

# Кто пойдет в разведку? Стимулирование ГРП: проблемы и решения

03.02.2014

Источник: RusEnergy



**Денис Храмов**, заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ



**Григорий Выгон**, директор Энергетического центра бизнес-школы СКОЛКОВО

*Такие факторы, как недостатки в системе управления фондом недр, несовершенство законодательного и нормативно-правового регулирования, сдерживают инвестиционную активность компаний при проведении ГРП. Наиболее эффективное решение задачи повышения объемов геологоразведки – выработка сбалансированного комплекса мер, предусматривающих как экономические, так и регуляторные инструменты.*

## Частно - государственный баланс

Воспроизводство минерально-сырьевой базы (МСБ) – одна из важнейших задач государства. Сегодня действуют специальные государственные программы, направленные на формирование ресурсной базы для обеспечения будущей добычи и доходов бюджета.

Важно отметить, что воспроизводство МСБ – комплексный процесс. Как известно, геологоразведка включает в себя три основных этапа: региональный, поисково-оценочный и разведочный. На каждом из них решаются разные задачи, в последовательности их проведения есть определенная логика.

Региональный этап изучения, когда производится оценка перспектив нефтегазоносности и выявляются крупные ловушки, выполняет, главным образом, государство за счет средств федерального бюджета. В 2013 году Федеральному агентству по недропользованию (Роснедра) было выделено около 35 млрд рублей, из которых на геологоразведочные работы (ГРП) по углеводородному сырью (УВС) направили примерно 15 млрд рублей.

Другие этапы ГРП – поисково-оценочный, целью которого является обнаружение новых месторождений или залежей УВС и оценка их запасов, и не менее важная с точки зрения рациональной разработки доразведка – уже осуществляют недропользователи в рамках поисковых или сквозных лицензий.

Чтобы повысить объемы и результативность ГРП, необходимо стимулировать проведение всех этапов работ. В том числе важно определить границу между вовлеченностью в процесс ГРП государства и бизнеса.

Как уже отмечалось, по сложившейся практике проведение регионального этапа является прерогативой государства, однако соотношение государственной и частной ответственности в ГРР может варьироваться в зависимости от проводимой государственной политики в сфере воспроизводства МСБ, вида полезных ископаемых, изученности и региона выполнения работ.

Есть успешные примеры, когда компании проводили весь цикл работ – от регионального до разведочного этапов. Например, в результате поисковых и разведочных работ, выполнявшихся с 1999 года в Каспийском море, ЛУКОЙЛ открыл семь месторождений нефти и газа.

То же самое сегодня должно происходить на арктическом шельфе после выдачи лицензий государственным компаниям (прежде всего, «Роснефти»). Учитывая его крайне низкую изученность и большие площади участков, компании предстоит провести значительный объем региональных работ, прежде чем приступить к поисковому бурению.

### **Факторы сдерживания**

На сегодняшний день существует ряд факторов, сдерживающих инвестиционную активность компаний при проведении ГРР. Это и недостатки в системе управления фондом недр, и несовершенство законодательного и нормативно-правового регулирования, и проблемы с технологическим и кадровым обеспечением геологоразведочной отрасли.

Но ключевым ограничителем геологоразведочной активности является тот факт, что действующая система налогообложения добычи не стимулирует разработку уже открытых месторождений – «гринфилдов», а тем более – проведение высокорисковых поисково-оценочных работ («блюфилдов»). В большей степени это относится к удаленным регионам с неразвитой инфраструктурой и высокой стоимостью работ – Восточной Сибири, ЯНАО, Красноярскому краю, Дальнему Востоку и тем более шельфу.

Таким образом, первый шаг в направлении стимулирования геологоразведки – это изменение налогообложения добычи. Сегодня в действующей налоговой системе реализован ряд стимулирующих мер. Это льготы по НДС в новых регионах, а в некоторых – и льготы по таможенным пошлинам. Тем не менее, в ряде случаев таких льгот недостаточно. Поскольку на поисковом этапе существуют значительные риски бурения сухих скважин, чтобы окупить изначальные инвестиции, необходимо открывать достаточно крупные месторождения.

Здесь как раз приобретает значение недостаток действующей системы регулирования – ограничение по объему участков недр федерального значения. Согласно закону РФ «О недрах», если открытое компанией с иностранным участием месторождение оказывается слишком крупным (порог по нефти для извлекаемых запасов – 70 млн тонн), у государства есть право не выдавать лицензию на добычу.

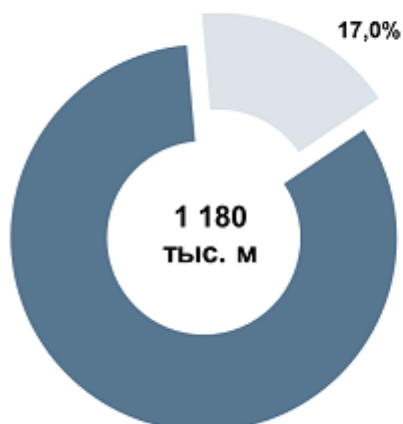
В таких условиях идти, например, в Восточную Сибирь для частных компаний с иностранным участием может оказаться невыгодно. Либо у такого недропользователя, открывшего месторождение, возникает соблазн сознательно занижить его запасы, чтобы оно не подпадало под критерии участка недр федерального значения.

Еще одна проблема, связанная с активизацией геологоразведки, носит структурный характер. Наши вертикально интегрированные компании (ВИНК) в процессе формирования получили в наследство достаточно большой объем запасов, открытых еще в советское время. Отношение доказанных запасов нефти к добыче российских ВИНК в среднем превышает 20, а это в два-три раза больше, чем у международных мейджоров. Такая обеспеченность позволяет выборочно подходить к разработке уже открытых запасов, то есть откладывать вовлечение низкорентабельных залежей на более поздний срок.

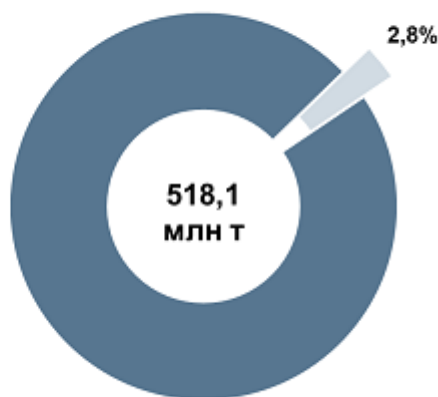
В результате более активными в проведении ГРР оказываются независимые от ВИНК компании (ННК), причем во многом это новые игроки на рынке. На долю ННК, согласно нашему исследованию,

приходится порядка 17% поисково-разведочного бурения. При этом нужно учесть, что в общероссийской добыче доля сектора составляет менее 3%.

**Доля ННК в отраслевом поисково-разведочном бурении\* в 2012 г.**



**Доля ННК в добыче нефти в России в 2012 г. (в структуре 2013 г.)\*\***



\* - объемы бурения за счет недропользователей

\*\* - с учетом корректировок на Самара-Нефтя (вошла в структуру ОАО «ЛУКОЙЛ»).  
С учетом Самара-Нефтя доля ННК в отраслевой добыче составляла 3,3%

*Источник: Роснедра, ВНИГНИ, ЦДУ ТЭК, данные компаний, Энергетический центр бизнес-школы СКОЛКОВО*

Значит, ниша проведения высокорисковых ГРП сегодня постепенно заполняется венчурными юниорными компаниями, что, в принципе, вполне естественно. Во всем мире существует практика, когда на ранние этапы работ выходят относительно небольшие независимые компании, специализирующиеся на геологоразведке. В случае успеха их потом скупают более крупные игроки.

### **Как обойтись без бюджетных потерь?**

Какие же инструменты стимулирования ГРП сегодня предлагаются государством? Во-первых, можно использовать отсрочку уплаты разового платежа по факту открытия месторождения. Этот инструмент важен, прежде всего, для независимых компаний, потому что, как правило, они ограничены в средствах. Им гораздо сложнее брать кредиты, и стоимость заимствований для них существенно выше.

Однако сегодня, хотя по закону это не запрещено, порядок предоставления отсрочки не установлен. На то есть две причины. Во-первых, чиновники, предоставляя отсрочку, лишают бюджет части доходов. Учитывая серьезность ситуации с нашим бюджетом и постоянные риски возникновения дефицита, контролирующие органы могут спросить, на каком основании была предоставлена отсрочка.

Во-вторых, при установлении порядка рассрочки разового платежа возникает поле деятельности для компаний, занимающихся срывом аукционов, либо компаний, приобретающих право пользования недрами без намерения вкладываться в доразведку и разработку участка.

Чтобы этот инструмент стимулирования заработал, нужно либо вносить изменения в постановление правительства РФ от 04.02.2009 №94 (устанавливает порядок определения размера разового платежа за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов, по факту открытия), либо принимать новые подзаконные акты, в том числе препятствующие участию в торгах на право пользования недрами недобросовестных игроков.

Если государство хочет стимулировать именно поисково-оценочный этап с целью открытий новых месторождений, то более эффективным инструментом является снижение или полная отмена разового платежа по факту открытия. Такой платеж компании даже иногда называют «штрафом за

открытие».

Возможно, его следует применять только для независимых компаний, для которых это критически важно. Масштаб таких платежей в федеральный бюджет относительно невелик – до 2 млрд рублей в год. Для крупных компаний это ничтожная сумма, но с точки зрения экономики и принятия инвестиционных решений даже такая относительно небольшая плата с учетом эффектов дисконтирования может играть существенную роль, поскольку она приходится на ранний этап.

Наконец, наиболее важным инструментом, который сегодня обсуждается по поручению председателя правительства РФ Дмитрия Медведева, являются вычеты расходов на геологоразведку из НДС. Этот инструмент аналогичен тому, который применялся до 2002 года, когда существовали отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ). Сегодня подобный инструмент используется в отношении вычетов расходов на промышленную безопасность из НДС при добыче угля.

После получения соответствующего поручения председателя правительства Минприроды РФ начало проработку этого вопроса. В ее рамках Энергетический центр бизнес-школы «Сколково» построил отраслевые макро- и микромоделли, на которых провел оценку эффективности применения такого инструмента.

В результате анализа стало ясно, что для независимых компаний, у которых нет добычи, его эффективность существенно ниже, чем, например, отсрочка разового платежа. Для крупных компаний, если периметр применения инструмента ограничить лишь лицензионным участком (вычеты понесенных на нем расходов применяются только после начала добычи), механизм вычетов также не очень эффективен с учетом эффекта дисконтирования.

В этой связи мы рассматривали вариант возможности консолидации вычетов: если компания уже ведет добычу по многим участкам недр, а также имеет портфель участков недр для проведения работ по геологическому изучению, то вычитать можно определенную долю всех расходов из всего уплачиваемого НДС. Подобный механизм аналогичен консолидации вычетов инвестиций на утилизацию ПНГ из платежей за выбросы (реализовано в постановлении Правительства РФ от 08.11.2012 №1148, разработанного Минприроды РФ при участии Энергетического центра бизнес-школы СКОЛКОВО).

Основной вопрос в отношении эффективности механизма вычетов с учетом консолидации: вернутся ли потом средства обратно на геологоразведку? Это зависит от многих факторов, в том числе, от портфеля проектов. Компании, принимая инвестиционные решения, всегда рассматривают альтернативные опции с точки зрения доходности капитала, и, если в портфеле проектов нет достаточно интересных вариантов для проведения ГРП, выбираются другие направления для инвестиций.

В своей модели мы сделали определенные предположения относительно того, сколько денег может вернуться обратно на ГРП, какова будет эффективность работ по геологическому изучению и сколько запасов может быть получено дополнительно от увеличения геологоразведочных работ, а также оценили, какова будет дополнительная добыча к 2030 году при определенных параметрах механизма вычетов.

В итоге, если в виде вычетов вернуть отрасли 60-80 млрд рублей в год, получается сумма порядка 50 млн тонн дополнительной добычи в 2030 году. Это дает накопленный положительный эффект для бюджета, однако реально он откладывается на период 5-15 лет от момента применения механизма и начала ГРП до старта добычи с открытых месторождений.

Однако бюджет живет сегодняшним днем. В условиях проблем с балансом доходов и расходов, когда Минфин РФ ищет любые возможности увеличить доходы бюджета, выделить сейчас требуемые 80 млрд рублей в год на ГРП министерство не готово.

## **Дифференцированный подход и комплексность**

Сегодня представляется целесообразным рассмотреть комплексное решение стимулирования геологоразведки, включающие как экономические, так и административные меры. Так, можно было бы несколько уменьшить расходы федерального бюджета на геологоразведку, а на величину сокращения (допустим, на 10-15 млрд рублей) предоставить возможность введения механизма вычетов.

Такой механизм вычетов расходов на ГРР из НДС должен стать защитой добывающих компаний от непредсказуемых «налоговых маневров», в результате которых может увеличиться НДС. Не исключено, что в этом случае недропользователи, более активно проводящие ГРР, даже выиграют.

Сама структура отрасли и различия в степени изученности основных нефтегазовых провинций подразумевают дифференцированный подход. Так, ежегодно происходит порядка 50-60 открытий месторождений УВС со средним объемом запасов менее 3 млн тонн. Основное их количество сегодня приходится на Урало-Поволжье и Западную Сибирь – регионы хорошо изученные, где вероятность крупных открытий достаточно мала. В Урало-Поволжье относительно велика роль НК, есть регионы, где только они занимаются поисково-разведочным бурением. Соответственно, для них эффективна отсрочка, снижение или отмена разового платежа в сочетании с механизмом вычетов.

В Западной Сибири, где сосредоточен основной ресурсный потенциал по нефти, главные перспективы связаны с глубокими горизонтами. В этом регионе развита инфраструктура и работают преимущественно крупные ВИНК. Таким образом, здесь эффективно использование механизма вычетов с консолидацией, но только для глубоких горизонтов.

Кроме того, можно рассмотреть вопрос об увеличении порога по участкам недр федерального значения, к примеру, с 70 млн тонн до 150 млн тонн. Месторождение с извлекаемыми запасами 70 млн тонн даст всего 2-3,5 млн тонн годовой добычи. В общем объеме по стране это ни на что не влияет. Если мы хотим формировать центры добычи в новых регионах, таких, как Восточная Сибирь, нужны новые крупные открытия. А чтобы частные компании туда шли, необходимо поднимать порог.

Однако, помимо пряника, государство должно иметь и кнут. Если выдается большое количество лицензионных участков, а работы на них не ведутся, эти участки нужно изымать. Можно применять зарубежный опыт, когда вместо всей лицензии через какое-то время сдаются площади. Например, после первых двух лет – 25%, еще через два года – 50% и т.д.

Дополнительным экономическим инструментом стимулирования компаний по проведению работ могло бы стать повышение регулярных платежей за пользование недрами в течение срока действия поисковой лицензии. Так, сначала эта плата должна быть минимальной, но с каждым годом, по мере того как участок уменьшается, плата за квадратный километр может увеличиваться.

Наконец, в лицензионных обязательствах, помимо физических объемов работ, можно предусмотреть соответствующие их стоимости финансовые гарантии (также используется в мировой практике). Тогда одновременно с применением механизма вычетов компании, не выполняющие лицензионных обязательств по геологоразведке, можно штрафовать путем лишения льгот по НДС на величину соответствующих недопосвоенных расходов на ГРР.

Подводя итог, считаем, что целесообразность и эффективность описанных механизмов необходимо дополнительно оценить. Однако очевидно, что выработка сбалансированного комплекса мер, предусматривающих как экономические, так и регуляторные инструменты, является наиболее эффективным решением задачи повышения объемов геологоразведки в условиях серьезных бюджетных ограничений.

## **Приложение 1.**

*От первого лица*

Министр природных ресурсов и экологии РФ Сергей Донской, подводя итоги 2013 года, отметил:

«Прирост ресурсов углеводородов за счет средств федерального бюджета составил 6200 млн т у. т. Выполнено более 40 тыс. пог. км сейсмопрофилей МОГТ 2D, объем параметрического бурения составил 20 тыс. м. Прирост извлекаемых запасов углеводородного сырья превысил добычу и составил по категории ABC1 (нефть+конденсат) 635 млн т, по природному газу – 1000 млрд. м3.

За счет проведенных пользователями недр геологоразведочных работ на территории Российской Федерации открыто 30 месторождений углеводородного сырья (нефтяных – 27, нефтегазоконденсатных – 2, газонефтяных – 1).

Наиболее крупные месторождения, открытые в 2013 году: Клинцовское нефтяное (Саратовская обл.), извлекаемые запасы составляют 12,0 млн т; Дороговское газовое (ЯНАО) с запасами 16,5 млрд куб. м.

За счет разовых платежей в федеральный бюджет поступило более 160 млрд руб. доходов, в том числе за счет углеводородов – более 150 млрд руб., при скорректированном плане 156,8 млрд руб».

Ранее в своем докладе на «правительственном часе» в Госдуме РФ 13 марта 2013 г. Сергей Донской подчеркнул:

«...Россия обладает значительным природно-ресурсным потенциалом, а именно – занимает первое место в мире по запасам газа, второе – по запасам угля, пятое – по запасам нефти. За счет природно-ресурсного комплекса формируется более 50% доходной части федерального бюджета. Доля продукции природно-ресурсного комплекса в экспорте составляет почти 2/3, а вклад в ВВП – 12,5 %. При численности занятых в данном секторе экономики около полумиллиона человек мультипликативный эффект в смежных отраслях дает занятость еще двум миллионам».