Шейкин А.Г.,
Санкт-Петербургский университет управления и экономики,
докторант кафедры экономической теории и экономики
предпринимательства, к.э.н.

Череповицын А.Е.,
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», заведующий
кафедрой организации и управления, профессор, д.э.н.

О государственном регулировании недропользования при освоении нефтегазовых месторождений[1]

About state regulation of subsoil use in developing oil and gas fields

Выявлены основные аспекты, присущие системе недропользования. Представлена основа механизма рационального использования углеводородных ресурсов. Определены основные стратегические приоритеты государства в сфере недропользования при разведке и добыче углеводородного сырья. Приведены методы и инструменты государственного регулирования в недропользовании. Определены цели и стратегические задачи государства при предоставлении углеводородных месторождений в пользование.

Ключевые слова: *система недропользования, государственное регулирование, углеводородные ресурсы, нефтяной бизнес, добыча, разведка.*

Summary: The main aspects inherent in the subsoil use are identified. A framework of mechanism of rational use of hydrocarbon resources is provided. The main strategic priorities of the state in the sphere of subsoil use in the hydrocarbons exploration and production are defined. Methods and instruments of state regulation in the subsoil use are described. The objectives and strategic goals of the state in the provision of hydrocarbon fields in use are defined.

Keywords: *system of subsoil use, state regulation, hydrocarbon resources, oil business, production, exploration.*

---

[1] Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой по соглашению № 13-32-01282/13 о предоставлении гранта с федеральным государственным бюджетным учреждением "Российский гуманитарный научный фонд" по теме "Концептуальные основы разработки стратегии инновационного развития топливно-энергетического комплекса России и формирование организационно-экономического механизма ее реализации"

Наращивание сырьевого углеводородного потенциала, которым обладает Российская Федерация, должно происходить при одновременном совершенствовании системы государственного регулирования недропользования с целью создания эффективно действующей системы, способной активизировать воспроизводство запасов нефти и газа, привлекать инвестиционные ресурсы, масштабно использовать прогрессивные технологии разведки и добычи.

К основным задачам эффективной системы недропользования относятся регулирующее воздействие и контроль в сфере полного и комплексного использования природных ресурсов, охраны недр, геологического изучения (рис. 1).

Рис. 1 Основа системы недропользования

В зависимости от права собственности на недра, политического устройства, культурных, национальных и социально-экономических особенностей в разных странах мира формируется и развивается законодательство в недропользовании.

В Российской Федерации функционирует двухуровневая структура законодательства в недропользовании: федеральное законодательство и законодательства регионов (субъектов Федерации). Региональное законодательство не должно противоречить своими положениями федеральным нормативно-правовым актам, являющихся основными и распространяющими свое действие на всю территорию РФ.

Стабильное функционирование системы недропользования должно основываться на согласованности действующих нормативно-правовых актов в целях соблюдения интересов всех экономических субъектов. При этом основной целью всех нормативно правовых актов является рациональное использование недр.

Механизм рационального использования углеводородных ресурсов включает:

§ формирование стратегии воспроизводства минерального сырья,

направленной на долгосрочное расширение и качественное улучшение сырьевой базы нефти и газа на основе программно-целевого подхода;

- § установление порядка пользования недрами и определение комплекса обязательных природоохранных мероприятий, разработка соответствующих норм и правил, условий предоставления объектов углеводородного сырья конкретным недропользователям, квот на поставку нефти и газа и др.;
- § систему налогов и платежей при пользовании недрами углеводородного сырья;
- § формирование федеральной и территориальной геологической информационной системы;
- § контроль рационального использования недр;
- § составление балансов углеводородного сырья;
- § ограничения на выдачу лицензий для некоторых стратегических объектов нераспределенного фонда для обеспечения задач национальной безопасности и экономики, а также в целях сохранения уникальных природных объектов и уклада жизни малых этносов.

Развитие и совершенствование законодательства о недрах в настоящее время является ключевым аспектом российской государственной политики. Разработка месторождений полезных ископаемых связана с серьезными социально-экономическими эффектами, такими как наполнение бюджета, валютные поступления от экспорта, развитие промышленной и транспортной инфраструктуры в регионах, формирование новых перерабатывающих производств, появление новых рабочих мест [2].

Стратегические приоритеты государства в области рационального недропользования в нефтегазовом комплексе должны предусматривать набор задач, представленных на рисунке 2.

Стратегические приоритеты государства в сфере недропользования

§ Стабильное обеспечение страны нефтью и природным газом;
§ Создание институциональной среды, стимулирующей недропользователя к снижению потерь при добыче и транспортировке углеводородов и комплексному использованию сырья;
§ Повышение энергоэффективности и уровня ресурсосбережения на нефтегазовых промыслах;
§ Обеспечение воспроизводства минерально- сырьевой базы углеводородного сырья;
§ Создание условий для привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций в геологоразведку и добычу углеводородов не в ущерб безопасности национальной экономики;
§ Поддержание и наращивание экспортного потенциала страны с постепенным увеличением экспортных производств на базе углеводородного сырья с высоким уровнем передела.

Рис. 2 Основные стратегические приоритеты государства в сфере недропользования при освоении месторождений углеводородного сырья

Система недропользования в нефтегазовом комплексе направлена на удовлетворение потребностей внутреннего рынка и выполнение международных экспортных обязательств, а также затрагивает различные сферы экономико-правовых отношений:

- формы участия регионов в решении вопросов предоставления права на пользование недрами;
- налогообложение и распределение доходов, поступающих от разработки углеводородных ресурсов;
- региональную экономическую политику: взаимоотношение территориальных властей и недропользователей;
- поддержание высокого уровня разведанности минерально-сырьевой базы;
- вопросы интеграционного взаимодействия предприятий нефтегазового комплекса с другими отраслями национальной экономики;
- социальную политику, направленную на создание рабочих мест и учет интересов малочисленных народов проживающих в местах интенсивной добычи углеводородов;
- технико-технологическую политику, способствующую рациональному использованию недр;
- экологическую политику: снижение загрязнения атмосферы и гидросферы;
- выполнения обязательств по поставкам нефти и газа иностранным потребителям: поддержка статуса надежного поставщика нефти и

природного газа;

- § обеспечение прозрачных законодательных условий для активизации привлечения иностранного капитала в процесс осовения углеводородных недр.

Государственное регулирование недропользования целесообразно определять как воздействие федеральных структур на поиск и разведку углеводородных месторождений, добычу нефти и газа, строительство и эксплуатацию подземных сооружений и транспортных коммуникаций.

Основные методы и инструменты, обеспечивающие реализацию задач системы государственного регулирования в сфере недропользования представлены на рисунке 3.

Гибкое регулирование недропользования со стороны государства необходимо для его эффективного развития и соблюдения интересов всех заинтересованных сторон – участников процесса освоения нефтегазовых ресурсов. Государственное регулирование должно создавать стимулы для эффективного функционирования природоэксплуатирующих отраслей. При этом регулирующее воздействие должно осуществляться на основе учета интересов федеральных и региональных властей, а также частных недропользователей. Причем необходимо учитывать тот факт, что помимо крупных нефтегазовых корпораций существуют малые независимые компании, интересы которых тоже должны быть отражены в нормативно-правовой базе, регулирующей недропользование в РФ.

Рис. 3 Методы и инструменты государственного регулирования в недропользовании

За последние 20 лет в нефтедобывающем комплексе России наряду с крупными холдингами, функционирует сектор малого и среднего

предпринимательства. К их числу принято относить те предприятия, где добывается от нескольких десятков тысяч до нескольких миллионов тонн нефти в год. Государство не должно забывать такие компании, работающие, как правило, в более сложных горно-геологических условиях с невысоким уровнем рентабельности.

Можно выделить пять основных задач государства при предоставлении месторождений углеводородного сырья в пользование[1]:

1. Максимизация бюджетного эффекта проектов разработки нефтегазовых месторождений.
2. Требования к недропользователю по необходимости достижения максимально возможного коэффициента извлечения нефти.
3. Стратегические задачи энергетической безопасности и формирования углеводородного задела для будущих поколений, в том числе и в части активизации работ по выявлению нетрадиционных ресурсов нефти и газа.
4. Занятость населения и решения социальных проблем коренных народов, проживающих в местах добычи и привыкших к традиционному укладу жизни.
5. Развитие конкурентной среды: равный доступ к ресурсам как для крупных так и для малых компаний, привлечение иностранного капитала.

Некоторые из этих задач имеют противоречивых характер. Например, задачи наполнения бюджета входят в противоречие с задачей увеличения добычи и повышения коэффициента нефтеотдачи. Увеличив налоговые платежи можно добиться повышения бюджетной эффективности, однако это может привести к снижению добычи. Или обеспечение задач по созданию задела для будущих поколений приводит к тому, что ряд объектов углеводородного сырья замораживаются в нераспределенном фонде недр, тем самым государство теряет потенциальные доходы.

Для обеспечения выполнения требуемых задач основными целями государства, являются:

- учет интересов инвесторов и всех заинтересованных сторон путем создания эффективной институциональной среды и равных условий;
- активизация процесса воспроизводства ресурсной базы, вовлечение участков недр в лицензионный процесс и привлечение частных инвесторов к поиску и разведке;
- создание гибкой системы налогообложения в зависимости от горно-геологических и инфраструктурных особенностей месторождения;
- формирование региональной инфраструктуры и обеспечение равнодоступности к ней.

Система государственного регулирования процесса освоения нефтегазовых месторождений должна обеспечивать адаптивность применяемых механизмов к меняющимся условиям функционирования нефтяного сектора.

Задачей недропользователя при этом является соответствие

нормативно-правовой базе, выполнение взятых обязательств и лицензионных соглашений.

Список литературы:

1. Сирык С.И. Недропользование в Российской Федерации и предложения по его совершенствованию: Монография / С.И.Сирык, А.П.Боровинских. СПб: Недра, 2004.
2. Череповицын А.Е. Концептуальные подходы к разработке инновационно-ориентированной стратегии развития нефтегазового комплекса. Монография //СПб.: СПГГИ, 2008 .- 212 с.