УДК 553.04

А.И. Варламов
д-р геол.-мин. наук
ФГБУ «ВНИГНИ»[1]
генеральный директор
info@vnigni.ru

Б.И. Давыденко
канд. геол.-мин. наук
ФГБУ «ВНИГНИ»[1]
заместитель генерального директора по вопросам лицензирования недр
info@vnigni.ru

Г.Н. Розанова
канд. геол.-мин. наук
ФГБУ «ВНИГНИ»[1]
заведующая отделом лицензирования недр на УВС
rozan@vnigni.ru

Л.В. Токарева
ФГБУ «ВНИГНИ»[1]
заведующая сектором экспертиз объектов лицензирования, выставляемых на конкурсы и аукционы
tokareva@vnigni.ru

М.И. Тухтаева
ФГБУ «ВНИГНИ»[1]
старший научный сотрудник
aspirantura@vnigni.ru

Результаты лицензирования недр на углеводородное сырье в Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2016 г.

[1]ФГБУ «Всероссийский научно–исследовательский геологический нефтяной институт», Россия, 105118, Москва, шоссе Энтузиастов, 36

В статье приведены данные об изменении числа недропользователей, действующих лицензий различного типа, числа состоявшихся аукционов и конкурсов на право пользования недрами на углеводородное сырье

Ключевые слова: недропользование; лицензирование; углеводородное сырье

Первая редакция ныне существующего Закона РФ «О недрах» относится к февралю 1992 г. Закон регулирует отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, в нем закреплены основные нормы и правила существования системы лицензирования недропользования в РФ. Лицензирование является ключевым механизмом государственного управления наряду с экономическими и налоговыми инструментами. Лицензия не только удостоверяет право пользования недрами в установленных границах и на определенный срок, но и содержит обязательства перед государством, которые недропользователь должен выполнить,

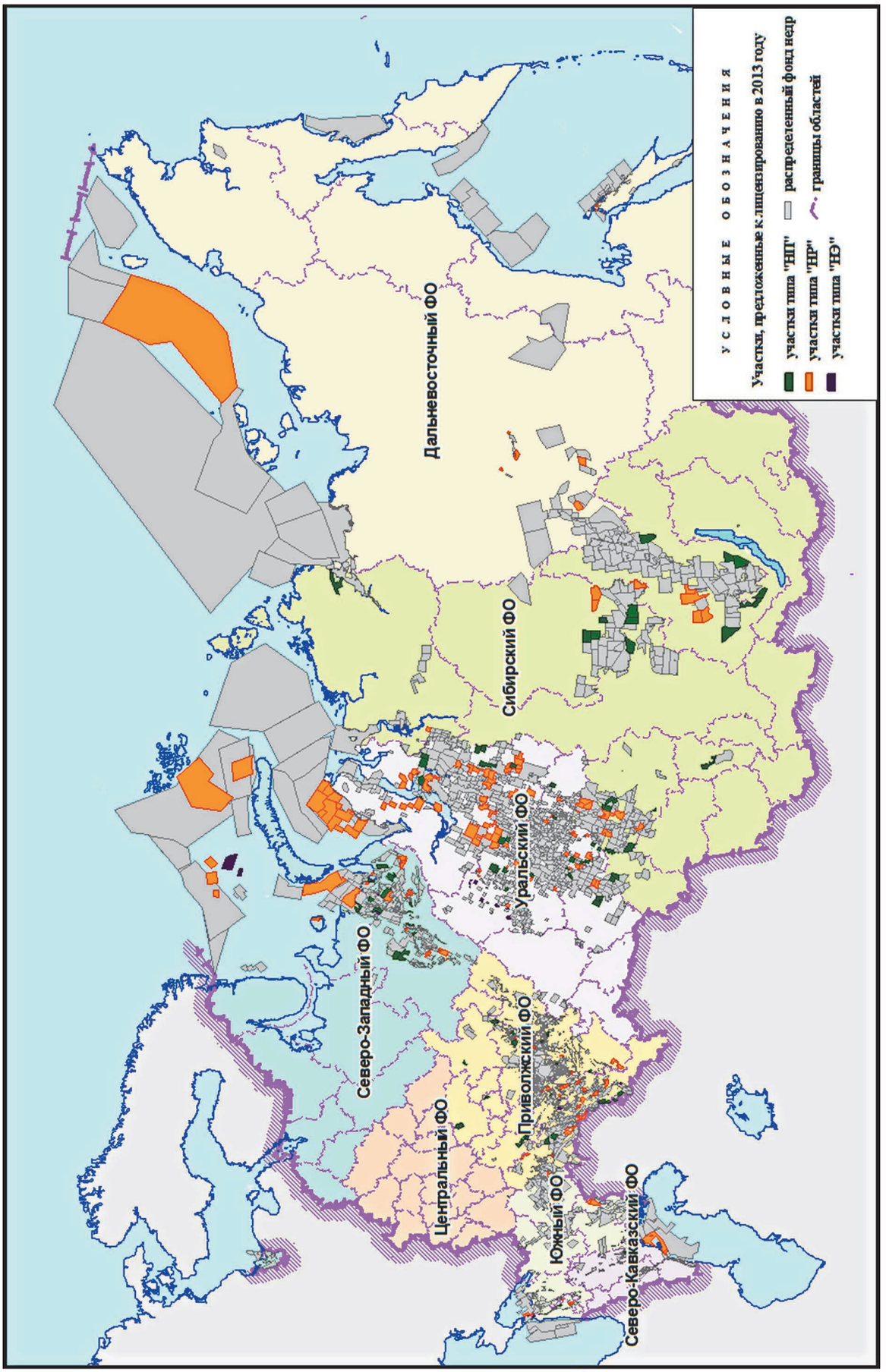


Рис. 1.
Состояние недропользования (на УВС) на 01.09.2016 (всего недропользователей – 749, всего лицензий – 3526, в том числе НЭ – 2085, НР – 950, НП – 491; лицензии действуют в 49 субъектах РФ)

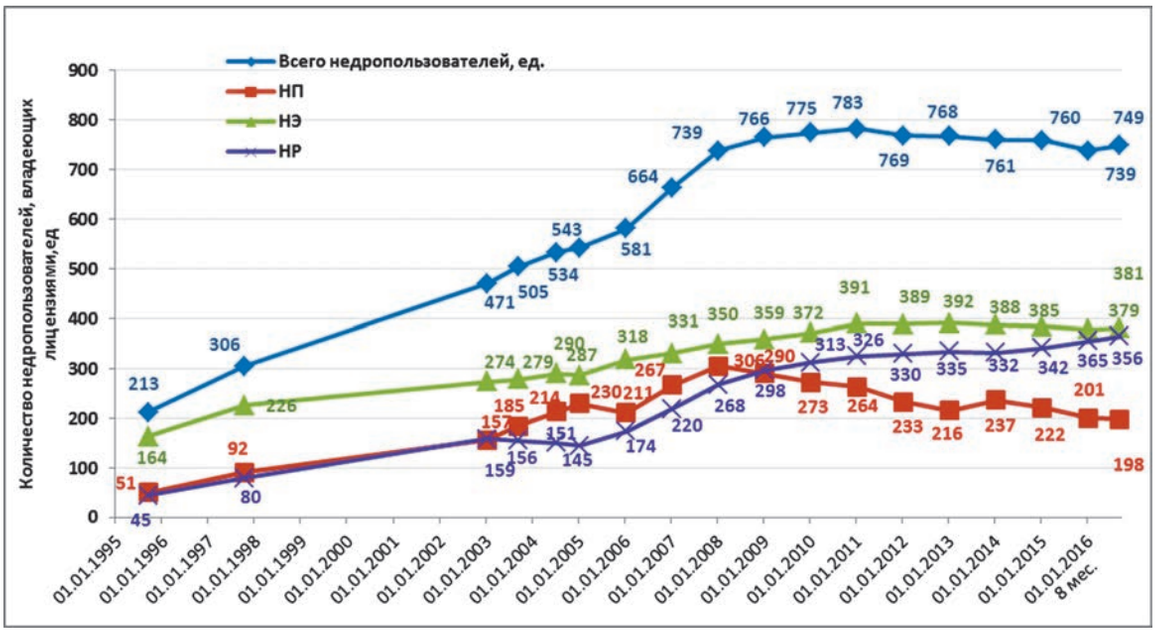


Рис. 2.
Изменение количества недропользователей в РФ с 1995 по 2016 гг.

при этом важнейшее из них – сроки начала выполнения геологоразведочных работ и ввода месторождений в эксплуатацию.

Состояние недропользования на территории России на 01.09.2016

Лицензированием на УВС в настоящее время охвачены все перспективные территории и акватории РФ. Лицензии на право пользования недрами для поиска, разведки и добычи УВС действуют на территориях 49 субъектов РФ и на акваториях внутренних и территориальных морей континентального шельфа России. В 2013–2014 гг. география лицензирования пополнилась Воронежской, Вологодской, Новгородской и Амурской областями.

Геологоразведочные работы на нефть и газ на территории России ведутся в пределах всех федеральных округов, охватывая все нефтегазоносные провинции и ее континентальный шельф. В настоящее время в России подавляющая часть ГРР на нефть и газ (93–95%) реализуется за счет собственных средств недропользователей, проводящих исследования в пределах лицензионных участков. Остальные объемы работ финансируются федеральным бюджетом и в незначительной степени (десятые доли процента) субъектами РФ.

Затраты на ГРР на нефть и газ, проводимые пользователями недр за счет собственных средств на территории России и ее континентальном шельфе в последнее десятилетие (2005–2015 гг.), как правило, ежегодно возрастали.

На начальных этапах формирования системы недропользования в РФ количество недропользователей интенсивно росло, достигнув максимума в 783 единиц в 2011 г. В последние годы отмечается некоторое уменьшение общего количества недропользователей. Отчасти это связано с консолидацией активов таких компаний, как ПАО НК «Роснефть», ПАО АНК «Башнефть», АО «РИТЭК», ООО «Томская нефть» и др.

Количество действующих лицензий постоянно растет, достигнув на 1 сентября 2016 г. – 3526 (год назад – 3432 лицензии). Соотношение различных типов лицензий с течением времени заметно менялось. В последние годы наблюдалось непрерывное уменьшение количества лицензий типа НП, что нередко происходило в связи с усилением конкуренции среди потенциальных недропользователей на право владения участками недр, получаемыми на геологическое изучение за счет собственных средств, когда претендентов на участки оказывалось двое и более, и объект выставлялся на аукцион.

Уменьшение количества лицензий типа НП практически компенсировалось увеличением доли и количества «сквозных» лицензий типа НР, полученных в результате проведения аукционов и конкурсов. В 2014 г., однако, количество лицензий типа НП возросло до 15%, количество лицензий типа НЭ сократилось до 60 %.

Количество лицензий типа НЭ, выданных по факту открытия месторождений, со-

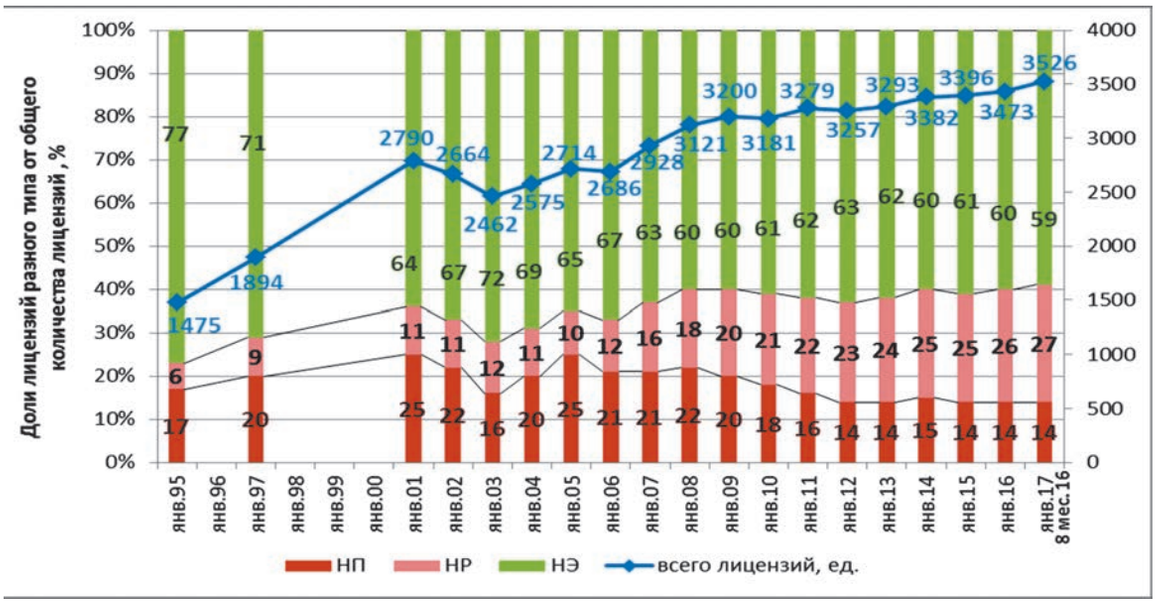


Рис. 3.
Изменение доли лицензий разного типа от общего количества действующих лицензий

ставляет в среднем 3–5,5% от общего количества поисковых лицензий (максимум – 15% в 2010 г.). Количество открытых месторождений по поисковым лицензиям в последние годы несколько сократилось. Так, в 2014 г. по факту открытия было выдано 22 лицензии, в 2015 г. – 14, а за 8 месяцев 2016 г. выдано пока только 7 лицензий. В 2010 г. всплеск такого количества лицензий, выданных по факту открытия, произошел за счет результатов, переходящих с предыдущего года (многие месторождения были открыты в конце 2009 г., а лицензии оформлены в начале 2010 г.).

Статистический анализ показал, что за период 2006 г. – сентябрь 2016 г. было переоформлено 2463 лицензий. Пик приходится на 2016 г. – 503 лицензии, из которых 128 было переоформлено Роснедра и 375 лицензий выданы территориальными органами. Это объясняется сменой организационно-правовой формы юридических лиц, что связано с внесением изменений в Гражданский кодекс РФ. Резкий спад переоформления наблюдается в 2012 г., когда только 48 лицензий было переоформлено территориальными органами Роснедра, и 34 – специалистами Роснедра.

Рис. 4.
Сопоставление количества действующих поисковых лицензий и лицензий, выданных по факту открытия месторождений УВС

Рис. 5.
Количество переоформленных лицензий за 2006 г. – сентябрь 2016 г.

Право пользования недрами может быть прекращено в соответствии со ст. 20 Закона РФ «О недрах» Лицензии аннулируются:

– в срок;

– досрочно (в связи с невыполнением, отказом владельца).

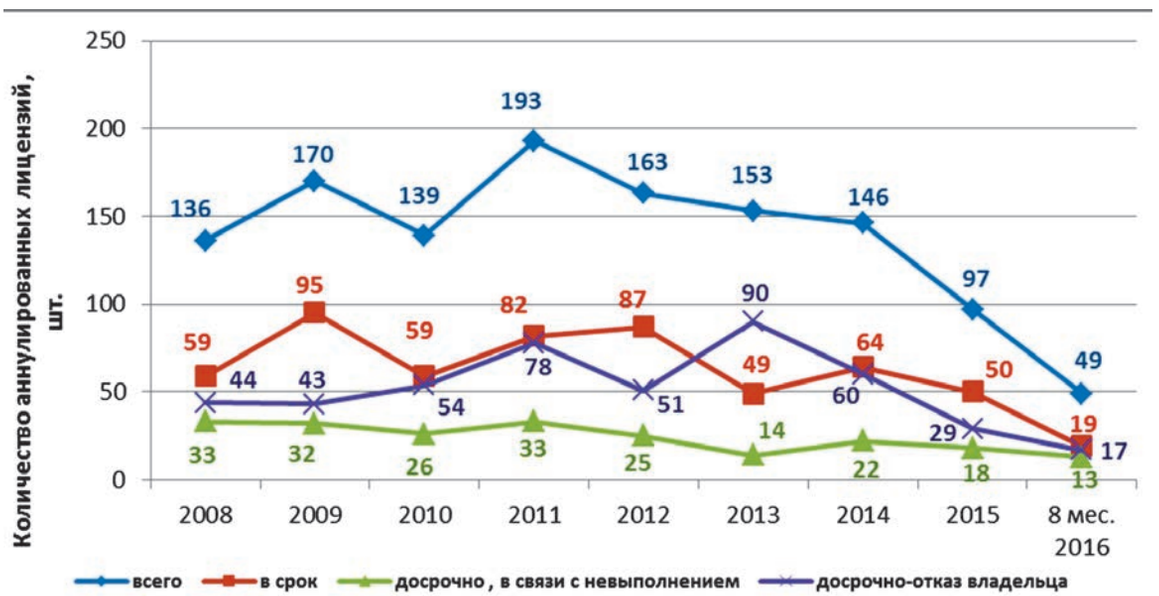
Согласно данным Росгеолфонда, за 2008–2016 гг. общее количество аннулированных лицензий меняется от 97 до 193. Наибольшее количество аннулированных лицензий (193) приходится на 2011 г. В срок аннулировано 82 лицензии, досрочно – 78 (отказ владельца) и 33 (невыполнение условий пользования). По данным на 1 сентября 2016 г. с начала года аннулировано 49 лицензий. В срок аннулировано 19, досрочно – 30 (13 – невыполнение условий, 17 – отказ владельца).

Одной из актуальных проблем недропользования в последние годы было резкое увеличение числа несостоявшихся конкурсов и аукционов.

Как видно из ***рис. 7***, на протяжении всего рассматриваемого периода количество подготовленных аукционов и конкурсов намного превышает количество состоявшихся.

Максимальное число состоявшихся аукционов и конкурсов было в 2006 г. (181 аукцион и 4 конкурса). В 2007 г. число проведенных аукционов уменьшилось на 11, а конкурсов – на 1. На востребованность участков в эти го-

Рис. 6.
Аннулированные лицензии за 2008–2016 гг. (данные Росгеолфонда)



ды повлияло то, что в 2006 г. в России было начато строительство магистрального трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан». Вначале на участки, выставляемые на аукционы на территориях Иркутской области, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), наблюдался ажиотажный спрос потенциальных недропользователей. В дальнейшие годы наметился постепенный спад интереса к выставляемым на этих территориях участкам.

На ***рис. 7*** также показано изменение доли состоявшихся аукционов и конкурсов от общего количества объявленных и подготовленных аукционов и конкурсов. Востребованность участков резко снизилась с 2009 г. по 2012 г. В 2009 г. только 27% объявленных конкурсов состоялись. В 2010 г. этот показатель опустился до 20%. Тенденция падения интереса к выставляемым на аукционы участкам недр была обусловлена целым рядом причин. Уменьшение количества состоявшихся конкурсов и аукционов, несомненно, было связано с мировым экономическим кризисом, вызвавшим падение цен на нефть и резким сокращением оборотных средств у нефтяных компаний.

Существенно влияло на эффективность проведения конкурсов и аукционов несовершенство методики расчета стартовых платежей для участков, перспективы которых еще не доказаны. Нередки случаи, когда даже при состоявшемся аукционе победитель аукциона не оплачивал разовый платеж, и выданная лицензия аннулировалась, а участок возвращался в нераспределенный фонд.

Следует отметить, что в 2014 г. количество проведенных аукционов по сравнению с предыдущими годами значительно выросло, как и количество состоявшихся аукционов, что произошло в немалой степени вследствие принятия 22 июня 2011 г. новой методики расчета стартовых платежей.

В 2014–2015 гг. доля состоявшихся аукционов достигла уровня 2007–2008 гг. и составила 47% и 48%, соответственно.

За три квартала 2016 г. доля состоявшихся аукционов и конкурсов составила 61%. Немаловажную роль в увеличении доли состоявшихся аукционов сыграла разработка и утверждение Инструкции по документообороту, связанному с государственной системой лицензирования прав пользования недрами от 31.03.2014 № 197, согласно которой условия, определяющие виды и объемы поисковых и геологоразведочных работ с разбивкой по годам, и сроки их проведения отражаются в проектах работ по геологическому изучению недр и по разведке месторождения.

В качестве основных причин признания аукциона несостоявшимся выступают:

– отсутствие заявок;
– подача одной заявки;
– нарушения при подаче заявок;
– недопуск заявителей к участию.

Чаще всего подготовленные аукционы отменяются из-за отсутствия заявок, однако

Рис. 7.
Количество объявленных и состоявшихся аукционов в 2004– 2016 гг.

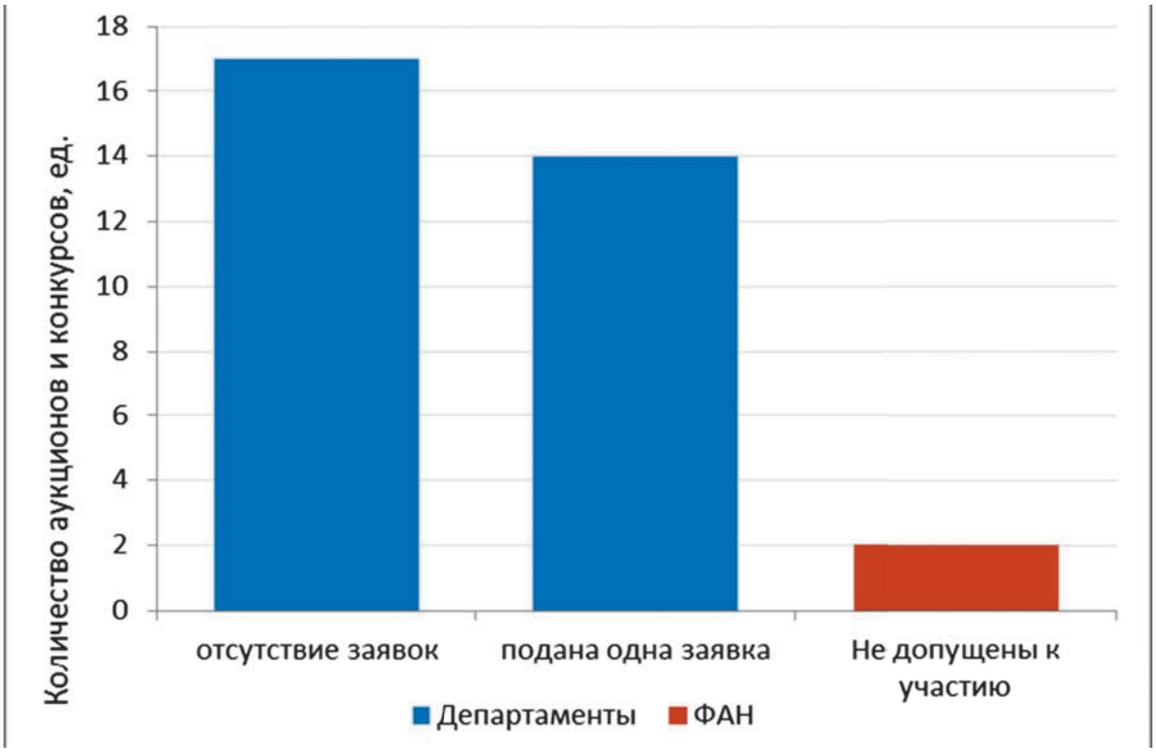


Рис. 8.
Причины несостоявшихся аукционов за 3 квартала 2016 г.

за три квартала 2016 г. 42 % аукционов признаны несостоявшимися из-за подачи только одной заявки.

За 9 месяцев 2016 г. по РФ не состоялось 33 аукциона. Из них по причине отсутствия заявок – 17 аукционов, по причине подачи одной заявки – 14, по причине недопуска к участию – 2 конкурса.

Рассматривая случаи, где не было подано ни одной заявки, можно сделать вывод, что одной из причин является наличие мелких месторождений с небольшим количеством запасов. Например, не состоялся аукцион по Юрманскому участку, расположенному в Пермском крае Приволжского федерального округа, запасы нефти которого по категории $A+B+C_1$ составили 0,05 млн т, а запасы газа этой же категории – 2 млн т. Также не состоялся по причине отсутствия заявок аукцион по участку недр Ягыл-Яхскому, расположенному в Омской области Сибирского федерального округа, запасы нефти которого категории $A+B+C_1$ составили 0,5 млн т, а ресурсы нефти по категории C_3 – 0,7 млн т. Следует выделить еще один несостоявшийся аукцион по участку недр Некрасовскому, расположенному в Саратовской области Приволжского федерального округа, запасы газа по категории $A+B+C_1$ составили 225 млн м^3.

Также на аукционной основе предоставлялись участки, имеющие только ресурсы категорий C_3 или Д. Геологическое изучение таких территорий требует слишком больших капитальных вложений при очень высоких геологических рисках, которые ведут к повышению стоимости освоения участка. Например, на аукцион был представлен участок недр Елизаровский 1, расположенный в ХМАО Уральского федерального округа, по которому ресурсы нефти категории Д составили 8,5 млн т. По участку недр Березовскому 61, также расположенном в ХМАО, ресурсы нефти по категории Д составили 1,3 млн т., а ресурсы газа по категории Д – 6,9 млрд т.

Следующей причиной несостоявшихся аукционов является высокий стартовый платеж по участкам недр с маленьким количеством запасов и ресурсов. Например, по Кетловскому участку, расположенному в ХМАО Уральского федерального округа, суммарные запасы нефти которого составили 2,172 млн т, а суммарные ресурсы – 1,103 млн т., при этом стартовый платеж был объявлен в 227 млн 985 тыс. руб.

В качестве примера того, что аукцион не состоялся по причине подачи одной заявки, можно выделить аукцион по участку недр Карабашскому 10, расположенному в ХМАО Уральского федерального округа, ресурсы которого по категории Д составили 2 млн т. Несмотря на небольшой стартовый платеж в 1 млн 448 тыс. руб., заявка была получена

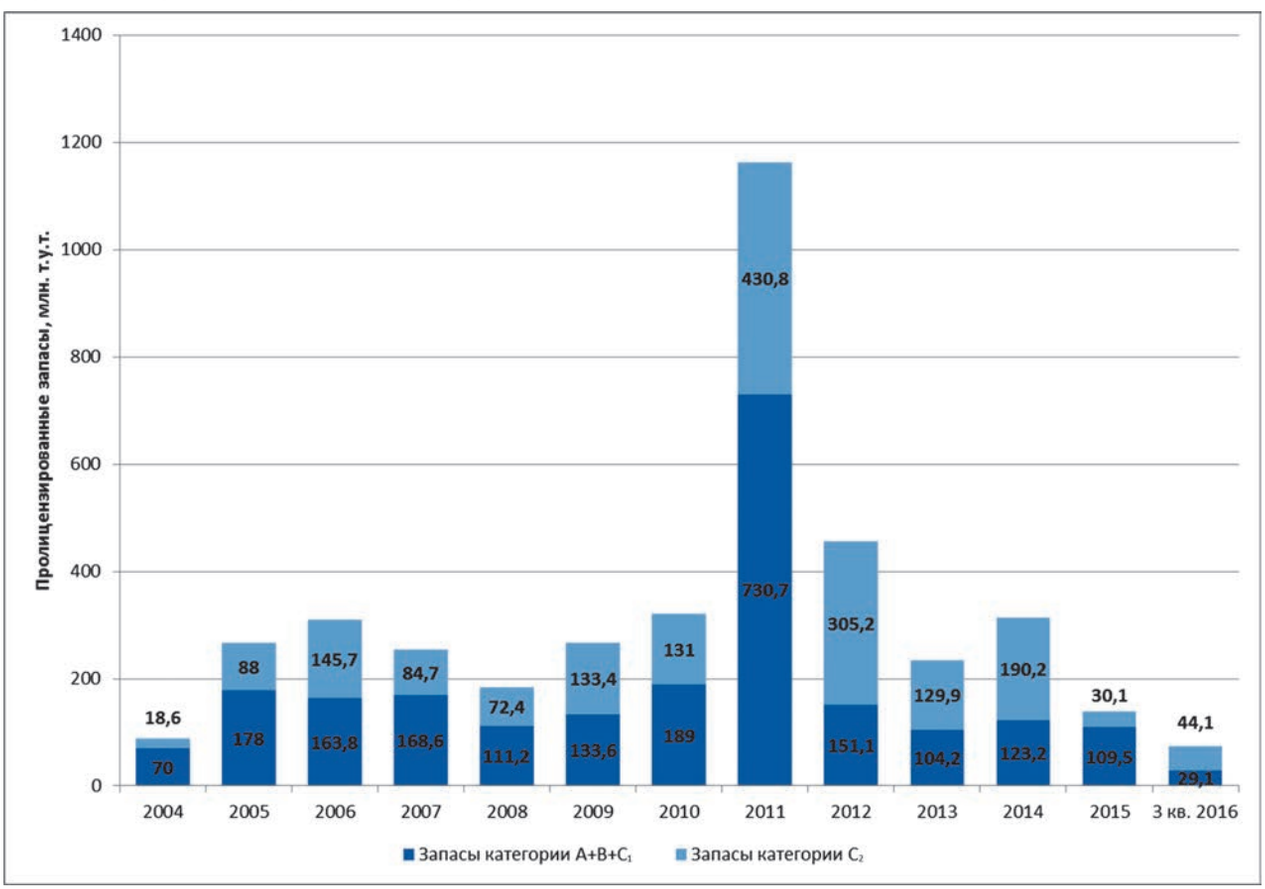
только от компании ООО «АСБ ГЕО». На участок недр Южно-Ямской, расположенный в ХМАО Уральского федерального округа, ресурсы нефти по категории Д которого составили 7,6 млн т., также при небольшом стартовом платеже в 4 млн 910 тыс. руб. была подана лишь одна заявка от компании «Салым Петролеум Девелопмент Н.В.». Несмотря на то, что стартовые платежи по данным участкам недр были низкими, все равно данные участки были неинтересны недропользователям, поскольку имеют небольшие ресурсы только по категории Д, освоение которых требует еще больших вложений.

Следует отметить аукцион по участку недр Лебяжему, расположенному в ХМАО Уральского федерального округа. Здесь был зафиксирован самый высокий стартовый платеж в 2 млрд 812 млн 883 тыс. руб., который не состоялся по причине подачи 1 заявки от компании АО «РН-Няганьнефтегаз», запасы нефти по нему составили 37 млн т., ресурсы нефти – 9,6 млн т.

За период с 2004 г. по настоящее время недропользователям было передано почти 4066 млн т.у.т запасов ***(рис. 9)***. Наименьшее количество переданных недропользователям запасов наблюдалось в 2004 г., что связано, по-видимому, с реструктуризацией Министерства природных ресурсов, выделения из него Роснедра и на тот момент еще не отлаженным порядком предоставления участков недр в пользование после смены с преимущественно конкурсной его основы на преимущественно аукционную. Максимальный объем пролицензированных запасов наблюдался за 2011–2012 гг. (за счет 5 участков, отданных недропользователям по распоряжению Правительства РФ – Геофизическому, Салмановскому (Утреннему), Лодочному, Имилорскому и участку, включающему часть месторождения им. Шпильмана), минимальный после 2006 г. – в 2008 г. Но уже в 2009 г. объем запасов, переданных недропользователям, достиг докризисного уровня.

С 2004 г. по настоящее время недропользователям было передано около 25 165 млн т.у.т. ресурсов. Наименьшее количество переданных недропользователям ресурсов наблюдается в 2004 г., максимальный объем проли-

Рис. 9.
Изменение объема пролицензированных запасов УВС (всех видов флюидов) за 2004 – 3 квартала 2016 гг. по результатам проведения аукционов и конкурсов



цензированных ресурсов наблюдается в 2006 и 2007 гг. С наступлением экономического кризиса значительно снизился объем востребованных ресурсов, достигнув минимума в 2009 г.

Проведенный анализ показывает, что государственная система лицензирования пользования недрами на УВС, действующая в России с 90-х годов прошлого столетия, обеспечила достаточно быстрый и эффективный переход от механизма управления недропользованием на основе плановой экономики к рыночным отношениям, особенно в условиях роста цен на нефть и газ.

Однако в последние годы эффективность действующей системы лицензирования существенно снизилась в связи с ухудшением структуры сырьевой базы УВС нераспределенного фонда недр. В нераспределенном фонде остались в основном мелкие, находящиеся на грани рентабельности месторождения. Основными объектами лицензирования стали слабоизученные участки в регионах с относительно низкими перспективами нефтегазоносности.

Ситуация осложняется еще тем, что существующая налоговая система настроена на разрабатываемые месторождения. Она позволяет вводить в разработку уже открытые месторождения, но начинать поисковые работы в рамках действующей налоговой системы, как правило, не всегда выгодно.

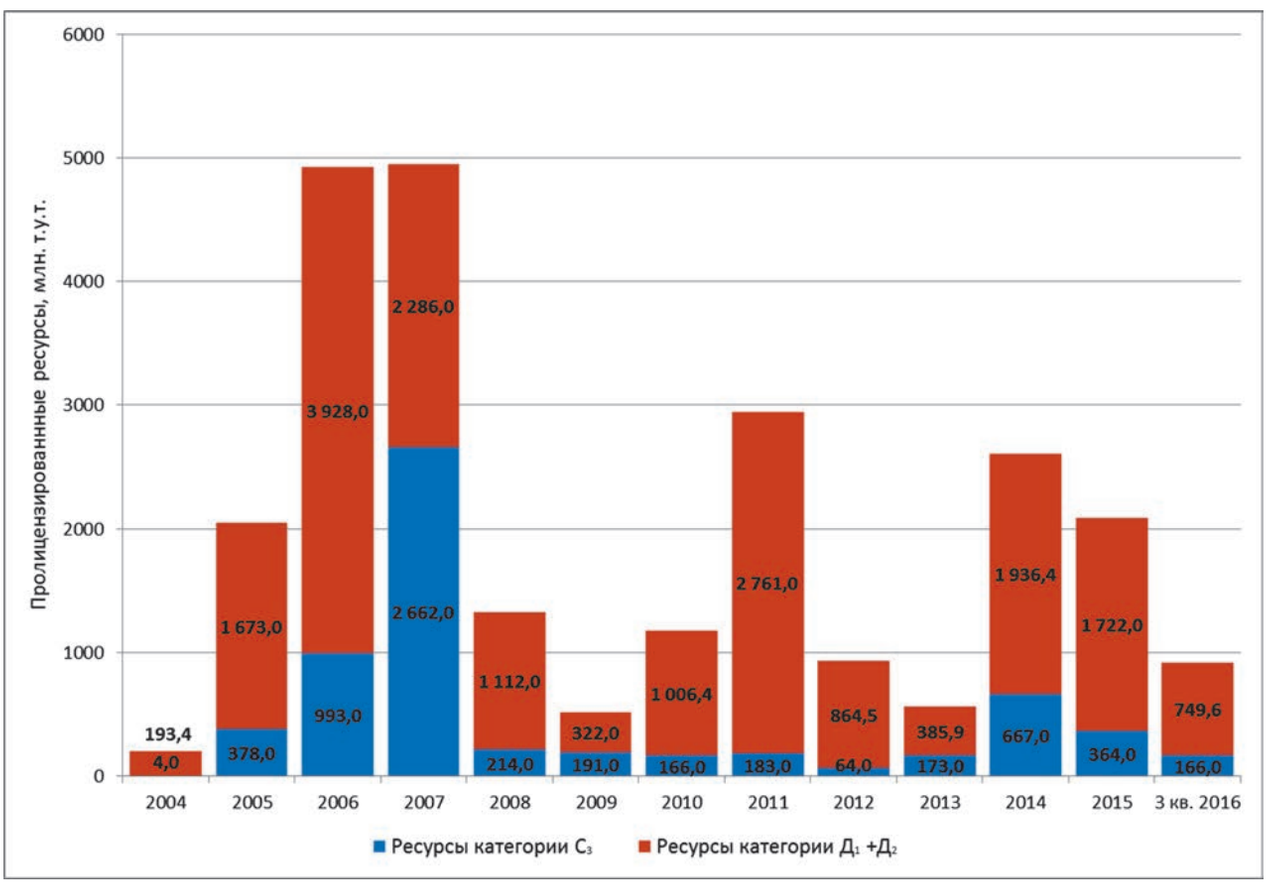
В результате в России, которая является одним из мировых лидеров по ресурсам нефти и газа, ГРР не стали выгодным бизнесом. Крупные компании обеспечены запасами и не рассматривают прирост запасов как жизненную необходимость, а малый бизнес не в состоянии брать на себя высокие расходы и риски.

Геологическое изучение огромных территорий требует либо крупного финансового участия государства, либо активной протекционистской политики в отношении компаний, занимающихся геологическим изучением недр.

Высокорисковые инвестиции поискового этапа нуждаются в специализированных механизмах защиты и налогообложения.

Рис. 10.

Изменение объема пролицензированных ресурсов УВС (всех видов флюидов) за период 2004 – 3 квартала 2016 г. по результатам проведения аукционов и конкурсов



Главная функция государства должна состоять в создании максимально благоприятных условий для компании, изъявившей желание участвовать в геологическом изучении недр.

Одной из важных проблем недропользования является сложность доступа к геологической информации. В Канаде любой недропользователь, как и любой желающий, за весьма умеренную плату, которая покрывает лишь расходы на размножение материалов, имеет доступ ко всей геологической информации по любому участку недр страны, включая не только официальные отчеты и записки, но и первичные материалы. Значительная часть этих данных доступна пользователям сети Интернет.

Принципиального пересмотра требует и порядок получения права на проведение поисковых работ на перспективных территориях. К примеру, в Канаде в основе выбора участка лежит заявочный способ. Участки для поисковых или геологоразведочных работ предлагает не государство, а недропользователь. При этом – нет ни конкурсов, ни аукционов. Лицензию получает тот, кто раньше подал заявку. Время на оформление заявки небольшое, в провинции Квебек, например – 12 дней. Устанавливается минимальный регистрационный взнос и наличие геологоразведочной лицензии. В ней оговариваются ежегодные затраты недропользователя на ГРР, которые рассматриваются как регулярный платеж за право пользования участком. Ежегодно и в конце работ составляется отчет, который сдается в геологическую службу провинции для публичного использования. На любом этапе исполнения лицензии недропользователь может передать свое право на участок другому недропользователю.

Подведем итоги. На наш взгляд, для совершенствования государственной системы лицензирования необходимо:

• создать максимально благоприятные условия для компании, изъявившей желание участвовать в геологическом изучении недр;

• обеспечить доступность всей геолого-геофизической информации для успешной оценки выбранного направления работ;

• при проведении аукционов предоставлять выставляемый участок недр в пользование потенциальному недропользователю даже при наличии всего одной заявки, при согласии уплаты минимального разового платежа, увеличенного на 20%.

• принять регламентирующий документ, направленный на ускорение процедуры проведения аукционов по участкам недр федерального значения;

• целесообразно проработать вопрос о возможности передачи открытых недропользователями нерентабельных месторождений УВС в нераспределенный фонд недр с последующей компенсацией понесенных ими затрат путем включения их в стартовый платеж будущих аукционов;

• оптимизировать перечень документов, необходимых для подачи заявки на участие в аукционе, предоставляемых недропользователем, и разработать подробную инструкцию по наполняемости этих документов.

Оперативное принятие мер по усовершенствованию нормативно-правовой базы недропользования позволит ускорить развитие минерально-сырьевой базы нефтегазодобывающей промышленности страны, повысит инвестиционную привлекательность участков недр и доходы государственного бюджета.

UDC 553.04

A.I. Varlamov, doctor of geological–mineralogical Sciences, CEO of VNIGNI[1], info@vnigni.ru
B.I. Davidenko, PhD, Deputy Director General for licensing subsoil of VNIGNI[1], info@vnigni.ru
G.N. Rozanova, PhD, head of Department of licensing of the subsoil for hydrocarbon raw materials of VNIGNI[1], rozan@vnigni.ru
L.V. Tokareva, head of the sector of expertise of licensing objects, put up for tenders and auctions of VNIGNI[1], tokareva@vnigni.ru
M.I. Tukhtaeva, senior researcher of VNIGNI[1], aspirantura@vnigni.ru

[1]Federal State Budgetary Institution «All–Russian Research Geological Oil Institute», 36 Shosse Entuziastov, Moscow, 105118, Russia

The results of the subsoil license for hydrocarbons in the Russian Federation as of September 1, 2016

Abstract. The article presents data on changes in the number of subsoil users operating licenses of different types of auctions and competitions held for the right to use subsoil for hydrocarbons

Keywords: subsoil; licensing; hydrocarbon feed

Уважаемый Игорь Викторович!
Уважаемые сотрудники журнала «Недропользование XXI век»!

Поздравляем вас с десятилетним юбилеем!

Юбилей журнала – праздник для всех (редакционной коллегии, коллектива редакции, авторов и читателей), чьи совместные усилия привели к тому, что журнал стал важным элементом научно-технического развития нефтегазодобывающей отрасли России.

Журнал постоянно развивается, находит новые подходы к решению актуальных вопросов недропользования в России, фундаментальных исследований и нефтяного инжиниринга, обмена опытом ученых и специалистов-практиков топливно-энергетической отрасли.

Все эти годы журнал является одним их самых авторитетных профессиональных изданий, источником актуальной и достоверной аналитической и новостной информации.

Уверен, что интерес к журналу и его популярность будут столь же высоки и в дальнейшем, а наше сотрудничество сохранится на долгие годы. Журнал посвящен современным подходам к решению актуальных вопросов недропользования в России и содержит важную и полезную информацию, необходимую для эффективной деятельности предприятий и организаций во всех секторах науки и экономики, связанных с освоением твердых полезных ископаемых, углеводородов и подземных вод. В каждом номере – статьи известных научных деятелей, авторитетных экспертов и ведущих специалистов в области недропользования, научно-практические разработки, нормативные и информационные материалы ГКЗ, Роснедра.

Желаем вам неизменного читательского внимания, талантливых авторов, неуклонного роста тиражей, новых творческих находок, легкого пера, свежих и ярких решений.

С уважением,

главный геолог – заместитель генерального директора
ОАО «Сургутнефтегаз» В.Л. Чирков

Главному редактору журнала «Недропользование XXI век» В.И. Шпурову

Уважаемый Игорь Викторович!

Журнал «Недропользование XXI век» очень молод, но он уже приобрёл статус международного и пользуется особой популярностью в производственной и научной среде. И это благодаря тому, что он освещает наиболее актуальные проблемы недропользования, является дискуссионной площадкой для различных специалистов нашей многообразной отрасли.

За эти годы упорного труда и творческого подхода журнал стал высокопрофессиональным в части освещения научных проблем в нефтяной, газовой и горной промышленности. География публикующихся в журнале авторов обширна, обширна и тематика статей, круг авторов включает руководителей и специалистов государственных органов, предприятий и учреждений, научных деятелей.

Завоевать читательскую симпатию позволила прежде всего его структура и содержание, такие разделы как «Правовые основы», «Экономика природопользования», «Дискуссионный клуб», где размещаются проблемные для отрасли статьи. Великолепное оформление, своевременное освещение читателей о проведении и результатах конференций, семинаров и выставок делает журнал живым, интересным и востребованным.

За прошедший период журнал превратился в очень авторитетное и широко обсуждаемое в кругах геологической общественности нашей страны издание. На его страницах поднимаются важнейшие проблемы недропользования, рассматриваются новые методики поисков и разведки полезных ископаемых, предлагаются практические способы применения новейших достижений геологической науки в практике геологоразведочных работ. Журнал осуществляет очень важную просветительскую миссию в деле апробации и внедрения новой Классификации запасов и ресурсов нефти, газа и конденсата, Временного методического руководства по подсчету запасов подвижной нефти трещинных и трещинно-поровых коллекторов сланцевого типа.

Журнал высоко держит планку научного издания, соответствуя решению ВАК Министерства образования и науки РФ о включении в «Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук».

Примите искренние поздравления и пожелания дальнейшей успешной деятельности, здоровья всему коллективу, благополучия сотрудникам и их близким, ярких публикаций, острых дискуссий, благодарных читателей!

Председатель наблюдательного совета АООН «НАЭН»
В.А. Пак