

Укреплять государственное управление недрами

Н. Сергеева, заслуженный геолог России, заместитель директора Департамента по геологическому изучению нефтяных районов НК «Сургутнефтегаз»

По определению Президента России В.В. Путина, «...мы по-прежнему живем преимущественно в "рентной", а не в производственной экономике... Основные деньги делаются на нефти, на газе, на металлах, на другом сырье...» (Послание Президента Федеральному Собранию РФ, апрель 2001 г.).

Да, Россия по-прежнему обладает одним из крупнейших в мире минерально-сырьевых потенциалов топливно-энергетических ресурсов, но современное состояние минерально-сырьевой базы углеводородного сырья характеризуется интенсивным снижением текущих разведанных запасов нефти и газа и низкими темпами их воспроизводства. Продолжает ухудшаться структура разведанных запасов нефти. Происходит опережающая разработка наиболее рентабельных частей месторождений и залежей. Существующий прирост запасов нефти и газа не обеспечивает, особенно в условиях быстрого роста добычи нефти, в средне- и долгосрочной перспективе энергетическую и экономическую безопасность страны.

Сохранение и укрепление единой государственной собственности на недра и их ресурсы в естественном залегании — в противовес тенденции разделения госсобственности на отдельные виды собственности на природные ресурсы — должно стать основой государственной политики в области недр. Совершенствование законодательства о недрах с учетом специфики российского нефтедобывающего комплекса, его роли в экономическом и социальном развитии России — основа нормально функционирования ТЭК.

Государственное управление недрами является главным звеном в цепочке регулирования недропользования.

Государственная политика недропользования должна строиться на основе долгосрочных, среднесрочных и ежегодных программ лицензирования пользования недрами, утверждаемых Правительством РФ и учитывающих стратегию социально-экономического развития РФ, если таковая у Правительства есть. Программы лицензирования пользования недрами должны быть открытыми, прозрачными, так как на их основе компании строят политику воспроизводства минерально-сырьевой базы, стратегию развития геолого-разведочных работ.

Перечень лицензий, выдаваемых на геологическое изучение, должен быть также составной частью программ лицензирования пользования недрами, в отличие от сегодняшней практики кулуарной, закрытой системы распределения участков на геологическое изучение.

До сих пор программы лицензирования не рассмотрены, перечни перспективных участков не опубликованы.

При распределении участков недр необходимо отдавать предпочтение аукционам, так как определение претендентов при проведении конкурсов на право пользования недрами носит субъективный характер и не учитывает реальных технических и инвестиционных возможностей претендента. Создаются условия, когда конкурсная комиссия заранее определяет победителя.

Необходимо совершенствовать условия конкурсов-аукционов с обязательным проведением процедуры квалификации компаний при рассмотрении заявок.

На наш взгляд, в условия конкурсов-аукционов необходимо включать следующие положения:

- при проведении экспертизы заявок на участие в конкурсах-аукционах необходимо учитывать выполнение условий пользования недрами по ранее приобретенным участкам недр. В случаях невыполнения претендентами условий пользования недрами на ранее приобретенных участках они не должны допускаться к участию в конкурсах-аукционах;
- при проведении экспертизы заявок необходимо учитывать обеспеченность компаний запасами нефти и газа, так как при очень высокой обеспеченности запасами идет «заможивание» распределенного фонда недр.

Так, например, ОАО «Северная нефть», согласно государственному балансу, имело обеспеченность добычи запасами 83 года, а с учетом получения лицензии на разработку месторождений Вала Гамбургцева достигло 200 лет. Для сравнения укажем обеспеченность запасами по наиболее крупным компаниям российского ТЭК. Таким образом, распределение поисковых участков должно осуществляться на основе конкурсов-аукционов в соответствии с утвержденными программами лицензирования при жестком государственном регулировании с учетом обеспеченности компаний извлекаемыми запасами, выполняемого объема работ на имеющихся у них участках недр, а также созданных мощностей для проведения геолого-разведочных работ. Законодательно необходимо закрепить отказ в приеме заявок на участие в конкурсах-аукционах недропользователям, не выполняющим лицензионные соглашения (в части объемов геолого-разведочных работ, сроков ввода месторождений в разработку, основных проектных решений по обустройству месторождений, темпам освоения), проводящим выборочную отработку запасов, имеющим низкий уровень утилизации попутного газа, также применяющим трансфертное ценообразование, имеющих обеспеченность запасами более 30 лет.

Такой подход с проведением процедуры квалификации компаний при рассмотрении заявок на участие в конкурсе-аукционе позволит более эффективно изучать недра и готовить новые месторождения к разработке.

Приостановление проведения конкурсов-аукционов в 2000 г. было обусловлено необходимостью инвентаризации выданных лицензий и совершенствованием законодательной базы, регламентирующей проведение конкурсов-аукционов. В итоге проведенной инвентаризации мы так и не увидели анализа невыполнения условий лицензионных соглашений по компаниям.

Фактически прекращение права пользования недрами, провозглашенное в законе, не работает. Мы понимаем, что есть определенные трудности с изъятием лицензий на добычу углеводородного сырья и что изъятие лицензий не самоцель; главное — чтобы недропользователь работал эффективно.

Но вопрос жесткой инвентаризации геолого-разведочных лицензий, выданных первоначально на пять лет, а потом бесконечно продлеваемых, с анализом всех переоформлений, сдвигов объемов геолого-разведочных работ, сроков ввода месторождений в разработку, на зрел, и решение этой проблемы не только позволит приостановить конъюнктурные торги лицензиями, но и заставит нерадивого недропользователя или проводить геолого-разведочные работы, или сдать участок в нераспределенный фонд недр. Аналогичная ситуация сложилась и с совмещенными лицензиями (Верхне-Мессояхинское, Нижне-, Средне- и Южно-Шапшинское, Тайлаковское и др.).

До формирования четкой законодательной базы и прозрачной, надежно функционирующей системы госуправления недропользованием необходимо сохранить запрет на гражданский оборот участков недр, не допустить включения участков недр в качестве объектов недвижимости в ст. 129 Гражданского кодекса РФ, т.к. это влечет угрозу национальной безопасности России.