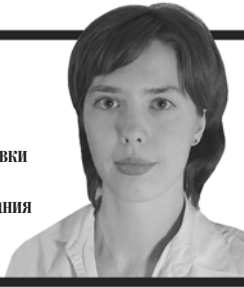


# Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации

**Д.А. Литуновская,**  
заместитель начальника отдела подготовки нормативных актов Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России



В настоящее время Российская Федерация занимает одну из ведущих позиций по объемам добычи и экспорта нефти среди нефтедобывающих стран и высокому влиянию нефтяной отрасли на развитие национальной экономики. В связи с этим актуальной задачей государственной политики является стратегическое резервирование запасов нефти, а также иных видов полезных ископаемых в целях обеспечения энергетической безопасности и преодоления кризисных периодов.

Мировая практика создания и функционирования резервных фондов углеводородного сырья пока вызывает различные цели их создания.

В странах — экспортерах нефти такие фонды являются резервными мощностями по добыче нефти на месторождениях распределенного (потенциальный фонд резерва запасов) и нераспределенного фондов недр (федеральный фонд резервных месторождений), а в странах-импортерах — это природные или искусственные резервные парки для хранения нефти (стратегический запас).

В ряде государств целью создания фондов является обеспечение потребностей страны в углеводородном сырье в период военных конфликтов, а также обеспечение потребностей будущих поколений в минерально-сырьевых ресурсах.

Зарубежная практика свидетельствует о существовании следующих видов государственных резервов:

- 1) резервный фонд участков недр;
- 2) стратегический запас;
- 3) резервные мощности (потенциальный фонд резерва добычи).

Понятие «**резервный фонд участков недр**» подразумевает выделение месторождений углеводородного сырья с особым правовым положением и особым механизмом вовлечения в эксплуатацию для целей обеспечения национальных стратегических интересов государства.

Наиболее крупными национальными резервными фондами обладают США и Саудовская Аравия. В США этот фонд состоит из месторождений военно-морского резерва. После того как в США разразился энергетический кризис, вызванный эмбарго стран — членов ОПЕК против позиции США в арабо-израильском конфликте, Конгресс принял в 1976 г. Закон «О добыче нефти на резервных нефтяных месторождениях Военно-морских сил». Согласно этому Закону три из четырех ре-

... актуальной задачей государственной политики является стратегическое резервирование запасов нефти, а также иных видов полезных ископаемых в целях обеспечения энергетической безопасности и преодоления кризисных периодов.

зервных нефтяных месторождения Военно-морских сил были введены в разработку, и в 1976–1986 гг. из них было добыто 72 млн тонн нефти. Одному из месторождений стратегического нефтяного резерва с доказанными запасами 13,5 млн тонн придан статус «Национального нефтяного резерва на Аляске».

**Стратегические запасы** нефти и нефтепродуктов формируются странами — импортерами нефти для обеспечения своей энергетической безопасности на случай перебоев с поставками. Для этих целей используются природные емкости

(соляные пещеры), а также парк нефтехранилищ, которые заполняются до уровня, гарантирующего потребление в течение 30 дней.

Так, в США стратегические резервы нефти на конец октября 2009 г. содержали 711 млн баррелей, что составляет около 35 дней потребления нефтепродуктов. Указанный стратегический запас размещен в специально промытых кавернах соляных куполов на побережье Мексиканского залива.

Нефть, находящаяся в резервуарных парках на побережье Мексиканского залива, продается нефтеперерабатывающим заводам США в период высоких цен на мировом рынке, а пополнение запасов резерва осуществляется путем приобретения нефти у стран-экспортеров в период низких цен. В результате бюджет США получает прибыль.

В отдельные периоды импортеры покупают или продают нефть стратегических резервов, однако не в таком объеме, который оказывает существенное влияние на цены на нефть. Поэтому США крайне редко используют продажи нефти из стратегического резерва для стабилизации цен на нефть.

**Резервные мощности (потенциальный фонд резерва добычи)** представляют собой подготовленные к добыче месторождения, которые могут относительно быстро (в срок до шести месяцев) вводиться в эксплуатацию и легко консервироваться.

Практика создания свободных мощностей используется странами ОПЕК. Так, по оценкам экспертов, свободные мощности одной только Саудовской Аравии составляют около 2 млн баррелей в сутки.

К потенциальному фонду резерва добычи относится также возможность оперативного повышения объема добываемого сырья из разрабатываемого месторождения.

В России вопрос стратегического резервирования запасов углеводородного сырья многократно обсуждался специалистами: высказывались популярные точки зрения как о целесообразности формирования такого механизма, так и о принципах его функционирования.

Только после внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» Федеральным законом от 27 апреля 2008 г. № 58-ФЗ ... стало возможным создание в Российской Федерации федерального фонда резервных участков недр.

В настоящее время Российская Федерация ощущает высокую экономическую зависимость от экспорта полезных ископаемых и прежде всего углеводородного сырья. Объем добытого минерального сырья не в полной мере компенсируется его воспроизводством. Таким образом, при

существующей модели хозяйствования будущее поколение граждан Российской Федерации может быть лишено ресурсов основ-

ных видов полезных ископаемых, прежде всего углеводородного сырья. В связи с этим следует поддержать точку зрения тех специалистов, которые высказывались за необходимость стратегического резервирования запасов углеводородного сырья.

По нашему мнению, применительно к российским реалиям наиболее приемлемым вариантом является двухуровневый механизм, включающий в себя как непосредственно резервный фонд участков недр, так и резервуарный парк (стратегический запас).

В настоящее время Российская Федерация, являясь страной — экспортером нефти, идет по пути создания **федерального фонда резервных участков недр**. Его главное назначение — обеспечение в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых, в том числе углеводородном сырье.

Так, до 2008 г. в Законе Российской Федерации «О недрах» была предусмотрена возможность создания федерального фонда резервных месторождений из части месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых. При этом в указанном Законе содержалась общая норма о том, что для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения.

Ни конкретных критериев отнесения участков недр к объектам федерального значения, ни ме-

ханизма создания и функционирования федерального фонда резервных месторождений в законодательстве не содержалось. Поэтому реализовать указанные положения не представлялось возможным.

Только после внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» Федеральным законом от 27 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» стало возможным создание в Российской Федерации федерального фонда резервных участков недр.

Так, в Законе Российской Федерации «О недрах» (ст. 2.1 в новой редакции) были установлены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения и предусмотрены (ст. 2.2) основные положения, касающиеся механизма формирования и функционирования федерального фонда резервных участков недр.

Согласно статье 2.2 Закона Российской Федерации «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр формируется из не предоставленных в пользование участков недр в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых.

Конкретные критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального фонда, а также порядок его формирования предполагается установить в акте Правительства Российской Федерации.

Согласно проекту данного акта в федеральный фонд резервных участков недр предполагается включить участки недр, расположенные:

- а) на территориях с развитой транспортной, трубопроводной и добычной инфраструктурой;
- б) на земельных участках из состава земель обороны и безопасности;
- в) на особо охраняемых природных территориях.

Первый критерий обусловлен тем, что он позволит в случае государственной необходимости оперативно ввести месторождение в эксплуатацию.

Второй критерий, как мы предполагаем, позволит освоить месторождение полезных ископаемых в краткосрочной перспективе.

Третий критерий обусловлен особым статусом таких территорий, на которых не разрешается в настоящее время вести разработку месторождений полезных ископаемых.

Следует отметить, что вопрос определения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального фонда в настоящее время прорабатывается и является дискуссионным.

В проекте акта Правительства Российской Федерации предусматривается также, что федеральный фонд резервных участков недр формируется Правительством Российской Федерации по представлению Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. В соответствии с указанным проектом проект решения о включении участка (участков) недр в федеральный фонд резервных участков недр вносится в Правительство Российской Федерации Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации на основании предложений Федерального агентства по недропользованию.

Представляется, что главное назначение федерального фонда резервных участков недр — это поддержание планируемых на долгосрочную перспективу объемов добычи и сырьевого обеспечения потребностей России в стратегических видах полезных ископаемых с целью гарантии стабильности в развитии ее экономики и национальной безопасности в будущем.

При этом следует отметить низкие затраты на создание данного фонда в случае формирования его из участков нераспределенного фонда с высокой степенью изученности.

Такой вид государственного резерва, как **стратегический запас**, Россия может создать для оперативного управления поставками нефти. Отметим, что при использовании этого механизма для поддержания высоких цен России потребуются создать парк нефтехранилищ объемом около 50 млн т (1 млн бар./сут.), или около 365 млн баррелей, что

...вопрос определения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального фонда в настоящее время прорабатывается и является дискуссионным.

логии Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. В соответствии с указанным проектом проект решения о включении участка (участков) недр в федеральный фонд резервных участков недр вносится в Правительство Российской Федерации Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации на основании предложений Федерального агентства по недропользованию.

повлечет существенные затраты на создание инфраструктуры и обеспечение ее функционирования.

Технологически резервирование в данном случае обеспечивается:

- созданием и использованием резервуарных парков;
- строительством и использованием природных и искусственных резервуаров (подземных хранилищ нефти), полученных в результате создания полостей в твердых породах или размыва глубокозалегающих массивных соляных отложений.

Учитывая высокую стоимость строительства резервуарных емкостей на поверхности и значительные затраты на хранение в них нефти и нефтепродуктов по сравнению с подземными хранилищами нефти, а также низкую степень защиты их от природных и техногенных разрушений, наиболее актуальным применительно к России является строительство природных резервуарных парков.

При этом необходимо отметить, что для реализации и функционирования указанного механизма потребуется внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части определения условий и процедуры пополнения и использования сырья из стратегического запаса.

Что касается третьего механизма, применяемого преимущественно странами — членами ОПЕК, обеспечивающими большую часть мировой торговли нефтью (резервирование добычных мощностей — **потенциальный фонд резерва добычи**), то он связан с включением при лицензировании предоставляемых в пользование месторождений,

а также при согласовании проектной документации на их разработку обязательного условия о возможности эксплуатации месторождения с различными уровнями добычи. При этом установление такой возможности и соответствующие условия должны быть предусмотрены законодательством Российской Федерации о недрах. В настоящее время такая возможность в законодательстве отсутствует. Кроме того, для реализации указанного механизма потребуется разработать адаптивную систему налогообложения нефтяной отрасли, которая позволит недропользователям рентабельно разрабатывать данные месторождения углеводородов как при максимальном, так и минимально установленном уровне добычи.

Следует отметить, что в отличие от стран Персидского залива использование свободных мощностей в России сопряжено с проблемой консервации скважин в условиях холодной зимы — впоследствии на их запуск потребуются дополнительные затраты, причем эффективность недропользования будет существенно снижена.

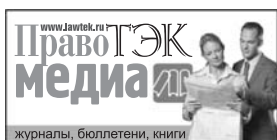
Таким образом, рассмотрев указанные механизмы, можно сделать вывод о том, что применительно к российским реалиям наиболее приемлемым вариантом является двухуровневый механизм, включающий в себя как непосредственно резервный фонд участков недр, так и резервуарный парк (стратегические запасы). С их созданием будут решены такие задачи, как обеспечение минеральным сырьем будущих поколений граждан Российской Федерации, а также защита стратегических интересов государства, что в целом усилит государственные позиции в сфере недропользования и станет одним из принципов реализации публичных функций государства. □

## Новые сервисы «ПравоТЭК» – новое качество услуг для пользователей



«ПравоТЭК» – информационно-аналитический ресурс, предоставляющий актуальную информацию о правовых процессах в области недропользования, экологии и энергетики России и других стран СНГ.

[www.lawtek.ru](http://www.lawtek.ru)



Группа изданий «ПравоТЭК»

За 15 лет присутствия на информационном рынке наши журналы и бюллетени стали незаменимым источником информации для специалистов всех отраслей ТЭК.

[media.lawtek.ru](http://media.lawtek.ru)



Школа «ПравоТЭК»

Организация практических семинаров: недра, нефтегаз, экология, электроэнергетика, налоги, тарифы, оценка активов, конкуренция.

[school.lawtek.ru](http://school.lawtek.ru)



Международный форум «ПравоТЭК» (до 2008 года – Неделя «НефтьГазПраво/RusEnergyLaw») – ежегодное событие, посвященное актуальным правовым проблемам развития топливно-энергетического комплекса России и стран СНГ.

[conference.lawtek.ru](http://conference.lawtek.ru)