

**Оценка действующего механизма недропользования  
с целью создания условий и предпосылок устойчивого развития  
нефтегазовой территории**

*В статье рассматриваются основы перехода нефтегазовой территории на принципы устойчивого развития, анализируется действующий механизм недропользования с точки зрения его соответствия созданию условий и предпосылок перехода территории к устойчивому развитию, предлагается замена узкого подхода к пониманию механизма недропользования на расширительный подход, приводятся основные положения, которым должен удовлетворять эффективный механизм недропользования.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, механизм недропользования, нефтегазовая территория

Основной особенностью социально-экономического развития нефтегазовой территории является существенная зависимость от динамики разработки месторождений углеводородных ресурсов. Неизбежная ограниченность запасов месторождений не может не вести к ограниченности того времени, в течение которого сохраняется стабильное социально-экономическое развитие такой территории.

Потому для нефтегазовой территории, как и для любой сырьевой территории, особую актуальность приобретает разработка стратегии долгосрочного социально-экономического развития на основе идей устойчивого развития. Под устойчивым развитием понимается такое развитие, в результате которого обеспечивается соответствующий требованиям времени уровень благосостояния как настоящих, так и будущих поколений при сохранении естественной природной среды.

Главной задачей развития нефтегазовой территории должен стать переход от узкосырьевой специализации, основанной на эксплуатации невозпроизводимых природных ресурсов, к многоотраслевому хозяйству, что позволит успешно развиваться территории, как в период снижения добычи, так и в период полного истощения полезных ископаемых. Основная идея перехода любой сырьевой территории на принципы устойчивого развития заключается в инвестировании доходов, получаемых в период перевода невозобновляемых природных ресурсов в возобновляемые ресурсы.

Главными условиями перехода нефтегазовой территории на принципы устойчивого развития являются:

-расширение прав и полномочий нефтегазовых территорий в решении вопросов недропользования;

-обеспечение справедливого распределения рентных доходов от добычи невозпроизводимых минерально-сырьевых ресурсов не только между фе-

дерацией и территориями, но и между государством и хозяйствующими субъектами.

Для создания реальных предпосылок и условий перехода нефтегазовой территории на траекторию устойчивого развития требуется адекватный механизм недропользования. В наиболее общем случае механизм недропользования представляет собой совокупность норм, правил и требований, связанных с предоставлением недр в пользование и контролем последующего использования полезных ископаемых.

В этой связи представляется необходимым проанализировать действующий механизм недропользования с учетом интересов долговременного устойчивого развития нефтегазовой территории.

В настоящее время действуют два режима недропользования:

1) лицензионный режим недропользования, основывающийся на публичном (административном) праве и унифицированной системе налогообложения пользователей недрами;

2) соглашения о разделе продукции (СРП), базирующиеся на гражданском праве и индивидуализированной системе платежей пользователя недрами.

При лицензионном режиме основанием для возникновения права пользования участками недр является решение соответствующего органа государственной власти. Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая содержит перечень требований и условий, связанных непосредственно с разведкой или разработкой месторождений минерально-сырьевых ресурсов. Лицензия выступает инструментом прямого воздействия. В ней должны быть отражены конкретные сроки и параметры освоения месторождения, т.е. конечные и промежуточные результаты деятельности недропользователя. В лицензионной системе изначально заложена возможность регулирования сроков и объемов нефтедобычи, экологически безопасных условий разведки и разработки ресурсов углеводородного сырья, порядок и сроки подготовки проектов ликвидации и консервации горных выработок и рекультивации земель, условий, связанных с платежами, взимаемых при пользовании недрами, земельными участками, акваториями.

Большой регулирующий потенциал заключают в себе лицензионные соглашения, в которые могут включаться дополнительные обязательства недропользователя в решении социально-экономических проблем развития нефтегазовой территории. В статье 11 Закона РФ «О недрах» сказано, что между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению такого договора [1]. В частности в лицензионном соглашении могут определяться: условия по использованию местной рабочей силы и местных подрядчиков при проведении вспомогательных и сервисных работ; условия по передаче технологий и технологического опыта местным операторам и подрядчикам; условия финансирования и строительства социальных объектов, объ-

ектов общетерриториальной инфраструктуры, условия финансирования расходов социального характера и т.д.

Однако важнейшим условием эффективного использования процедур лицензирования и механизма лицензионных соглашений является обеспечение тесной взаимосвязи между ними. Это означает, что, с одной стороны, освоение и разработка минерально-сырьевых ресурсов не должны подрывать условий социально-экономического развития территорий, а с другой, требования и предложения по участию в социально-экономическом развитии не должны снижать экономическую эффективность добычи полезных ископаемых. Поэтому необходимо взаимосвязанное рассмотрение всех условий, влияющих на экономические показатели освоения и добычи минерально-сырьевых ресурсов. Как представляется, формирование условий лицензионного соглашения, последовательность их осуществления и их мониторинг являются важным рычагом усиления роли минерально-сырьевого сектора в социально-экономическом развитии территории и регулировании ее перехода на принципы устойчивого развития. К сожалению, норма о заключении дополнительного договора между органами государственной власти и пользователем недр в последней редакции Закона РФ «О недрах» носит необязательный характер.

В рамках лицензионной системы также имеются альтернативы, связанные с выбором конкретных процедур предоставления прав на пользование недрами. Существует два принципиально разных подхода к предоставлению прав: на основе конкурсной или аукционной системы.

Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, учет интересов национальной безопасности РФ.

Основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

Представляется, что конкурсная система более соответствует принципам устойчивого развития, поскольку содержит больше возможностей влияния на нефтегазовый сектор с точки зрения усиления его роли в экономике нефтегазовой территории. В механизм конкурсной системы заложены рычаги влияния на привлечение в нефтегазовый сектор компаний с необходимым производственным опытом, на использование передовых технологий, на организационную структуру нефтегазового сектора. Механизм же аукционов главной своей задачей ставит максимизацию первоначального бонуса, и даже не максимизацию прямых экономических эффектов от разработки месторождения за весь период. Задача же максимизации бонусов, как неоднократно было показано [2], имеет мало общего с задачей максимизации совокупных макроэкономических эффектов, как для нефтегазовой территории, так и для

государства в целом от разработки месторождения. К сожалению, в настоящее время значительное преобладание имеет аукционная система предоставления прав на пользование недрами. При этом, главным стремлением является не применение процедур предоставления прав на пользование природными ресурсами для решения широкого круга социально-экономических проблем, а получение «сейчас и немедленно» разовых платежей (т.е. бонусов) за право пользования природными ресурсами. Для того, чтобы данный платеж был больше, как правило, выставлялись на аукцион лучшие природные объекты, такие, например, как Юрубчено-Тохомская нефтегазовая зона. Тем самым значительно сужаются возможности использования инструментов и рычагов, связанных с предоставлением прав на пользование недрами для решения социально-экономических проблем в будущем (при наличии более совершенной системы регулирования).

Следует также отметить слабость действующей системы контроля за соблюдением условий пользования недрами. Механизм приостановления действия или аннулирования лицензии практически неработоспособен, так как расплывчатые формулировки полномочий государства зачастую не позволяют выработать единую позицию в сфере регулирования отношений недропользователей с органами власти субъектов Федерации. В результате эффективность использования распределенного фонда недр крайне низкая, имеется значительное число неиспользуемых лицензий или используемых с нарушениями условий. Так, в Красноярском крае из 27 лицензий на геологическое изучение недр по 15 (56%) условия лицензий выполняются не полностью. Из 17 совмещенных лицензий по 4 имеется частичное невыполнение лицензионных соглашений. Как следствие необязательности выполнения правил пользования недрами у недропользователей появилась возможность выборочно обрабатывать лучшие участки и зоны месторождений, получать дополнительные доходы, никак не обусловленные усилиями этих компаний в области реализации эффективных инженерных и технологических решений.

Формирование условий и предпосылок устойчивого развития нефтегазовой территории предполагает активное ее участие в процессе регулирования недропользованием.

Согласно статье 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это же положение нашло отражение и в статье 1.2. Закона РФ «О недрах». Однако в 2004 г. принципиально изменилось распределение полномочий в сфере регулирования отношений недропользования между федеральным и региональным уровнями. Полномочия федерального органа управления государственным фондом недр значительно расширились, теперь все важнейшие решения в данной сфере принимаются на федеральном уровне. При этом, участие органов исполнительной власти субъектов Федерации четко не регламентировано в действующем законодательстве, и прежде всего в вопросах организации, согласования принятия условий конкурсов (аукционов), что, в свою очередь, не позволяет субъектам РФ отстаивать свои специфические региональные интересы. Так, при предос-

тавлении прав на пользование недрами, представители органа исполнительной власти субъекта РФ только включаются в состав конкурсных или аукционных комиссий, в то время как принятие решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных и аукционных комиссий, а также определение порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов в отношении каждого участка недр или группы участков недр, расположенных на территории субъекта РФ, осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами (ст. 13.1. Закона РФ «О недрах»). Таким образом, регионы практически лишаются возможности регулирования недропользования через механизм предоставления права пользования недрами, а следовательно, и участия в формировании условий для их долговременного устойчивого развития.

Лицензионный режим недропользования базируется на унифицированной системе налогообложения пользователей недр.

В современной системе налогообложения нефтегазового комплекса действуют следующие виды специальных природных платежей: платежи за пользование недрами, включающие разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы); регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые за предоставление пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений (ренталс); плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе) и сбор за выдачу лицензии и налог на добычу полезных ископаемых.

Для создания условий и предпосылок устойчивого развития нефтегазовой территории большое значение имеет как «справедливое» распределение рентных доходов между федеральным центром и ресурсным регионом, так и возможности регионов с помощью природных налогов регулировать деятельность недропользователей и стимулировать рациональное и комплексное использование природных ресурсов, что обеспечивается правом региональных властей устанавливать элементы природных налогов. В связи с этим проанализированы возможности региона в применении специальных ресурсных платежей в нефтегазовом секторе для создания условий для устойчивого развития нефтегазовой территории (табл.1).

Таблица 1

Специальные ресурсные платежи в нефтегазовом секторе  
(региональный аспект).

<b>Вид платежа</b>	<b>% отчислений в бюджет региона</b>	<b>Возможности региона в установлении различных элементов налога (платежа)</b>
Разовые платежи за пользование недрами при наступлении опре-	0	Установление размера платежа по результатам конкурса или аукциона

деленных событий		
Регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые за предоставление пользователям недр прав на поиск, оценку и разведку месторождений	60%	Нет
Плата за геологическую информацию о недрах	0	Нет
Сбор за выдачу лицензий на пользование недрами и сбор за участие в конкурсе (аукционе)	0	Нет
Налог на добычу полезных ископаемых	5% - для углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного);	Нет

Все элементы механизма налогообложения по большинству ресурсных налогов установлены федеральным законодательством и не содержат стимулов рационального и комплексного использования природных ресурсов. Региональные власти имеют весьма незначительные рычаги налогового воздействия на процессы недропользования в регионе. При этом, в результате последних изменений налогового законодательства были значительно ограничены возможности региональных органов власти применять методы налогового стимулирования недропользования, основная доля ресурсных платежей, поступающих от нефтегазового сектора, зачисляется в федеральный бюджет.

Таким образом, современная система налогообложения нефтегазового комплекса характеризуется следующими особенностями.

1) Несовершенство механизма «специальных» ресурсных налогов не позволяет определить величину ренты, взимаемой у недропользователей. В результате величина ресурсных платежей может оказаться как ниже, так и выше действительных рентных доходов. Каналы распределения природной ренты во многом остаются завуалированными, большая часть рентных доходов от освоения минерально-сырьевых ресурсов уходит за пределы ресурсного региона, в результате чего ресурсные регионы лишаются возможности создания финансового резерва устойчивости для их дальнейшего развития после отработки месторождений.

2) Отсутствие в механизме налогообложения дифференциации в зависимости от горно-геологических, экономико-географических и институционально-экономических факторов разработки месторождения приводит к тому, что налоговая нагрузка на одну тонну добытой нефти и газа одинакова и для недропользователей, работающих в хороших природных условиях с

легко извлекаемыми запасами и с низкой обводненностью, и для компаний, работающих в сложных условиях. По сути, современная система налогообложения нефтегазового комплекса вместо выравнивания условий хозяйствования нефтегазовых компаний, наоборот усиливает неравенство, обусловленное природными факторами. При этом, в первую очередь с рынка вытесняются мелкие и средние компании, работающие, как правило, с труднодоступными и трудноизвлекаемыми запасами и имеющие более высокие издержки.

3) Современная система налогообложения не содержит стимулов для эффективного использования природных ресурсов. Отсутствие учета условий залегания углеводородных ресурсов, структуры запасов, местоположения месторождений, качественных характеристик добываемого сырья делает неэффективной добычу трудноизвлекаемых запасов и добычу из малодебитовых скважин. Так, например, в России из-за чрезмерного налогообложения рентабельным для эксплуатации считают дебиты действующих нефтяных скважин более 5-7 тонн в сутки, а на новых месторождениях – более 20-30 тонн. Между тем, в США средний дебит 583 тысяч действующих нефтяных скважин составляет менее 1,5 тонн, 75% скважин рентабельно работают с дебитом менее 1 тонны в сутки [3].

4) Практически не выполняется стимулирующая функция специального налогообложения нефтегазового сектора в проведении геологоразведочных работ. С введением НДС были отменены отчисления на воспроизводство минерально-нефтегазовой базы (ОВМСБ) и ликвидирован целевой бюджетный фонд на том основании, что в условиях рынка воспроизводство минерально-сырьевой базы является проблемой недропользователей. Однако, представляется, что отмена ОВМСБ является преждевременной. Во-первых, отмена ОВМСБ значительно уменьшает роль государства, в том числе и органов власти сырьевых регионов в регулировании функционирования нефтегазового сектора в целом и процесса геологического изучения недр в частности. Во-вторых, ранее основная часть поступлений от ОВМСБ (до 70%) оставалась у недропользователей и использовалась ими для выполнения территориальных программ геологического изучения недр. Сейчас же, в связи с отменой ОВМСБ, имеются серьезные опасения, что недропользователи резко сократят вложения средств в геолого-разведочные работы, тем более, что в налоге на прибыль отменена льгота, согласно которой ранее можно было до 50% прибыли до ее налогообложения направлять на капитальные вложения, включая геологоразведочные работы. Так, по некоторым данным, объем геолого-разведочных работ сокращен в 2005г. по сравнению с 2000г. почти на 30% [4].

5) Отсутствуют рычаги налогового регулирования недропользования на региональном уровне. Практически все элементы специальных природных налогов и платежей установлены федеральным законодательством. Кроме того, снижены возможности регионов в установлении налоговых льгот по налогу на прибыль, а, следовательно, и возможности регионов в стимулировании деловой активности на их территории. Помимо этого, вследст-

вие недавних изменений налогового и бюджетного законодательства почти все доходы от специального налогообложения нефтегазового сектора сосредотачиваются в федеральном бюджете, таким образом, нефтегазовые территории лишаются основного условия для перехода на принципы устойчивого развития. Аргументы в пользу централизации налоговых доходов основаны на необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Однако, данный подход всецело ориентирован на выполнение текущих социально-экономических обязательств и никак не учитывает особенности экономики и социальной сферы сырьевых территорий.

Таким образом, действующая лицензионная система недропользования содержит определенные возможности регулирования функционирования нефтегазового комплекса в интересах создания условий и предпосылок для устойчивого развития нефтегазовой территории. Главная роль здесь принадлежит предоставлению недр на конкурсной основе и использованию механизма лицензионных соглашений. Однако в последнее время происходит сокращение участия нефтегазовых территорий как в решении вопросов предоставления прав на пользование недрами, так и в получении доходов от налогообложения нефтегазового сектора. При таком подходе регионы вновь утрачивают возможность определять направления своего социально-экономического развития со всеми вытекающими из этого обстоятельства социально-политическими последствиями.

Альтернативой механизму недропользования, базирующемуся на лицензионной системе, выступают соглашения о разделе продукции (СРП), создающие индивидуальную налоговую среду для инвестора, осваивающего месторождение. Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности – инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения [5].

Соглашением о разделе продукции в качестве обязательных должны предусматриваться обязательства инвестора по:

- привлечению преимущественно российских подрядчиков, поставщиков, перевозчиков;

- привлечению работников – граждан РФ, количество которых должно составлять не менее 80% состава всех привлеченных работников. Привлечение иностранных рабочих и специалистов разрешается только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов – граждан РФ соответствующих квалификации;

- приобретению необходимого технологического оборудования, технических средств и материалов российского происхождения в объеме не менее 70% общей стоимости приобретенных в каждом календарном году для вы-



полнения работ по соглашению оборудования, технических средств и материалов, затраты на приобретение и использовании которых возмещаются инвестору компенсационной продукцией;

-осуществлению мер, направленных на предотвращение вредного влияния работ на окружающую природную среду, а также по ликвидации последствий такого влияния;

-ликвидации всех сооружений, установок и иного имущества по завершении работ, а также по очистке от загрязнения территории, на которой проводились работы по соглашению.

При выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством РФ меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни данных народов, а также обеспечить выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ (ст.7 Закона «О СРП»).

Выполнение данных условий позволяет решить часть социальных проблем территории (обеспечение занятости населения, получение дополнительных бюджетных поступлений, сохранение окружающей среды и т.п.), а также дать толчок для развития сопряженных отраслей и запустить в действие механизм мультипликативного влияния на экономику, как страны в целом, так и конкретного региона. Что, в свою очередь, создает условия для устойчивого развития нефтегазовой территории.

Однако наиболее важной особенностью соглашений о разделе продукции является возможность применения индивидуальных налоговых схем. Механизм СРП определяется двумя ключевыми алгоритмами – возмещения затрат инвестора и раздела прибыльной продукции. При этом, инвестор освобождается от выплаты части налогов и сборов (за исключением налога на прибыль, НДС, единого социального налога, государственной пошлины и таможенных сборов, НДС и платежей за пользование недрами, землей, водными объектами, платы за негативное воздействие на окружающую среду).

Хозяйственный механизм недропользования на базе индивидуальных налоговых схем типа СРП, построенный таким образом, чтобы соразмерить величину налоговых платежей и текущий уровень прибыльности инвестора, позволяет добиться долгосрочного компромисса интересов инвестора и государства. При должном подходе СРП предоставляет территории финансовый механизм, позволяющий при определенных условиях реализовать стратегию устойчивого развития и избежать участи сырьевых регионов, экономика которых пришла в упадок по мере исчерпания базового месторождения.

Тем не менее, соглашения о разделе продукции не получили широкого распространения в России. На сегодняшний день действуют лишь три СРП.

Несмотря на некоторые явные преимущества СРП перед традиционной системой лицензирования (главным образом, возможность применения индивидуальных гибких схем налогообложения, учитывающих особенности

конкретного месторождения), ряд недостатков и упущения законодательства накладывают существенные ограничения на применение СРП как финансового механизма создания условий устойчивого развития сырьевого региона.

В первую очередь, следует отметить, что заключение соглашения о разделе продукции возможно далеко не в отношении всех участков. Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами по четко определенным законодательством основаниям. Для рассмотрения проектов указанных законов в законодательном порядке необходимо заключение Правительства РФ и решений законодательных (представительных) органов субъектов РФ, на территории которых расположены участки недр, пользование которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции.

Так, в Красноярском крае на сегодняшний день к участкам недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, относится только Ванкорское газонефтяное месторождение [6].

Во-вторых, в эволюции законодательства о СРП также наблюдается тенденция ограничения полномочий нефтегазовых территорий. Так, согласно первоначальной редакции закона о СРП субъекты РФ могли самостоятельно заключать соглашения о разработке небольших месторождений минерального сырья на условиях раздела продукции, так как в нем предусматривалась возможность делегирования Правительством РФ и исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации друг другу права подписи соглашения. В результате последних изменений законодательства органы государственной власти субъектов РФ были исключены из участников соглашений о разделе продукции. Решение о подписании соглашения о разделе продукции теперь принимается Правительством РФ даже без уведомления соответствующих субъектов РФ.

С точки зрения сохранения баланса интересов указанные ограничения прав нефтегазовых территорий должны были бы быть уравновешены сокращением их обременений, связанных с реализацией соглашений о разделе продукции на их территории. Тем не менее, полностью сохранены региональные гарантии прав инвестора, предусмотренные в ст. 18 Закона о СРП, в части, касающейся не распространения на соглашения о разделе продукции действия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, а также правовых актов органов местного самоуправления, если указанные акты устанавливают ограничения прав инвестора, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением. В прежней редакции сохранена глава 26.4 второй части Налогового кодекса РФ, посвященная системе налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, освобождающая инвесторов от уплаты региональных налогов на имущество организаций и транспортного налога.

Еще в меньшей степени в законе о СРП учитываются интересы органов местного самоуправления, на территории которых осуществляется разработка месторождения. Их интересы принимаются во внимание только в случае, если предоставляемые участки недр расположены на территориях традици-

онного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

По сути, последние изменения закона о СРП значительно сократили полномочия субъектов Федерации в регулировании недропользования, а также ликвидировали правовой механизм, обеспечивающий сохранение баланса между экономическими выгодами (развитие инфраструктуры, создание рабочих мест) и финансовыми потерями в результате налоговых льгот, а также экологических рисков для регионов, связанных с реализацией СРП на территории субъекта Федерации.

Затрудняет применение механизма СРП также методическая непроработанность схемы раздела продукции. Механизм СРП определяется двумя ключевыми параметрами – возмещение затрат инвестора и раздел прибыльной продукции. Неадекватное определение этих параметров может свести к нулю все положительные моменты индивидуальных схем налогообложения для сырьевого региона.

Кроме того, остается весьма неясным вопрос о разделении государственной доли произведенной в рамках СРП продукции между Федерацией и ресурсным регионом. В новой редакции закона «О СРП» лишь делается ссылка на порядок, установленный федеральными законами (в более ранние редакции данный вопрос предполагалось решать заключением договоров между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъекта Федерации). Примечательно также, что из статьи 10 Закона о СРП исключены положения об использовании части произведенной продукции, поступающей в собственность соответствующего субъекта РФ в порядке, определяемом законодательством самого субъекта.

Сводная оценка лицензионной системы недропользования и механизма СРП с точки зрения создания условий для устойчивого развития нефтегазовой территории приведена в таблице 2.

Таблица 2

**Оценка действующего механизма недропользования  
с точки зрения создания условий для устойчивого развития нефте-  
газовой территории**

Система лицензирования	Соглашение о разделе продукции
<b>Возможности сырьевых регионов в регулировании недропользования</b>	
Все важнейшие решения принимаются на федеральном уровне: при предоставлении прав на пользование недрами представители органа исполнительной власти субъекта РФ только включаются в состав конкурсной (аукционной) комиссии, решение же о проведении конкурса или аукциона, определение его порядка и условий проведения осуществляет федераль-	Регионы принимают решения о включении участков недр, находящихся на их территории, в перечень участков, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, также представители органа исполнительной власти входят в состав комиссии, осуществляющей разработку условий недропользования, подготовку проек-

<p>ным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами. Субъекты РФ не имеют четких законодательно регламентированных контрольных полномочий.</p>	<p>тов соглашений и ведение переговоров с инвесторами. Кроме того органы государственной власти субъектов РФ осуществляют законодательное регулирование своего участия в СРП при пользовании участками недр на своих территориях в пределах установленных федеральными законами полномочий, а также принимают участие в осуществлении государственного контроля за исполнение соглашений.</p> <p>Однако ресурсные регионы исключены из участников соглашений о разделе продукции со всеми вытекающими последствиями (например, решение о подписании соглашения теперь принимается Правительством РФ даже без уведомления соответствующего субъекта).</p>
<p><b>Роль местных органов власти в регулировании недропользования</b></p>	
<p>Практически отсутствует</p>	<p>Учитываются интересы только в отношении участков недр, расположенных на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.</p>
<p><b>Возможности изъятия ренты и ее получения сырьевыми территориями</b></p>	
<p>Унифицированный налоговый механизм, не учитывающий особенности конкретного месторождения, не отвечающий принципам рентного налогообложения.</p> <p>В бюджет ресурсного региона зачисляется:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-60% регулярных платежей за пользование недрами;</li> <li>-5% НДС.</li> </ul> <p>Остальная сумма поступлений от платежей за природные ресурсы централизуется в федеральном бюджете.</p> <p>Доля поступлений от платежей за природные ресурсы в местные бюджеты федеральным законодательством</p>	<p>Возможно установление специального стабильного и гибкого налогового режима на весь срок разработки месторождения с учетом его индивидуальных особенностей, что позволяет создать более адекватный механизм для изъятия рентных доходов и достигнуть компромисс между интересами государства и инвестора. Однако методическая непроработанность алгоритма распределения продукции может значительно ущемить интересы государства. Кроме того, не определен механизм распределения государственной доли произведенной продукции между Федерацией и сырьевым регионом. Таким образом,</p>

вом не определена и определяется по усмотрению субъектов РФ.	доходы нефтегазовой территории в значительной степени зависят от выбора адекватного алгоритма раздела продукции.
<b>Дополнительные условия по участию недропользователей в решении социально-экономических проблем территории</b>	
Возможно включение дополнительных условий в лицензионные соглашения. Однако их заключение не является обязательным. Можно также включить дополнительные обязательства недропользователя по решению социально-экономических проблем территории в конкурсные условия.	В качестве обязательных предусматриваются обязательства инвестора по преимущественному привлечению российских подрядчиков, поставщиков и перевозчиков, российских трудовых ресурсов, использование оборудования и материалов российского производства, осуществление мер, направленных на предотвращение вредного влияния на окружающую природную среду, а также по ликвидации последствий такого влияния, проведению ликвидационных работ и работ по очистке от загрязнения территорий. Возможно также включение на договорных началах любых других условий, не противоречащих российскому законодательству.
<b>Наличие «косвенных» положительных эффектов</b>	
Вследствие стремления государства увеличить сегодняшний размер бонуса, а также слабого контроля за условиями пользования недрами, приводящих к невыполнению правил пользования недрами, отработки лучших участков значительно снижаются косвенный эффекты от освоения нефтегазовых ресурсов.	Вследствие выполнения обязательств по преимущественному привлечению российских подрядчиков, поставщиков и перевозчиков, российских трудовых ресурсов, использование оборудования и материалов российского производства реализация СРП дает толчок для развития сопряженных отраслей и значительные косвенные эффекты через механизм мультипликатора. Однако, следует отметить, что их получение возможно за пределами ресурсных регионов.

Таким образом, и лицензионная система, и механизм СРП содержат некоторые возможности регулирования недропользования в интересах устойчивого развития нефтегазовой территории. Однако данные возможности практически не реализуются. Государство в сфере недропользования преследует сегодняшние, краткосрочные, главным образом, фискальные цели, не

учитывая при этом особенности экономики сырьевых территорий. Следует отметить наблюдаемую в последнее время тенденцию централизации налоговых доходов от освоения нефтегазовых ресурсов в федеральном бюджете и сокращения полномочий сырьевых регионов в регулировании недропользования на своей территории. Имеет место слабая методологическая проработка основных элементов механизма недропользования (система изъятия и распределения рентных доходов, распределение функции и полномочий органов государственной власти различных уровней в зависимости от стадии разработки месторождения, алгоритм распределения произведенной продукции при СРП, использование доходов от природных ресурсов). Все вышеперечисленное приводит к тому, что сырьевые территории фактически утрачивают возможности для формирования стратегии устойчивого социально-экономического развития.

Поэтому представляется необходимым переход от узкого подхода к пониманию механизма недропользования к расширительному, который рассматривает механизм недропользования как совокупность правовых норм, правил и методов управления, обеспечивающих освоение недр в регионе с учетом технологических, социальных, экономических и экологических факторов с целью повышения уровня и качества жизни населения территории, создания условий для долговременного устойчивого развития нефтегазовой территории, а также для эффективного функционирования минерально-сырьевого сектора.

Действие современного механизма недропользования должно базироваться на следующих основных положениях:

- 1) платность предоставления недр в пользование;
- 2) обеспечение интересов всех участников процесса освоения недр – государства, недропользователей, инвесторов, общественных движений и организаций, представляющих интересы населения, при безусловном приоритете интересов последних;
- 3) системность, под которой с одной стороны подразумевается взаимосвязь административных, правовых и экономических рычагов регулирования процессов недропользования, а с другой – нацеливание этого инструментария на то, чтобы на всех стадиях освоения недр добиваться комплексности, рациональной взаимоувязки разработки и использования различных видов добываемых ресурсов.
- 4) гибкость процедур регулирования процесса освоения и разработки минерально-сырьевых ресурсов в зависимости от экономической конъюнктуры, стадий освоения и разработки месторождений;
- 5) существование двух уровней регулирования недр: федерального и регионального. При этом, на федеральном уровне должны обеспечиваться рамочные условия эксплуатации месторождений, а полномочия по принятию конкретных решений, связанных с регулированием процессов недропользования, делегируются на региональный уровень. В этой связи, отличительная особенность механизма недропользования должна состоять в его адаптивности к условиям конкретного региона.

Реализация данных положения позволит создать механизм недропользования, соответствующий интересам устойчивого развития нефтегазовых территорий.

### Список литературы

1. Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 года
2. Атнашев М.М. , Конопляник А.А. лицензионная политика как инструмент рационального управления нефтегазовым комплексом. // Нефтяное хозяйство – 2003. - №9 . –с.17-19.
3. Панфилов Е., Кимельман С. Хотели, как лучше – получается, как всегда. // Нефть России. – 2006. - №8. – с. 75.
4. Орлов В.П. Проблемы инвестиций в недропользовании. // Минеральные ресурсы России: экономика и управление. – 2005. - №6. – с.4.
5. Федеральный закон от 30 декабря 1995 года «О соглашениях о разделе продукции п.1 ст.2
6. Федеральный закон от 2 января 2000 года № 1-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Ванкорском газонефтяном месторождении).