

О ПРОЕКТЕ ПРОГРАММЫ РАЗВЕДКИ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА И РАЗРАБОТКИ ЕГО МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ НА ДОЛГОСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

(МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ;
МОСКВА, 02.08.2012)

Из выступления С.Е.Донского, Министра природных ресурсов Российской Федерации

Минприроды России представляет для рассмотрения программу разведки континентального шельфа (КШ) и разработки его минеральных ресурсов, подготовленную во исполнение федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», поручения Председателя Правительства и Совета Безопасности РФ. Согласно основным утверждённым отраслевым стратегическим документам (это генеральная схема развития нефтяной и газовой отрасли), разработка запасов российского КШ в долгосрочной перспективе позволит стабилизировать добычу нефти, не допустить её падения, а для газовой отрасли реализация проектов на КШ — это главный резерв роста производства. Поэтому разработка углеводородов на КШ критически важна для энергетического баланса страны.

В настоящее время важнейшие нефтегазодобывающие провинции страны вступают в зрелую фазу развития, что обуславливает необходимость ускоренного освоения новых, малоизученных регионов, среди которых шельфы арктических и дальневосточных морей обладают наиболее высокими перспективами. Проще говоря, шельф, по сути, — единственная нефтегазонасыщенная провинция, в пределах которой вероятно открытие крупных и уникальных месторождений углеводородов.

Российский КШ имеет самую большую в мире площадь — более 6 млн км² и содержит более 110 млрд т ресурсов нефти и газа в пересчёте на условное топливо. Однако освоение и геологическое изучение КШ в России в настоящее время значительно отстаёт от других нефтегазодобывающих государств. Несколько показательных цифр. Так, в британском секторе Северного моря площадью 130 тыс. км² по состоянию на июнь 2011 г. пробурено 3366 поисковых и разведочных скважин. В норвежском

секторе на площади 150 тыс. км² пробурена 1101 поисковая скважина, на глубоководном шельфе Бразилии только в 2008-2010 гг. пробурено 246 скважин, при этом успешность поискового разведочного бурения в этих регионах колеблется от 40% до 65%. Всего сейчас на всех 6 млн км² российского шельфа пробурено только 257 поисковых разведочных скважин. Это за всё время изучения шельфа.

Основные причины того, что Россия, одной из первых в мире приступив к освоению шельфа, осуществляет его изучение и освоение темпами, значительно отстающими от темпов иных государств, следующие. Это, в первую очередь, недостаточность имеющихся механизмов экономического стимулирования, тяжёлые природно-климатические ледовые условия, характерные для арктического шельфа, отсутствие или недостаточность имеющейся инфраструктуры, особенно для удалённых регионов в восточной Арктике, отсутствие технологий, позволяющих эффективно и безопасно осваивать месторождения нефти и газа в условиях арктического шельфа и, наконец, правовой и организационный режим, не способствующий привлечению необходимого количества инвестиций на шельф. Если некоторые из этих причин в силу объективного характера мы не можем устранить, то ряд из них в наших силах скорректировать путём принятия программно-целевых и управленческих решений.

Сейчас темпы геологического изучения КШ явно недостаточны. Для реализации его потенциала хотя бы в среднесрочной перспективе необходимо намного больше ресурсов и средств. Государство вкладывает в начальные стадии геологоразведки в настоящее время в год 1 млрд руб. Объём инвестиций компаний-недропользователей составил в прошлом году чуть более 30 млрд руб. Что из себя представляют эти

цифры в физических объёмах, можно привести на примере: в 2008-2010 гг. на нашем шельфе пробурено только 11 поисковых разведочных скважин. Такая низкая геологоразведочная активность сказывается и на успехах. За это же время на шельфе открыты только 4 месторождения. Для сравнения: в тот же период в Норвегии пробурено в 10 раз больше скважин (110), и, соответственно, результат был зафиксирован в 10 раз больше — 44 месторождения. На глубоководном шельфе Бразилии за тот же период пробурено 246 поисково-разведочных скважин, т.е. всего на 11 скважин меньше, чем на всём российском шельфе пробурено за весь период его изучения. Продолжение текущей ситуации без принятия мер, направленных на интенсификацию освоения шельфа, ведёт к тому, что риск его невовлечения в освоение в обозримом будущем усугубляется.

На мировых рынках углеводородов сейчас происходят существенные изменения, которые заметно меняют условия экспорта и конкурентные позиции российских углеводородов. С одной стороны, прогнозируется продолжение роста потребления, с другой стороны — авторитетными международными и российскими организациями прогнозируется рост мирового производства углеводородов, в том числе за счёт нетрадиционных источников. В этих условиях важнейшим вызовом становится обеспечение конкурентоспособности углеводородов российского шельфа на мировом рынке в условиях усиливающейся конкуренции. На обеспечение энергетически безопасного развития России и закрепление нашего конкурентного преимущества на мировых энергетических рынках и направлены представленные проекты, программы разведки КШ и разработки его минеральных ресурсов, рассчитанные на период с 2012 до 2030 г. Достичь заявленной цели предполагается путём создания налоговых, управленческих, инфраструктурных, правовых условий, направленных на значительное увеличение объёмов геолого-разведочных работ на КШ.

При подготовке проекта программы нами были проработаны две возможные модели изучения и освоения ресурсов КШ — инерционный и инновационный варианты. При рассмотрении первого варианта, инерционного, мы оценивали, какие средства и сроки нам понадобились бы, чтобы обеспечить достижение показателей программы при сохранении действующего порядка, предусматривающего освоение шельфа силами исключительно двух государственных компаний, а также в рамках, заданных существующей налоговой системой.

В основу инновационного сценария положено наше предложение по корректировке налогового законодательства, а также предложение по созданию условий по привлечению частных инвестиций на КШ Российской Федерации и законодательному закреплению геологического изучения как самостоятельного вида пользования недрами. Напомним, что в настоящее время на шельфе разрешено только геологическое изучение разведки и добыча, т.е. освоение происходит по совмещённой лицензии. Эти предложения позволили бы нам, по нашим оценкам, привлечь значительное количество частных средств в проекты на шельфе, без которых реализация

углеводородного потенциала шельфа в обозримые сроки невозможна. Расчёты показывают, что реализация наших предложений в составе инновационного сценария позволит значительно улучшить показатели реализации программы по сравнению с тем, если всё останется без изменений.

При реализации инновационного сценария планируется увеличение числа поисковых скважин на шельфе почти в 2 раза, значительное увеличение числа сейсмо-разведочных работ, существенное увеличение за срок реализации программы прироста запасов (ресурсов) углеводородов — более 14,5 млрд т условного топлива. Соответственно, планируется увеличение объёмов накопленной добычи газа и нефти на шельфе до 380 млн т по нефти и 1 трлн 760 млрд м³ — по газу. Это всё без учёта проектов, которые сейчас реализуются на условиях *соглашения о разделе продукции*.

Следует отметить, что полноценная реализация инновационного сценария позволит значительно увеличить эти показатели за счёт привлечения именно частных инвестиций. Речь идёт исключительно о частных инвестициях. По нашим оценкам, программа позволит достичь необходимого уровня геологической изученности шельфа, достаточного для корректного прогноза нефтегазоносности, без необходимости увеличения государственного финансирования геологоразведочных работ. Мы предполагаем, что затраты государства на геологоразведку сохранятся в размере, предусмотренном долгосрочной программой воспроизводства минерально-сырьевой базы, которая была утверждена ещё в 2008 г., и проектом государственной программы

☉ По нашим оценкам, программа позволит достичь необходимого уровня геологической изученности шельфа, достаточного для корректного прогноза нефтегазоносности, без необходимости увеличения государственного финансирования геологоразведочных работ, а за счёт привлечения частных инвестиций

воспроизводства и использования природных ресурсов. Реализация предусмотренных инновационным вариантом мер организационного и административного стимулирования позволит уменьшить минимальную величину экономически эффективных запасов для освоения на шельфе до 55 млн т нефти и по газу — 150 млрд м³ газа, а также уменьшит долю нерентабельных месторождений на шельфе из числа открытых и учтённых государственных запасов с 73% до 27%.

Освоение шельфа в рамках инерционного сценария потребует принципиально иного размера госрасходов на геологоразведку, если мы хотим достичь до 2030 г. показателей изученности, необходимых для обеспечения

минерально-сырьевой безопасности страны, и оставит за гранью экономической рентабельности почти половину из открытых и учтённых госбалансом запасов и более двух третей запасов газа.

Каким механизмом предлагается в программе достичь повышения экономической эффективности? Прежде всего за счёт введения нового налогово-таможенного режима освоения шельфовых месторождений. Его основные черты и принципы уже сформированы в распоряжении Правительства № 443-р от 12.04.2012. Здесь речь идёт об адаптивности налогов к изменениям конъюнктуры мирового рынка энергоносителей, что особенно актуально в условиях усиливающейся волатильности цен. Это достигается за счёт применения адвалорной ставки НДС.

Второе — налоговая нагрузка не сконцентрирована на валовом доходе, а распределена между валовым доходом и финансовым результатом. Определение размера вывозных таможенных пошлин, применение которых позволило бы получить инвестору гарантированный финансовый результат от реализации шельфовых проектов.

Наконец, обеспечение стабильности условий налогообложения для инвесторов, вкладывающих финансовые средства в изучение и освоение шельфа. Введение предполагаемого налогового режима позволит существенно повысить добычу на КШ, что обеспечит сумму государственных доходов более чем на 45% выше по сравнению с действующим налоговым режимом, а это немалые деньги — около 7 трлн руб. (это за период разработки месторождений). Только за период действия программы дополнительный доход государства за счёт введения специального налогового режима составит около 2 трлн руб.

ИЗУЧЕНИЕ ШЕЛЬФА, ОЧЕВИДНО, СДЕРЖИВАЕТ ПРИНЯТАЯ СЕЙЧАС СХЕМА, ПРИ КОТОРОЙ ВСЕ ТРИ СТАДИИ ОСВОЕНИЯ ШЕЛЬФОВЫХ ПРОЕКТОВ (РЕГИОНАЛЬНАЯ, ПОИСКОВАЯ И ДОБЫЧНАЯ) РАСПРЕДЕЛЕННЫ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГОСКОМПАНИЯМИ

Но, на наш взгляд, одних только мер экономического стимулирования для полноценной реализации потенциала шельфа недостаточно. Изучение шельфа, очевидно, сдерживает принятая сейчас схема, при которой все три стадии освоения шельфовых проектов (региональная, поисковая и добычная) распределены между государством и госкомпаниями. При этом из всех средств, необходимых для начальной стадии геологоразведки (это региональное изучение), государством финансируется только $\frac{1}{6}$ часть, а госкомпаниям выдаются лицензии, в которых обязательства по региональному изучению не предусматриваются. Возникает дефицит финансирования региональной стадии — почти 100 млрд руб. Это означает, что значительная часть шельфа будет продолжать оставаться белыми пятнами.

Следующая стадия геологоразведки, самая высокорискованная, поисково-оценочная и самая капиталоемкая — разведка и добыча, — сейчас целиком лежит на госкомпаниях. Имея в виду размер нашего шельфа и стоимость его освоения, полноценное изучение шельфа, ввод его в разработку силами только двух госкомпаний в обозримой перспективе достаточно сложен. Это находит своё отражение в минимальных и зачастую откровенно недостаточных объёмах геологоразведочных работ, установленных в действующих лицензиях, переносе сроков исполнения лицензионных обязательств, что создаёт риск недовосполнения, недовоспроизводства минерально-сырьевой базы углеводородов на шельфе и недостижения заявленных в стратегических документах планов по уровням добычи углеводородов. Мы считаем и будем настаивать на необходимости увеличения объёмов геологоразведочных работ, том числе и по выданным уже лицензиям, и в дальнейшем будем достаточно жёстко контролировать эти показатели по компаниям.

В свою очередь реализация инновационного сценария предлагает законодательное разделение видов геологического изучения по этапам и стадиям с выделением поисково-оценочного и разведочно-добычного этапов. В этом случае на стадии поиска и оценки к операциям на шельфе помимо госкомпаний может быть допущен широкий круг компетентных частных компаний, которые будут вести геологические изучения на условиях коммерческого риска при продуманных гарантиях достижения ими экономической эффективности от деятельности на шельфе.

Также на шельф предлагается допустить специализированные сервисные компании, в том числе находящиеся под контролем Российской Федерации, которые будут производить геологическую информацию за счёт собственных средств и передавать её в государственные фонды с сохранением права её коммерческой реализации заинтересованным лицам — госкомпаниям и их потенциальным миноритарным партнёрам. Общая сумма финансовых затрат государства при этом сценарии сохранится на уровне 22,5 млрд руб., уже предусмотренных в долгосрочной программе.

Основными преимуществами данного сценария являются возможность активизировать работы по геологическому изучению КШ за счёт привлечения ресурсов большего числа нефтепользователей, привлечение на российский шельф широкого круга сервисных компаний на основе мультиклиентской съёмки, создание рынка геологической информации по российскому шельфу, что позволит повысить его привлекательность для широкого круга инвесторов, также сохранить госконтроль через участие госкомпаний во всех проектах.

Реализация инновационного сценария создаст основу для воспроизводства минерально-сырьевой базы за счёт месторождения шельфа в период естественного исчерпания запасов сырья на суше, также ускорит разработку шельфовых проектов в обозримые сроки. Ожидаемые результаты помимо очевидного экономического эффекта в виде поступлений налогов и платежей в консолидированный бюджет окажут опосредованное влияние на социально-экономическую ситуацию, прежде всего в депрессивных районах и на территориях

со сложными природно-климатическими, демографическими и экологическими условиями. Суммарный эффект от результатов геологоразведочных работ окажет положительное мультипликативное воздействие на развитие всех базовых отраслей российской экономики и, как следствие, будет способствовать созданию новых рабочих мест, улучшению условий труда и адаптации различных слоёв населения, социальных групп к новым экономическим отношениям, повышению качества жизни.



Из выступления А.Р.Белоусова, Министра экономического развития Российской Федерации

...Мне хотелось бы обратить внимание только на два аспекта, которые, с нашей точки зрения, потребуют определённой доработки программы в последующей редакции.

Первый аспект — это такой явно затратный крен в этой программе. Программа всё-таки у нас называется «Разведка континентального шельфа и разработка его минеральных ресурсов». Что касается разведки, что касается капитальных затрат и даже постановки запасов на баланс, всё это в программе есть и предусмотрено. <...>

К 2030 г. мы выходим на объём добычи 66 млн т. Много это или мало? Учитывая, что в России в целом по стране мы добываем и планируем добывать где-то порядка 510 млн т, причём этот уровень будет стандартный, это означает, с учётом того, что нефть уже сейчас добывается на шельфе, что за 20 лет (с 2010 г. будем считать по 2030 г.) у нас прирост добычи нефти за счёт шельфа составит менее 10% от объёма добываемых ресурсов. Это, конечно, колоссально мало по сравнению с теми инвестициями (больше 9 трлн руб.), которые мы планируем туда вложить. И первое предложение состоит в том, чтобы всё-таки ещё раз вернуться к показателям отдачи от той гигантской затратной программы капи-

тальных вложений и разведки, которая там есть, сейчас предусмотрена в программе. А второе замечание, может быть, более существенное, состоит в том, что ключевая инновация данной программы состоит в допуске частных инвестиций, частных компаний в цикл «разведка—добыча», прежде всего на стадии поисковых работ. Но если мы говорим о том, что допускаем туда частных инвесторов, то мы должны дать ответ, каким образом эти инвестиции для частных инвесторов будут окупаться? Это ключевой вопрос.

На сегодня по сути дела предусмотрен только один механизм окупаемости этих инвестиций, а именно: компания, которая обнаружила в результате поисковых разработок соответствующие запасы, должна войти в альянс, создать совместное предприятие с одной из двух государственных компаний, которые сейчас допущены к разработке шельфа, и уже вместе с ними эксплуатировать. Совершенно понятно, что для инвестора такой механизм создаёт очень высокие риски, потому что неизвестно, во-первых, согласится ли государственная компания войти с ним в долю, по какой цене и т.д. Поэтому очевидно, что должен быть разработан некий механизм, который эти риски для частных инвесторов снижает.

Из выступления А.В.Новака, Министра энергетики Российской Федерации

...С 1980-х годов, когда был бум геолого-разведочных работ, сегодня объёмы геолого-разведочных работ уменьшились почти в 10 раз. Необходимо принимать экстренные меры по увеличению стимулов, которые могли бы быть направлены на увеличение объёмов геолого-разведочных работ.

Одним из важнейших аспектов является экономическое стимулирование, поскольку огромные объёмы возможных запасов, ресурсов на шельфе не разрабатываются по причине того, что на сегодня нет возможности окупаемости инвестиций ввиду налоговой базы. Для действующих месторождений действующая налоговая система обеспечивает возможность окупаемости инве-

стиций, но для новых месторождений она не позволяет стимулировать субъекты экономической деятельности вкладывать средства в разработку месторождений и даже в геолого-разведочные работы. Принятые в начале этого года решения — постановление Правительства № 443 — создают такую систему. Сегодня Министерство энергетики с Министерством финансов в постоянном режиме готовят соответствующие проекты нормативно-правовых актов и законов. И мы должны к октябрю подготовить эти документы и внести их в Правительство и Государственную Думу. Эти меры по налоговому стимулированию позволят обеспечить вложение средств, в том числе и в геологоразведку.

По сегодняшней программе, которая рассматривается на заседании Правительства. Мы просим в этой программе отразить ряд моментов, которые, на наш взгляд, пока не учтены, такого корректирующего характера. В том числе мы считаем, что необходимо предусмотреть в рамках программы наличие комплексных обязательств, которые должны быть у инвесторов по трансферу технологий, новых технологий, по локализации и соблюдению недропользователями высоких экологических стандартов и требований промышленной безопасности при привлечении частных инвесторов. Также должен быть в программе

Из выступления А.В.Дворковича, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации

Программа, которая подготовлена в соответствии с поручением Правительства, хорошо проработана и требует лишь небольшой срок для её окончательной дошлифовки с учётом тех замечаний и предложений, которые сейчас были высказаны. Это касается и разработки экономической модели, которая бы позволила получать выгоду от разведки и разработки шельфа как компаниям-разработчикам, так и государству, стране в целом. Это касается минимизации и при необходимости компенсации экологических рисков. Такой механизм является частью российской инициативы, которая была выдвинута в рам-

ках «восьмёрки». И мы, естественно, должны быть в этом лидерами и прежде всего применить соответствующие механизмы у себя. Такие механизмы необходимо в программе предусмотреть.

И третий пункт — это возможное расширение числа недропользователей, но это можно делать только при наличии разработанной экономической модели, которая является основой для деятельности компаний и которой сейчас в законодательстве — ни в налоговом, ни в корпоративном законодательстве — не существует. Предлагается эту доработку произвести в течение 2-3 месяцев...

Из выступления Д.А.Медведева, Председателя Правительства Российской Федерации

Я согласен с тем, что сказал министр экономического развития, что 66 млн т — это не так много, если сопоставлять общие объёмы добычи нефти и газа и собственно те программные цели, которые там заявлены. Нам просто нужно понять, насколько для нас всё-таки сейчас является приоритетным форсирование не только геолого-разведочных работ, не только исследований шельфа, но и последующей добычи, использования тех богатств, которые там есть. Это ключевая тема на самом деле. При этом, ещё раз говорю, мы в целом должны думать о том, как будет строиться наша энергополитика не только в ближайшие 5-7 лет, не только в контексте всяких разных кризисов, не только в связи с решениями, которые принимаются различными международными организациями, но и в перспективе 20, 30, 50, 70 лет, если уж это программа.

Теперь в отношении того, что делать дальше. Для того чтобы завершить работу над программой, надо, действительно, создать рабочую группу. Хотел бы, чтобы эту рабочую группу возглавил А.В.Дворкович как вице-премьер, курирующий энергетическую сферу. Что нужно включить в предмет дополнительной проработки? Естественно, целый ряд идей, которые здесь прозвучали, включая тему расширения субъектного состава участников работ на шельфе. Надо обязательно остановиться на 5 позициях: во-первых, экологические последствия работ и ответственность за возможный экологический ущерб — это, действительно, инициатива, которую я ещё когда-то предлагал в рамках «восьмёрки», и уж коль скоро мы её сами предлагаем, мы должны быть в этом смысле безупречны хотя бы с точки зрения разработки юридической конструкции.

Во-вторых, не менее важная тема — это налоговые стимулы, экономическая модель работы, для того чтобы она была интересной, потому что мы сейчас говорим: «Давайте расширим, давайте позовём частных, давайте создавать основы частно-государственного партнёрства». Надо создать такую модель, когда им это интересно будет. Не ради того, чтобы где-то в своей отчётности зафиксировать увеличение запасов углеводородов и тем самым увеличить свою капитализацию (а ради этого, кстати, многие на шельф и лезут, но у нас не эта цель), а именно для того, чтобы работа на шельфе для них была интересной.

В-третьих, нужно обратить внимание на вопросы геологоразведки. Действительно, эта тема у нас убитая. Она убита не только по отношению к шельфу (на шельфе, собственно, никогда ничего и не велось по-нормальному), но и вообще в масштабах страны, и пока те стимулы, которые существуют, не действуют. Поэтому тема форсированных геологоразведочных работ остаётся ключевой для нашей страны.

В-четвёртых, необходимо наладить должный контроль за выданными лицензиями. Лицензии выдаём, а как они исполняются всеми компаниями — и государственными, и частными, — этого контроля нормального у нас нет.

И, наконец, естественно, нужно обратить внимание на обеспечение государственной безопасности. Рабочая группа должна подготовить предложения в трёхмесячный срок. Да, и государственные компании волнуются, мне уже письма пишут. Включите их в состав рабочей группы, пусть примут должное участие в доработке соответствующей программы.