объективными факторами (обеспеченностью запасами, ценовой конъюнктурой, налоговым окружением, принципами доступа и проч.)

- Перспективные направления работ по геологическому изучению недостаточно обоснованы
- На аукцион выставляются участки недр с низкоперспективными локализованными структурами

- Незавершен региональный этап изучения, отсутствует обоснованное районирование, низкая обоснованность выбора объектов
- На аукцион выставляются участки недр, расположенные вдали от изученных регионов и развитой инфраструктуры, с низкими геологическими перспективами, не интересные недропользователям

Источник: Энергетический центр бизнес-школы СКОЛКОВО

ставления соответствующих участков недр в пользования, открытия месторождения и начала добычи пройдет 10–15 лет, а в некоторых случаях, например на шельфе, — до 20 лет.

Наконец, не принимается во внимание объективная разница в рыночной стоимости ресурсов для различных регионов. Так, на шельфе и в Восточной Сибири, на которые приходится основной прирост локализованных ресурсов, стоимость тонны ресурсов, очевидно, дешевле, чем в регионах традиционной добычи.

Если учесть все эти факторы, включая ставку дисконта для ожидаемых денежных потоков, то можно смело утверждать, что реальная ценность тех ресурсов, приростом которых сегодня отчитываются Роснедра по итогам ГРП за счет средств федерального бюджета, оценивается очень оптимистично и достаточно условно. Во всяком случае, реальная ценность этих ресурсов во много раз ниже тех средств, которые государство тратит на финансирование ГРП.

Для оценки бюджетной эффективности своей деятельности Роснедра также часто используют сравнение объемов ежегодного бюджетного финансирования ГРП с величиной доходов в виде разового платежа, полученного на конкурсах, аукционах, а также бесконкурсного предоставления прав пользования недрами. Такое сравнение, очевидно, некорректно, поскольку основной доход приносят участки с запасами, открытыми еще в советское время, а не ресурсы, локализованные в рамках реализации ДГП.

Главные проблемы при оценке бюджетной эффективности Роснедр и результативности системы государственного управления недрами связаны с тем, что основной продукт ГРП за счет госфинансирования — объем полученных ресурсов. При этом все понимают, что в отсутствие официально утвержденной методики (порядка) оценки, апробации и учета прогнозных ресурсов данные, приводимые Роснедра, представляют собой весьма условные экспертные оценки. В этой связи нет

никакой уверенности в том, что показываемый в отчетах прирост прогнозных ресурсов не завышен в несколько раз.

Основной продукт от проведения ГРП — запасы, но за них отвечают недропользователи. При этом, однако, существенное влияние на прирост запасов Роснедра оказывают через систему лицензирования, а госуправление в целом — через нормативную правовую базу. В целом можно построить систему оценки эффективности госуправления в геологоразведке (см. «Подходы к оценке эффективности...») через привязку показателей результативности на всех этапах — региональных работ за счет государства, лицензирования и поисково-разведочных работ за счет недропользователей.

Для корректной оценки эффективности работы всей системы необходимо иметь временной горизонт порядка 15 лет, а ДГП реализуется пока всего неполных 8 лет. Но уже сейчас, оценивая результаты аукционов по участкам недр с прогнозными ресурсами, выявленными в рамках ДГП,

можно сделать вывод о том, что для повышения эффективности необходимы определенные коррективы по объемам, видам и географии работ.

## Роль государства и недропользователей в ГРП

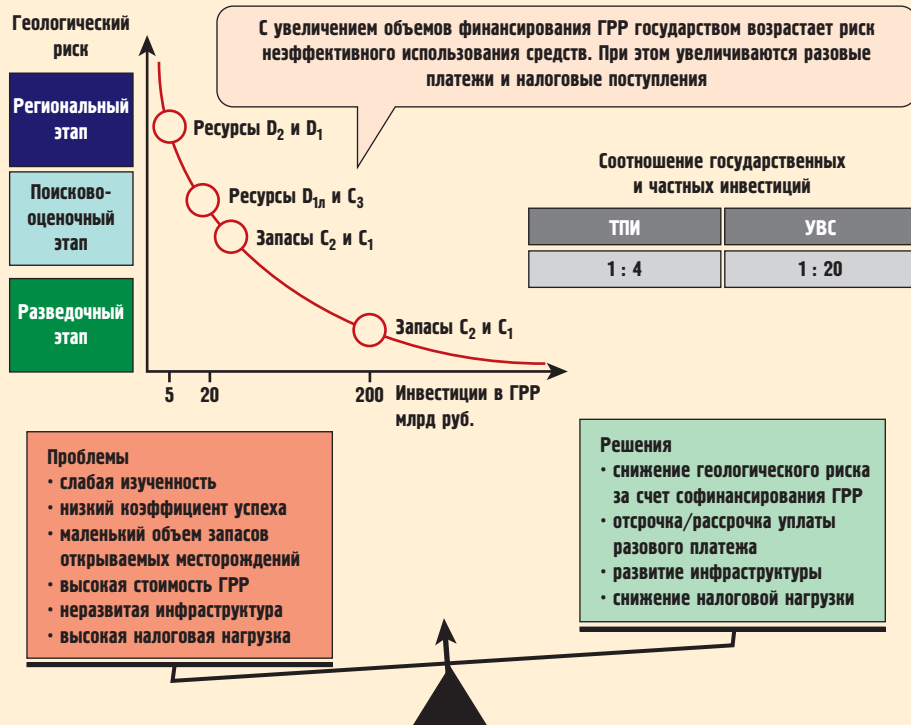
В ДГП предполагается, что на один рубль государственных вложений в ГРП по углеводородному сырью недропользователи будут вкладывать 8—10 рублей собственных средств. Это соотношение примерно соответствует средней структуре расходов на ГРП по этапам и стадиям (для УВС это отношение ближе к 20) — государство берет на себя региональные работы, в результате которых формируется ресурсный задел на будущее. Компании, в свою очередь, финансируют поисково-оценочные и разведочные работы, приводящие к открытиям месторождений и приросту запасов.

По факту за 7 лет реализации ДГП на один рубль государственных инвестиций в ГРП пришлось



Энергетический центр бизнес-школы SKOLKOVO был открыт в Московской школе управления SKOLKOVO в июле 2011 года. Миссией центра является создание профессиональной площадки для обсуждения вопросов, важных для всего топливно-энергетического комплекса России и для формирования сбалансированной государственной политики в этой сфере. Эксперты центра обладают высокой квалификацией и регуляцией, имеют значительный опыт работы в нефтегазовых и энергетических компаниях, консалтинге, органах государственной власти. Основные направления деятельности Энергетического центра бизнес-школы SKOLKOVO: организация профессионального диалога между представителями бизнеса и власти для выработки единой позиции в сфере ТЭК, отраслевой консалтинг, проведение исследований и анализ актуальных проблем российской и мировой энергетики.

### Подходы к стимулированию ГРП



Источник: Энергетический центр бизнес-школы SKOLKOVO

## Государственное и частное финансирование ГРП на УВС



Источник: Роснедра

## Компенсация добычи УВС приростом приведенных запасов\*



\* С учетом коэффициента подтверждаемости 0,15 и доли состоявшихся аукционов 0,3

Источник: Роснедра, Энергетический центр бизнес-школы СКОЛКОВО

## Структура прироста извлекаемых запасов категории С1 и добыча нефти



Источник: Роснедра, Энергетический центр бизнес-школы СКОЛКОВО

около 16 рублей вложений компаний. Причем после 2009 года

## Реальная ценность отчетных ресурсов Роснедр во много раз ниже тех средств, которые государство тратит на финансирование ГРП

частные инвестиции в текущих ценах увеличивались, а государственные — сокращались (см.

## ДГП: для повышения эффективности необходимы определенные коррективы по объемам, видам и географии работ

«Государственное и частное финансирование ГРП на УВС»).

Среди экспертов и госчиновников распространены две полярные точки зрения на роль государства в геологоразведке. Одни считают, что государство должно вовлекаться в поисковый этап, находить месторождения и потом передавать их недропользователям. А поскольку значительную часть геологических рисков в этом случае государство берет на себя, то оно в итоге получит более высокий разовый платеж на аукционе и сможет установить более жесткую налоговую систему.

С другой стороны, очевидно, что в новых перспективных с точки зрения запасов УВ регионах (Восточная Сибирь, шельф), где еще можно сделать значительные открытия, затраты на поисковые работы столь велики, что государственное финансирование придется увеличивать в десятки раз.

Учитывая низкую эффективность любых бюджетных расходов и, в частности, на финансирование ГРП, подобное решение совершенно неоправданно, а в условиях сохраняющегося риска бюджетного дефицита и просто невозможно.

Я являюсь убежденным сторонником максимального снижения госрасходов на геологоразведку и считаю, что правильной будет создать законодательные стимулы для частных инвестиций в ГРП, чем продолжать тратить бюджетные деньги без ощутимого результата (см. «Подходы к стимулированию ГРП»).

А утверждение о том, что частные компании не хотят, и не будут заниматься региональными работами, является мифом, который убедительно развеял ЛУКОЙЛ на Каспии.

## Воспроизводство МСБ

Что касается собственно воспроизводства минерально-сырьевой базы, то сегодняшний уровень прироста ресурсов с учетом только одного коэффициента подтверждаемости в перспективе не обеспечит прироста объемов запасов, достаточного для про-

стой компенсации добычи нефти и газа.

Ситуация усугубляется тем фактом, что многие из локализованных объектов, по экономическим и иным причинам, возможно, никогда не будут переданы в пользование для геологического изучения. Исторически порядка 30% от объявленных аукционов были признаны в итоге состоявшимися. С учетом этого фактора уровень компенсации добычи приростом запасов, который может быть получен из прогнозных ресурсов, полученных в рамках ДГП, за последние 7 лет составил около 25% (см. «Компенсация добычи УВС...»).

Таким образом, в целом следует признать, что ситуация с формированием ресурсного задела по углеводородному сырью на долгосрочную перспективу выглядит неутешительно.

При анализе данных по приросту запасов надо учитывать следующие моменты. Новые открытия, а это около 60 месторождений УВС в год, обеспечивают прирост извлекаемых запасов категории С1 на уровне 30-35 млн тонн. Еще порядка 60 млн тонн прироста приходится на перевод запасов категории С2 недавно открытых месторождений в категорию С1 (с учетом коэффициента подтверждаемости = 0,5) за счет бурения оценочных скважин. Эти запасы, суммарно составляющие до 100 млн тонн, могут быть введены в разработку в ближайшие 5 лет.

Весь остальной прирост, свыше 600 млн тонн, происходит при переоценке запасов, находящихся на стадии разработки за счет их доразведки и пересчета КИН. Начиная с 2009 года на пересчет КИН приходится менее 100 млн тонн прироста запасов, поэтому если не подвергать сомнению достоверность общей величины прироста, то в последние 3 года прирост активных запасов, т.е. находящихся в разработке, с этого момента примерно соответствует уровням добычи (см. «Структура прироста извлекаемых запасов категории С1 и добыча нефти»).

Если же сделать поправку на то, что запасы нефти по дей-

ствующей классификации примерно на 30% превышают объем рентабельной добычи, то становится очевидным, что даже о простом воспроизводстве минерально-сырьевой базы речь не идет.

### **Стимулирование воспроизводства МСБ**

Стимулирование частных инвестиций в ГРП и добычи, очевидно, необходимо осуществлять через изменение налогового и таможенно-тарифного регулирования. Определенные позитивные шаги в этом направлении для новых регионов уже сделаны — предоставлены налоговые каникулы по НДС и адресные льготы по экспортной пошлине на нефть. В перспективе ожидается введение нового налогового режима для континентального шельфа, желательно сделать то же самое для новых месторождений, расположенных на суше.

Помимо неблагоприятного для новых проектов налогового режима, геологоразведку сдерживают законодательные ограничения по разработке федеральных участков недр. Очевидно, что в новых провинциях, даже с учетом предоставленных налоговых льгот, экономически оправдана добыча только на крупных месторождениях. Ограничения по запасам в 70 млн тонн делают инвестиции в ГРП в этих регионах бессмысленными.

Существующие ограничения по доступу негосударственных компаний к разработке шельфовых месторождений способны существенно скорректировать целевые показатели стратегических

документов по уровням добычи в морских акваториях.

В качестве компромисса можно было бы рассмотреть возможность развития сегмента спекулятивной сейсмоки — дать возможность негосударственным компаниям проводить геофизические работы на шельфе с последующей продажей информации компаниям, имеющим право бурить поисково-разведочные скважины и заниматься добычей на шельфе.

В качестве яркого примера можно привести Норвегию, в которой уже на следующий день после подписания с Россией Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане начались сейсмо-разведочные работы. Есть опасения, что в этом вопросе мы можем отстать от наших европейских коллег лет на десять.

С ориентацией государства на проведение ГРП как основного направления воспроизводства минерально-сырьевой базы в России на сегодняшний день складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, в традиционных регионах добычи прирост запасов за счет проведения ГРП в ближайшем будущем будет все в меньшей степени компенсировать добычу и, скорее всего, новые сколь-нибудь значимые открытия будут связаны со сложными объектами (отложениями ачимовской и баженовской свиты, глубокими горизонтами и т.п.).

С другой стороны, в новых регионах добычи, где возможно открытие значимых запасов, потенциально способных компенсировать добычу, вследствие отсут-

ствия инфраструктуры, месторождения в ближайшее время останутся нерентабельными и, следовательно, малопривлекательными.

### **Правильней будет создать законодательные стимулы для частных инвестиций в ГРП, чем продолжать тратить бюджетные деньги без осязательного результата**

В этой связи для обеспечения воспроизводства все большее значение приобретает борьба за реальное увеличение нефтеотда-

### **Ситуация с формированием ресурсного задела по углеводородному сырью на долгосрочную перспективу выглядит неутешительно**

чи. Это особенно актуально именно для России, где до сих пор традиционные методы разработки месторождений практически не применяются.

### **Стимулирование частных инвестиций в ГРП и добычи, очевидно, необходимо осуществлять через изменение правового поля**

Вообще инвестиции в новые технологии МУН носят характер единичных проектов, направленных в большей мере на опробование отдельных технологий и к промышленной разработке не относящихся.

### **Для обеспечения воспроизводства все большее значение приобретает борьба за реальное увеличение нефтеотдачи**

В то же время применение различных методов повышения нефтеотдачи достаточно неплохо зарекомендовало себя в США, где их за счет добывается до 12% добычи.

Для России этот путь даст, во-первых, новые технологии, во-вторых, вдохнет новую жизнь в развитые нефтегазодобывающие регионы, в-третьих, позволит проводить более продуманную политику в области ГРП, планомерно развивая геологическую изученность и, следовательно, повышая ценность запасов. 