

# ВЕДОМОСТИ

## Сергей Донской, Валерий Крюков: Новое регулирование для трудной нефти

Чтобы тема освоения нетрадиционных источников углеводородов «выстрелила», нужен новый организационно-правовой режим

Сергей Донской  
Валерий Крюков  
[Vedomosti.ru](http://Vedomosti.ru)

21.10.2014

Эта публикация основана на статье «Новое регулирование для трудной нефти» из газеты «Ведомости» от 21.10.2014, №196 (3700).

Россия располагает колоссальным минерально-сырьевым потенциалом. Нужно, чтобы он стал основой наших конкурентных преимуществ в глобальной экономике. В СССР была создана целостная система изучения, поиска и разведки минерально-сырьевых ресурсов. С определенными модификациями, вызванными появлением в этой сфере частных компаний, она сохранилась до наших дней. Сильная сторона этой системы заключается в ее нацеленности на поиск, разведку и передачу в освоение новых источников минерально-сырьевых ресурсов.

В последние десятилетия возможности развития за счет вовлечения в освоение и разработку уже известных крупных месторождений большинства традиционных полезных ископаемых резко сократились. Большая часть крупных месторождений углеводородного сырья с хорошими коллекторскими свойствами, залежей минерального сырья со значительными концентрациями полезных ископаемых, залегающих на относительно небольших глубинах и в малой удаленности от инфраструктуры, уже разведаны и находятся в эксплуатации.

В резерве нераспределенного фонда недр страны осталось лишь несколько традиционных месторождений нефти, которые можно отнести хотя бы к средним по уровню запасов. Но уменьшение количества разведанных нераспределенных месторождений не означает утраты нашего естественного преимущества. В недрах страны есть гигантские залежи полезных ископаемых, разработка которых требует новых технологий для рентабельной добычи. Возникает противоречие между колоссальным ресурсным потенциалом и нарастающей сложностью и неоднородностью его состава. Его разрешение видится нам в осуществлении дальнейшей работы по трем направлениям.

Первое. Необходим рациональный и комплексный режим отработки предоставленных в пользование месторождений. Для этого нужны [экономическое стимулирование](#), четкие, ясные и обязательные для всех правила регулирования эксплуатации и контроль за исполнением требований лицензий и проектных документов.

Второе. Необходима интенсификация работ по изучению, поиску и разведке (прежде всего за счет финансирования разведки из частных источников) в традиционных и новых районах добычи (включая Арктику, Восточную Сибирь и Дальний Восток, [шельф](#) и внутренние водоемы). Инструмент для этого — целевое экономическое стимулирование геологоразведочных работ, снижение административных барьеров при предоставлении недр в пользование, развитие юниорного бизнеса.

Третье. Необходим новый подход к управлению и госрегулированию освоения залежей «бедных», «трудных», «тяжелых» — низкорентабельных, трудноизвлекаемых полезных ископаемых (в случае нефти — с низкой проницаемостью и нефтеотдачей). Сложность, однако, заключается в следующем. Действующая система регулирования хороша для освоения перспективных участков и месторождений за счет поисково-разведочных и поисково-оценочных работ, которые финансирует государство. Но она работает недостаточно эффективно, когда нужны разведка и оценка а) традиционных месторождений со значительной выработанностью запасов, б) новых месторождений, по типу отличных от традиционных.

Первый случай — это месторождения, давно находящиеся в освоении и разработке. Для них характерна все возрастающая локализация — фрагментация на отдельные участки недр. Это заставляет менять и перепроектировать всю систему освоения и разработки, вызывает неуклонный рост издержек. Второй случай — это нетрадиционные месторождения. Оба варианта ведут к опережающему росту издержек на получение новых или дополнительных знаний для разработки или начала освоения таких участков недр. В итоге они могут стать экономически неэффективными даже при существующей системе льгот и преференций.

Выход из этого положения видится в стимулировании снижения издержек при освоении подобных месторождений. Оно обеспечивается научно-техническим прогрессом и конкурентной средой на всех стадиях и этапах освоения и разработки месторождений. Мировой опыт — «сланцевая революция» в США — показывает, что одно без другого немыслимо. Технический прогресс не обеспечит отдачу без наличия конкуренции. Об этом свидетельствует и российский опыт предоставления налоговых льгот и преференций без изменения системы управления недропользованием. Это дает краткосрочный эффект, не создавая условий для наращивания вклада в общую добычу новых, тем более нетрадиционных источников сырья.

Чтобы тема освоения нетрадиционных источников углеводородов выстрелила, нужен новый организационно-правовой режим. Для формирования инновационно ориентированной и конкурентной среды в этой сфере необходимо кардинально упростить лицензионные и технические процедуры. Лицензии на добычу углеводородов на таких участках надо выдавать на основе заявки заинтересованного лица, без проведения торгов и взимания разового платежа за пользование недрами, в заявленных пользователем недр границах.

Функции регулятора в этом случае — быстро убедиться, что заявленный участок не накладывается на территории заповедников и земель обороны, не подпадает под иные ограничения. Если все в порядке, оперативно выдается лицензия, практически не содержащая обязательств по геологическому изучению. В них нет необходимости, поскольку основные геологические риски уже погашены: отсутствие/наличие полезных ископаемых уже определено.

Лицензироваться будут участки недр, приуроченные не к предполагаемым перспективным структурам, а к отдельным площадям, достаточным для реализации современных технологических решений.

Единственное лицензионное обязательство — приступить к пробной эксплуатации или опытно-промышленной отработке не позднее 4-5 лет. Если за это время не получилось отработать возможную технологию эксплуатации, участок может быть передан другому желающему.

В этой системе отсутствует необходимость настаивать на утверждении запасов до начала их освоения и разработки, согласовывать проектные решения с государством. Если речь здесь идет о разработке новых технологий и подходов, институт согласования проектных решений, ориентированных на разработку традиционных залежей, будет лишним препятствием. Единственным документом, требуемым для пользователя недр, может быть проект обустройства лицензионного участка (предмет градостроительной экспертизы надземной части и оценки воздействия на окружающую среду). Основной акцент нужно сделать на экологических требованиях реализации проектов строительства промысловых сооружений (например, на требованиях к гидроразрыву и условиям горизонтального бурения скважин), на регулярности отчетов о проведенных операциях, унификации условий замера и отчетности по ним. Контроль Ростехнадзора и Росприроднадзора при этом сохраняется.

Отсутствие [НДПИ](#) для таких проектов должно добавить им привлекательности и одновременно не должно напугать Минфин: без льгот не было бы и дополнительной добычи.

Колоссальную роль в разработке подобных месторождений играет обеспеченность транспортной и трубопроводной инфраструктурой, наличие компаний-подрядчиков с современными технологиями и навыками ведения работ. Для новых игроков («технологических юниоров») мы предлагаем гарантировать доступ к нефтеперерабатывающим мощностям вертикально-интегрированных нефтяных компаний. Иначе инновационная нефть будет перерабатываться «самоварным» способом. Немаловажную роль играет и доступ инновационных компаний к источникам заемного финансирования. Одним из них может стать фонд благосостояния.

Участниками процесса освоения новых и выработанных объектов должны стать не только национальные нефтекомпании, но прежде всего малые и средние компании, имеющие знания, опыт и желание работать с такими объектами. Глобальный ТЭК динамично развивается благодаря гибкому и динамичному балансу между мощью гигантов и гибкостью мелких и средних инноваторов (в странах, занимающихся активной разработкой нетрадиционных запасов, более 60% добычи нефти обеспечивают такие компании; «сланцевая революция» — во многом их рук дело).

Россия стоит перед серьезными вызовами. Необходимо четко понимать, за счет каких источников будет поддерживаться требуемый для развития экономики страны уровень добычи полезных ископаемых. Предлагаемый механизм позволит обеспечить добычу необходимых ресурсов и получение налогов, послужит мощным импульсом развития машиностроения и высокотехнологического сервисного сектора.

Авторы — министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации; член-корреспондент [РАН](#), заместитель директора ИЭОПП СО РАН

Опубликовано по адресу: [www.vedomosti.ru/newsline/news/34994951/novoe-regulirovanie-dlya-trudnoj-nefti](http://www.vedomosti.ru/newsline/news/34994951/novoe-regulirovanie-dlya-trudnoj-nefti)