

ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОСВОЕНИЯ НЕФТЯНЫХ РЕСУРСОВ

© 2008 А.В. Заступов*

Ключевые слова: истощенность нефтяных ресурсов, эколого-экономическая оценка, рентабельность освоения нефтяных месторождений, инвестиционная привлекательность проекта разработки месторождения, инновационные технологии в нефтедобыче, малое предпринимательство в нефтедобыче, действующая налоговая система, организационно-экономические.

Рассмотрены основные направления совершенствования регулируемых отношений в сфере недропользования для нефтедобывающих предприятий в регионах с выработанными нефтяными месторождениями. Детально проанализированы основные причины и условия освоения истощенных нефтяных ресурсов в нефтедобывающих регионах РФ.

В течение многих лет нефтедобывающая промышленность России является основой энергоснабжения страны и одним из ее важнейших народнохозяйственных комплексов. В настоящее время нефтегазовая отрасль обеспечивает 70% общего потребления первичных энергоресурсов и почти 80% их производства, оставаясь главным источником налоговых (около 40% доходов Федерального бюджета и порядка 20% консолидированного бюджета) и валютных (порядка 40%) поступлений государства. На ее долю приходится 12% промышленного производства России и 3% работающего населения. Вместе с тем, нефтедобывающая промышленность в последние годы характеризуется понижающимися показателями развития, к которым в первую очередь следует отнести резкое ухудшение состояния сырьевой базы НГК как в количественном (сокращение объема), так и в качественном (рост доли трудноизвлекаемых запасов) отношениях.

На первый взгляд, если глубоко не вникать в дела отрасли, сегодня нефтедобыча под воздействием мировой конъюнктуры на нефть выглядит относительно благополучно. Однако не следует забывать, что на внешнем рынке хотя и действуют законы реального спроса, приводящие к увеличению экспорта нефти, наблюдающийся неуклонный рост в настоящее время приблизился к своим техническим (с точки зрения мощностей транспортировки) и экономическим пределам.

Главной причиной такой ситуации является естественное истощение конечной по своей природе сырьевой базы на определенной стадии эксплуатации, которое достаточно явно проявилось еще в 80-е гг. прошлого века. Уменьшаются размеры открываемых месторождений не только в освоенных регионах, но и на новых перспективных площадях. Основные приросты запасов здесь были получены в основном за счет доразведки ранее открытых залежей, а также перевода запасов из предварительно оцененных в разведанные. Ускоренно растут также объемы списания запасов как не подтвердившихся. Продолжает ухудшаться структура запасов - доля трудноизвлекаемых уже достигла 55-60% и продолжает увеличиваться. Расчеты показывают, что для того, чтобы только поддерживать сложившиеся уровни добычи нефти, необходимо ежегодно вводить новых мощностей как минимум на 10%, или не менее 40 млн. т.

В "Энергетической стратегии России до 2020 г." показано, что для поддержания добычи нефти во всех регионах Российской Федерации необходима форсированная подготовка новых запасов, что требует, в свою очередь, интенсивного проведения геологоразведочных работ и соответственно затрат, существенно превышающих достигнутые за последние 10 лет¹.

Переход на новую систему недропользования в начале 1990-х гг. привел, по сути, к краху геологоразведочной отрасли, о чем свидетельствуют фактические показатели неф-

* Заступов Андрей Владимирович, кандидат экономических наук, преподаватель Самарского государственного экономического университета.

тедобычи за этот период в Российской Федерации. За последние 10 лет из недр было извлечено более 3,2 млрд. т нефти и 5,8 трлн. м³ газа, а подготовка новых разведанных запасов нефти и газа составила соответственно 2,6 млрд. т и 4,9 трлн. м³. При этом необходимо отметить, что большая часть подготовленных к освоению запасов была получена на ранее выявленных месторождениях.

Ситуация “провала” с геологоразведочными работами (ГРП) середины 1990х гг. стала выправляться с введением целевого налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы. С введением Налогового кодекса в 2002 г. вновь наметилась негативная тенденция сокращения объемов ГРП и соответственно подготовки новых запасов нефти и газа, что особенно тревожно на фоне постоянно растущей добычи нефти. Так, начиная с 2002 г., ежегодный прирост добычи нефти в России составлял от 6,3 до 10,9% и суммарный темп добычи за последние пять лет вырос на 52% (соответственно с 302 млн. т до 458 млн.т). Накопленный отбор нефти за пять лет составил 1,9 млрд. т. Суммарно за пять лет прирост запасов нефти составил 1,47 млрд. т, т.е. коэффициент воспроизводства запасов составил 0,77, а если говорить о периоде после отмены ВМСБ (2002-2007 гг.), то этот показатель еще хуже - 0,61.

Прирост запасов нефти по регионам России, начиная с 2001 г., неуклонно снижался. Несмотря на огромные темпы инфляции, пик инвестиций в ГРП был пройден в России в 2001 г. (48,3 млрд. руб.), затем в 2002 г. произошло их сокращение до 35,5 млрд. руб. (73,8% к предыдущему году). В объемах поисково-оценочного бурения (1,1 млн. м) снижение составило 43%. В 2003-2007 гг. в России были достигнуты показатели, сопоставимые с 2002 годом. Доля средств из федерального бюджета, направляемых на геологоразведочные работы, в последние пять лет оставалась на стабильно низком уровне (1,3-6,4% от общего объема финансирования ГРП, в 2007 г. - 8 %).

В этом смысле, значительным резервом для наращивания добычи нефти представляются трудноизвлекаемые нефтяные запасы. Следует отметить, что положительный опыт освоения мелких месторождений и трудноизвлекаемых запасов накоплен в США, где большая часть бассейнов характеризуется высокой степенью разведанности и освоенности. В России, по данным специалистов, рентабельными для освоения считаются скважины с

дебитом в среднем 5 т/сут. В то же время в США, где действующий фонд нефтяных скважин превышает 550 тыс. единиц, среднесуточный дебит скважин 1,5 т/сут., причем 75% скважин работают с дебитами менее 1 т/сут. В США крупные компании ориентированы на зарубежную ресурсную базу (на своей территории крупные объекты только на Аляске и в Мексиканском заливе). Малые и средние компании осуществляют 85% объема внутреннего бурения, давая стране 50% нефти, добываемых на территории США. Около 85% действующих скважин обслуживают 160 тысяч малых и сервисных предприятий с 10-12 постоянными и 2-3 временными работниками. В результате применения передовых методик и технологий, гибкой налоговой политики в США в течение 50 лет поддерживается уровень добычи нефти в 350-400 млн. т ежегодно. При этом низкопродуктивные и малорентабельные скважины с дебитом менее 2 т/сут. являются источником 75% всей нефти, добываемой малыми предприятиями.

Совершенно иная ситуация в России, где практически вся нефтедобыча осуществляется крупными интегрированными компаниями за счет интенсивной эксплуатации крупных месторождений, открытых еще во времена СССР. Многие из них находятся на стадии падающей добычи, и ее поддержание во многом будет определяться своевременным вводом в разработку мелких и трудноосваиваемых месторождений. Огромный резерв представляет фонд простаивающих (как правило, малодебитных) скважин, которых в России более 20% от всего фонда скважин. В целом в России работают лишь 150 малых нефтедобывающих предприятий, на долю которых приходится, по разным оценкам, от 3 до 5% добычи нефти. Если в западных странах малые компании, добывающие от 40 до 50% нефти, пользуются значительной поддержкой государства в условиях упрощенного налогообложения, то этого нельзя сказать о России. Лишь в регионах Приволжского федерального округа (р. Татарстан) местными властями созданы условия для 28 малых предприятий, добывающих около 5 млн. т нефти из 30 млн. т, добываемых в этой республике².

Для выработки остаточных запасов нефти на разрабатываемых месторождениях и вводимых в эксплуатацию новых залежах необходимы инновационные технологии, со значительно большими затратами финансовых и материально-технических ресурсов,

нежели при использовании традиционных систем разработки. Более 70% запасов нефтяных компаний находится в диапазоне низких дебитов скважин на грани рентабельности. Если 15 лет назад доля вовлеченных в разработку запасов с дебитами скважин менее 25 т/сут составляла около 55%, то в настоящее время такую долю (55%) уже составляют запасы с дебитами до 10 т/сут. Свыше трети разрабатываемых нефтяных месторождений имеют обводненность более 70%. Значительно вырос фонд бездействующих скважин, превысив четверть эксплуатационного фонда. Таким образом, фактически уменьшение неработающего фонда скважин в последние годы произошло за счет перевода скважин из бездействующего фонда в консервацию, а не за счет их ввода в эксплуатацию. Неработающий фонд скважин привел к разбалансированию систем разработки месторождений, выборочной отработке запасов наиболее доступной нефти. В конечном счете, все это ведет к безвозвратным потерям части извлекаемых запасов. Нефтеотдача может уменьшиться на 5-8%, что при сегодняшнем объеме вовлеченных в разработку запасов нефти и текущих мировых ценах эквивалентно потере 80-100 млрд. долл. и является нарушением Закона "О недрах" в части рационального использования недр³.

Основная причина перевода скважин в категорию бездействующих и консервацию - низкий дебит нефти и высокая обводненность продукции, делающие их эксплуатацию для компаний убыточной в рамках действующей налоговой системы. Эта система ориентирована на налогообложение высокодебитных месторождений с высокой долей горной ренты в цене. Она не является гибкой и поэтому не учитывает объективно обусловленного роста издержек добычи по мере уменьшения дебитов скважин и роста обводненности продукции⁴.

Совершенствование системы налогообложения - одно из важнейших направлений интенсификации добычи нефти в старопромысловых и малорентабельных районах. Очевидно, что "плоская" шкала налогообложения не стимулирует соблюдение проектных режимов отбора нефти, внедрение методов повышения нефтеотдачи и восполнения ресурсной базы. Более того, недифференцированная, постоянно растущая ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) по цепочке стимулирует неуправляемый рост внутренних цен на нефтепродукты. К со-

жалению, принятые в 2006 г. поправки в Налоговый кодекс об изменении порядка уплаты НДПИ с 1 января 2007 г., полностью проблему не решают. Во-первых, потому что послабление налогового бремени при разработке месторождений с выработанностью 80% и более не покрывает убытки при их разработке. Во-вторых, даже по тем перспективным площадям Восточной Сибири, которые обозначены в законе (Республика Саха (Якутия), Красноярский край и Иркутская область), задействование прогнозных нефтяных ресурсов в хозяйственный оборот возможно не ранее чем через 10-15 лет.

Вместе с тем, очевидно, что исчерпание легкодоступных запасов и уже введенных в освоение нефтяных месторождений, а также имеющее место ухудшение структуры ресурсной базы углеводородного сырья сделают актуальной проблему эффективного регулирования налоговой системы и адаптации ее к нуждам развития нефтедобывающей отрасли. Как показывают проведенные оценки, принципиальных препятствий на пути будущего вовлечения в оборот нефтяных ресурсов и наращивания объемов добычи не предвидится. Проблемы в пределах региона могут быть обусловлены геологическими аспектами, и в том числе - проблемами наращивания сырьевой базы в объемах, отвечающих темпам вовлечения в оборот запасов промышленных категорий и объемам нефтедобычи.

В этой связи, в условиях наличия достаточного ресурсного потенциала динамика наращивания добычи нефти в регионе и ее масштабы в абсолютном исчислении в существенной мере будут определяться наряду с другими условиями рентабельностью освоения нефтяных ресурсов. Обеспеченность рентабельными в разработке нефтяными запасами по России в целом не превышает 20-25 лет, а по некоторым компаниям 15-20 лет, что соответствует продолжительности разработки одного среднего нефтяного месторождения.

Наибольшее влияние на рентабельность и, тем самым, инвестиционную привлекательность, проекта доразработки нефтяного месторождения оказывают два фактора - цены на нефть и налоговая нагрузка. В настоящее время цены достигли уровня, гарантирующего эффективность освоения существенной части ресурсного потенциала. Вместе с тем, действующая налоговая система и, соответственно, налоговая политика, призванная формировать инвестиционную политику и направлять ее в интересах развития

отрасли, не выполняет данных функций. Характеризуясь ярко выраженным фискальным характером, она по-прежнему развивается исключительно в данном направлении, адаптируясь к росту цен. Так, с середины 2005 г. введена более прогрессивная шкала исчисления экспортной пошлины, изымающая 65% от цены экспортируемой нефти при ее уровне выше 25 долл./бар. Отложен на будущее момент запуска алгоритма исчисления НДС, учитывающий валовой доход по проектам добычи и позволяющий хотя бы частично дифференцировать налоговую нагрузку (в части НДС) в зависимости от географо-экономических условий освоения⁵.

Перечисленные задачи во многом могут быть решены путем совершенствования нормативно-правовой базы в сфере недропользования, которая требует срочной модернизации.

Форсирование добычи, нарушающее проект разработки, обеспечивает интересы “нынешнего” поколения, но оставляет проблему ресурсов будущим поколениям. В настоящее время добывающая компания самостоятельно заказывает проект и сама же его утверждает. Федеральное агентство по недропользованию, находящееся в ведении Минприроды РФ, уполномочено осуществлять “рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых” (п. 5.3.13. Положения об агентстве по недропользованию, Постановление Правительства РФ от 17.06.04 № 293). Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за нарушение утвержденного проекта разработки. Однако он не решает проблему полностью, ибо, во-первых, установлен штраф, имеющий скорее условную величину при потере в миллионы долларов. Во-вторых, до конца так и неясно, кто должен контролировать реализацию проекта.

Следует отметить, что попытка решения многих проблем в нефтяной отрасли в рамках законодательства была предпринята еще в 1995 году рассмотрением в Государственной Думе законопроекта “О нефти и газе”. В нынешнее время несовершенство налогового законодательства РФ тормозит развитие не только нефтедобывающей, но и нефтеперерабатывающей и других смежных отраслей. О том, что такая работа объективно необходима, свидетельствует факт разработки и принятия подобных законов “снизу” в субъектах Российской Федерации (Ханты-Мансийский АО, р. Башкортостан, р. Татарстан и др.), а также

наличие базовых законов в других отраслях, занимающихся эксплуатацией недр.

Проблема освоения мелких и трудноосваиваемых залежей углеводородов требует особого внимания как недропользователей, так и государства. России вряд ли удастся избежать того сценария развития нефтегазового комплекса, который осуществляется в США, Канаде и других странах с высоким уровнем освоенности ресурсной базы нефтегазоносных бассейнов. Для этого необходима в первую очередь разработка научно обоснованных программ развития нефтегазового комплекса России в целом и ее наиболее освоенных бассейнов за счет вовлечения в освоение мелких и трудноосваиваемых нефтяных месторождений. Поскольку экономическая эффективность для инвесторов в рамках действующей налоговой системы находится, по большому счету, на грани критической, необходимо незамедлительное проведение организационно-экономических мероприятий, гарантирующих воплощение планов освоения истощенных нефтяных ресурсов в жизнь. Это и усилия непосредственно государства в целях развития малого предпринимательства в нефтедобыче, выражающиеся в необходимом финансировании определенных видов и объемов работ, и целенаправленная экономическая деятельность компаний-недропользователей. При этом государство должно выработать такую политику в области недропользования, чтобы потенциальному инвестору было выгодно вести ГРП и наращивать ресурсную базу, компенсируя собственную нефтедобычу необходимыми объемами прироста запасов. Перспективы для подобного наращивания ресурсной базы в регионах с развитой нефтедобычей, безусловно, существуют.

¹ *Ершов Ю.В.* Энергетическая стратегия России // Инвестиции в России. 2004. № 5. С. 14-18.

² *Муслимов Р.Х., Хисамов Р.С. и др.* Концепция развития нефтегазового комплекса РТ на период до 2015 г. // Нефтяное хозяйство. 2000. № 12. С. 24-40.

³ *Медведев В.К., Заступов А.В.* Эколого-экономические аспекты эффективности ресурсоотдачи механизма природопользования в нефтяном хозяйстве // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2006. № 2 (20). С. 136-142.

⁴ *Макаров, А.В.* Экономические проблемы добычи нефти в регионе с истощающимися ресурсами и методы их решения. Уфа, 2002. 236 с.

⁵ *Ибрагимов И.З., Закирова Ч.С.* Налоговое стимулирование добычи нефти из малодебитных нерентабельных скважин // Нефть, газ и бизнес. 2001. №2. С. 12-14.