

Лицензирование недр УВС в России – действующая система, ее проблемы и недостатки

А.С. Якимов, В.Е. Тавризов

АО «Русь-Ойл», Москва, Россия

Поступила в редакцию 09.02.2016

Дана краткая оценка более чем 20-летней истории (с 1993 г.) недропользования на нефть и газ в стране, изложены негативные аспекты проблем лицензирования недр во взаимосвязи с геологоразведочными работами, созданием новых запасов и вовлечением запасов углеводородного сырья в разработку; часть проблем связана со сложившимся порядком взаимодействия государственных органов с организациями-недропользователями с разной формой собственности. Предложены основные направления в области совершенствования законодательного и нормативно-разрешительного права, организации процесса и мониторинга лицензирования недр, методических подходов к управлению работами с недрами на нефть и газ со стороны государства. Изложенные меры, ввод которых возможен одновременно с принятым к исполнению (до 01.01.2017 г.) Распоряжением В.В. Путина об актуализации уже выданных 3290 лицензий, позволят устранить понятие «упущенной выгоды государства» от недостижения эффективности ежегодно вбрасываемых в нефтегазовую отрасль объемов капиталовложений на геологоразведочные работы и разработку месторождений.

Ключевые слова: лицензирование недр, запасы, геологоразведочные работы, недропользователь

DOI: 10.18599/grs.18.1.11

С принятием в 1993 г. Федерального «Закона о недрах», действующего в РФ с поправками, принятыми в разные годы, «Положения о лицензировании недр» и других нормативно-разрешительных документов и регламентов в стране сложилась и действует вполне современная структура изучения и пользования недрами на нефть и газ, позволяющая государству на определенных условиях и на конкретные сроки предоставлять потенциальным недропользователям на конкурсной, аукционной или бесконкурсной основе лицензированное право работ с недрами с целью изучения, поисков, разведки и добычи углеводородного сырья (УВС). Отметим, что в соответствии с пр. Роснедра 835 от 21 декабря 2015 г. условия выдачи лицензий и внесение изменений в лицензионные соглашения находится в ведении Росгеолэкспертизы.

20-летний период лицензированного предоставления прав на использование недр РФ выявил как положительные, так и некоторые негативные стороны такого нововведения в нефтегазовую отрасль, как лицензирование недр.

С одной стороны, впервые в стране в рыночных условиях хозяйствования в нефтегазовой отрасли появился институт лицензирования недр, согласно которому недропользователем на определенных условиях и требованиях могли стать любые физические и юридические лица независимо от их форм собственности.

С введением в 2004 г. основного вида предоставления лицензионного права пользования недрами на нефть и газ – аукционного – в бюджет государства впервые ежегодно стали поступать многомиллионные выплаты от предоставления права пользования участками недр на аукционной основе.

Ажиотажное предоставление недр в середине 90-х годов прошлого столетия создало контингент недропользователей: крупных (на базе постсоветских геологических и добывающих производственных организаций), часть которых сегодня образуют «вертикально интегрированные компании» (ВИНК) и достаточно большое число средних и малых фирм, компаний, организаций.

Основное их различие – масштабы оперирования де-

нежными средствами, как заемными, так и поступающими от прибыли, в основном от добычи УВС.

В целом проблемы ВИНК в данном анализе не рассматриваются; в основном присущие ВИНК’ам проблемы связаны с недоработками в области управления недрами, предоставляемыми для работ на нефть и газ, со стороны государства.

В частности, ВИНК’и, владея лицензиями вида «НР», на которых на дату выдачи лицензий было расположено, как правило, 1-2 и более известных месторождения, также не вовлекают часть месторождений в разработку, как и малые компании. Причина тривиальная – у ВИНК’ов есть деньги, но они их не вкладывают в освоение своих активов (запасов УВС), у малых компаний нет или недостаточно денег для полномасштабного освоения месторождений. Однако ожидаемый во времени результат одинаков – упущенная выгода государства от не вовлечения известных запасов УВС в разработку при очевидном выигрыше ВИНК’ов – удерживании известных (стоящих на Госбалансе) запасов УВС на своем балансе активов. При этом достаточно большое число лицензий вида «НР» имеет площади от 1-2 тыс. и более кв. км.

Для лицензий вида «НП» характерна противоположная ситуация – если малые компании на «последние», часто даже собственные деньги владельцев-инвесторов, выполняют даже минимальные объемы сейсморазведочных работ и глубокого бурения, то ВИНК’и большей частью «обозначают» поиски, оценку и разведку новых месторождений, в лучшем случае сделают сейсморазведочные работы 2D, часто не в полном (минимальных по условиям лицензионных соглашений) объеме. При этом по большинству лицензий вида «НП», по которым владельцы – малые компании, превышение фактически выполненных объемов сейсморазведочных работ по отношению к ВИНК’ам по разным субъектам нефтегазоносных районов РФ может составлять 10-30 %, а по глубокому поисковому и поисково-оценочному бурению – до 50 % и выше (по данным авторов).

Другая проблема, связанная с ВИНК’ами, – не вовле-

чение в разработку («простаивание») запасов УВС категории C_2 , сосредоточенных на отдельно расположенных залежах, площадях, участках и т.п., от основных запасов разрабатываемых месторождений, даже на длительно разрабатываемых месторождениях.

Число уже выданных малым компаниям лицензий всех видов достаточно велико, и в будущем в связи с малой востребованностью ВИНК'ами выставляемых на конкурсы и аукционы лицензионных участков государственная поддержка малых компаний является актуальной задачей.

Проблемы лицензирования углеводородного сырья

Сложившиеся реалии в России таковы, что фактически основная деятельность государства в области недропользования на нефть и газ свелась к выдаче лицензированного права (лицензий) на пользование недрами с целью поисков, разведки и добычи УВС. К 2010-2012 гг. пик активности государства в лицензировании недр закончился; к началу 2012 г. выдано 3260 лицензий на УВС, вовлечено в лицензирование более 3450 месторождений.

Однако осуществляемый мониторинг недропользования не является достоверным в части фактических объемов и результатов работ, не содержит аналитических выкладок и возможных взаимосвязей различных показателей деятельности и результатов работ недропользователей, т.к. не все недропользователи могут честно доложить и подтвердить объемы и виды выполненных работ. Например, переходящие объемы и виды работ могут быть показаны и в год их начала, и на следующий год или в год их завершения. Достоверной аналитикой могут и должны заниматься существующие институты и центры (им. Шпилемана в ХМАО и др.), в которых есть способные кадры.

Оперативное обслуживание руководящих и исполнительных сотрудников структуры управления недропользованием страны не обеспечено всей необходимой и достаточной полнотой содержимого постоянно ведущихся различных баз данных по фактической информации в нефтегазовой отрасли и частично невозможно, или затруднено.

Поступающие урывками информационные потоки о деятельности недропользователей, содержащиеся в их информационных отчетах, документах, материалах, официально поступающих в Роснедра, зачастую носят характер формальных отписок, деклараций о намерениях, которые по факту следующего года не выполняются частично или даже полностью, изложение информации произвольно, графических материалов (а это основа нефтегазового дела) поступает минимум.

Официально поступающие в Роснедра просьбы о переносах сроков, видов и объемов работ зачастую профессионально не обоснованы (с точки зрения встречаемых трудностей в геологическом изучении и разведке месторождений, достоверности или переоценке их запасов, освоении и разработке месторождений и т.п.); изложение сути просьб хоть и должно соответствовать регламенту, но зачастую не соблюдается и подтасовывается; поступление дополнительных сведений, справок, документов и материалов от недропользователя представляет трудоемкую во времени (и даже с точки зрения непосредственной связи с ним) задачу, что срывает разумные сроки подготовки заключений на обращения недропользователей.

Происходящие с начала введения лицензионного недропользования и объективно существующие финансовые кризисы в мире и в стране, напрямую связанные с финансированием капитальных вложений в производственную деятельность любого недропользователя, несмотря на поступающие от недропользователей заявки на изменение сроков, видов и объемов работ, при их рассмотрении не учитываются, что приводит спустя несколько лет к накопленной задолженности почти всех недропользователей страны в части физических объемов работ (сейсморазведочные работы, бурение) и необходимости де-факто к продлению или переносу сроков и условий лицензионных соглашений на вполне объяснимое и понятное число лет.

Продление срока окончания действия лицензий типа «НП» осуществляется, как правило, на 6, 9 месяцев и редко – на 1 год и больше; с учетом географии лицензионных участков и сезонности работ, особенно на Севере страны, а также потепления климата, 6-ти и 9-ти месячное продление работ может лечь на месяцы весны-лета-осени, что явно недостаточно, например, для испытаний в скважине в колонне 2-6 объектов; и вдобавок – для составления кондиционных отчетов о работах или подсчете запасов УВС.

Одна из основных задач лицензирования недр – воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) страны по УВС – можно утверждать, провалена в части объемов приростов запасов УВС, которое за эти годы ожидало государство от недропользователей при их работе с недрами с целью поисков новых месторождений, или решена частично – новые фактические объемы запасов УВС, прошедшие госэкспертизу в ГКЗ, имеют далеко не оптимальную географию, низкую (и часто завышенную) среднюю величину запасов на одно месторождение, структуру запасов, качество нефти и т.п.

После отмены не бюджетного ВМСБ затраты на выполнение геологоразведочных работ (ГРР) полностью ложатся на баланс предприятия, осуществляющего финансирование этой деятельности. Вместе с тем особенности геологоразведочного процесса таковы, что результаты проявляются через несколько лет после понесенных затрат.

Произошло самоустранение государства от непосредственных решения целей и задач по управлению и контролю за ВМСБ в части всех видов и работ по поиску, оценке и разведке новых месторождений УВС за счет собственных средств недропользователей. За последние годы государство оставило за собой только цели, задачи и объемы госбюджетного финансирования и управления региональными ГРР, которые являются первоочередными на этапах и стадиях производственных работ по поиску новых месторождений УВС, но принципиально не могут соответствовать задачам ВМСБ.

К тому же, налицо подмена понятий (сегодня к понятию ГРР – проведение региональных сейсмических исследований и бурение параметрических скважин – подмешиваются поисковые и поисково-оценочные работы, основа которых – проведение сейсморазведочных работ 2D и реже 3D, и бурение поисковых и поисково-оценочных скважин) даже ведущими и главными специалистами нефтегазовой отрасли и недропользователей.

В итоге, основные запасы УВС уже переданы недропользователям для освоения и добычи или удерживаются (для лицензий вида «НП») почти всеми недропользовате-

лями, отчего за все время с начала введения в России института лицензирования недр на УВС объективно существует негативное понятие «упущенная выгода государства», причем в физическом и денежном выражении (недоизучение уже известных месторождений, недостающая добыча УВС, недополучение налогов и т.п.); накопленная упущенная выгода государства как минимум сопоставима с ощутимой частью бюджета страны за несколько лет.

Несмотря на декларирование государством законодательных положений о том, что лицензия не может являться залогом, предметом купли продажи и т.п., де-факто лицензии на нефть и газ являются предметом непрозрачных сделок купли-продажи, спекулятивных сделок, оттока денег из страны, подпитки криминальных структур и т.п.

Контингент недропользователей на нефть и газ в России представлен как естественными монополиями, организациями и компаниями разных форм собственности, включая и с государственным участием, так и штатами специалистов разной квалификации, причем далеко не соответствующих сложностям владения техникой и технологиями современного уровня для решения производственных задач, стоящих перед ними.

Многочисленные сервисные организации и предприятия, зачастую даже выведенные за штат больших компаний, но аффилированные с материнской компанией, предоставляют своим нанимателям некачественные и недостоверные результаты услуг по завышенным ценам, имея ввиду исключительно получение максимальной прибыли от выполнения договорных отношений, что приводит к неоправданному затягиванию сроков работ, вымоганию дополнительных затрат при незаинтересованности к конечным результатам работ в отношении их качества и эффективности.

Штат сотрудников недропользователей, особенно малого состава, часто использует некомпетентность владельцев лицензий, не заинтересован в успехе работ, имея главной целью задачу как можно дольше продержаться на заработной плате в своей организации. Однако недропользователям – владельцам лицензий, привлекающим финансирование работ, некуда (в государственные органы), даже при оперативной необходимости в особо важные периоды производственной деятельности, обращаться за помощью.

Аукционное право пользования недрами в последнее время является преобладающим за редким исключением; однако существует устойчивая негативная тенденция – по итогам объявленных (по дате) аукционов многие торги участками признаются не состоявшимися – нет участников.

В соответствии с основополагающим законодательством РФ государство является собственником и распорядителем недр; это и предполагает предоставление права работ на участках недр в соответствии с оговариваемыми в лицензионных соглашениях условиями, требованиями, сроками, видами и минимальными объемами необходимых работ по поискам, оценке, разведке и разработке месторождений.

Однако это же налагает на государственные органы и задачи употребления в лицензионных соглашениях не формальных, «под копирку» почти для всех участков недр, а наиболее реально достижимых условий, требований, сроков, видов и минимально объемов необходимых работ для каждого конкретного лицензионного участка

С точки зрения законодательного и нормативно-раз-

решительного права государство и недропользователь имеют определенные права и обязанности, пренебрежение которыми для недропользователя недопустимо, обязательно и наказуемо в той или иной форме при их невыполнении (отъем лицензии, досрочное прекращение действия, временное прекращение работ до устранения недостатков и т.п.).

Однако этот недропользователь привлекает и вкладывает в производство существенные денежные средства; в этой связи все нормы запрета со стороны государства должны быть не формальны, а объективны, нацелены на создание того, на что предписано целевое назначение привлекаемого финансирования (поиски, оценка, разведка и разработка месторождений УВС), с учетом несовершенства законодательного и нормативно-разрешительного права, особенностей географии работ на нефть и газ, взаимоотношений заказчиков и подрядчиков работ, землевладельцев, появления особо охраняемых и заповедных зон в период действия лицензий, посягательств на результаты работ недропользователя со стороны других субъектов хозяйственной деятельности на территории лицензионного участка и т.п.

Стартовые платежи за пользование недрами на аукционной основе, содержащие запасы УВС, зачастую страдают заоблачными величинами, не вписываясь в существующие диапазоны расценок на единицу запасов как в мире, так даже и в среднем по России.

Сроки ввода месторождений УВС по готовящимся к аукционам месторождениям и по лицензионным соглашениям к действующим лицензиям, выданным в последние 8-10 лет, содержат шаблонные формулировки вида «на 6, на 7, на 8-ой год ввести в разработку месторождение», которые никоим образом не учитывают ни разницу в географии расположения месторождения (районы севера, южные районы и т.п.), ни сложность геологического строения, ни набор видов УВС (нефть, природный газ, конденсат), ни известные запасы, ни объективную достоверность запасов, ни их разведанность (соотношение запасов категорий C_1 и C_2), ни число залежей УВС и т.п.

Требуется совершенства и делопроизводство при лицензировании недр. Например победителю аукциона вручалась ксерокопия Протокола аукционной комиссии по состоявшемуся аукциону. Госорганы полагают, что с такой «бумагой» потенциальному недропользователю, организация которого упомянута в этой бумаге как победитель по конкретному участку недр, достаточно обратиться даже в свой банк для снятия со своего счета много миллионов или даже миллиардных сумм для перечисления государству в качестве уплаты за аукционные торги, но в настоящее время даже банки России, не говоря уже о западных банках, отказываются предоставлять такие суммы своим клиентам.

Из изложенной проблематики нефтегазовой отрасли в области управления работами с недрами на нефть и газ следует предложить следующие направления и рекомендации по совершенствованию всей нефтегазовой отрасли, действующей в стране.

Законодательного и нормативно-разрешительного права:

- постоянное совершенствование действующего законодательного и нормативно-разрешительного права с це-

лью максимального приближения к особенностям ведения нефтегазовой деятельности;

- укрепление штатных составов всей вертикали государственной службы администрирования и управления лицензированием недр;

- наделение федеральной структуры прямого назначения (Федерального агентства по недропользованию или его аналога) хотя бы частью, но достаточно полным составом полномочий по управлению (в рамках лицензионных обязательств по действующим лицензиям) и контролю основных направлений нефтегазовой деятельности (полнота выполнения, качество и сроки полевых геофизических работ, бурение скважин на нефть и газ, добыча УВС и т.п.);

- введение для всех органов федеральной структуры управления недрами взаимно-обратных (государство-недропользователь) обязанностей по обоюдному достижению целей и задач в рамках выданных на участки недр лицензий и согласованности в рассмотрении сложившихся ситуаций с соблюдением основного принципа – действенное предупреждение или разрешение возникающих вопросов и затруднений в любое время действия конкретной лицензии на право пользования недрами;

- создание действенной ежегодно действующей системы рассмотрения производственной деятельности недропользователей не по уведомительному принципу (когда недропользователь пересылает по каналам связи или очно докладывает результаты работ без их надлежащего обсуждения со стороны государства квалифицированными специалистами), а по экспертному принципу – с занесением в протокольную часть, в которой изложенные недостатки обязательны к устранению; также следует исключить случаи неявки недропользователей на рассмотрение годовых или квартальных планов работ.

Организация лицензирования недр:

- повышение степени эффективности работы территориальных органов субъектов федерации, отвечающих за недропользование на нефть и газ;

- совершенствование делопроизводства при лицензировании недр, например, повысить степень и реальность обоснованности физических видов, объемов и сроков работ (особенно сейсморазведочных, глубокого поискового и разведочного бурения, перевода запасов УВС из категории C_2 в C_1);

- проведение систематической консультационно-правовой и специализированной (по всем вопросам нефтегазовой деятельности) работы путем проведения семинаров, организуемых федеральными или территориальными органами для инвесторов и владельцев лицензий (для справки: такие семинары стали прерогативой многих бизнес-школ, бизнес-центров, академий, основу консультаций которых составляют пересказы официально действующих законов, положений, нормативно-разрешительных документов и т.п., но без практического их приложения к нуждам конкретных лицензионных участков); аналогичные семинары целесообразно проводить и для специалистов, нанимаемых недропользователями для работ (особенно это касается небольших по штатам недропользователей, где есть только главные специалисты, и которые полностью зависят от качества работы сервисных организаций);

- для получения недропользователем новых лицензий типа «НП» ввести заявительный принцип на участок недр

- когда потенциальный недропользователь предлагает государству предоставить ему право лицензионного пользования участком недр нераспределенного фонда, не вошедший в ежегодно реализуемый Перечень участков недр или Программу лицензирования на следующий год, для поисков и оценки новых месторождений УВС;

- государственным органам произвести оценку эффективности затрат на фактически произведенные ГРП в лицензиях типа «НП» и «НР» (хотя бы на сейсморазведочные работы и глубокое поисковое и поисково-оценочное бурение) за последние 10 лет;

- вести постоянный перечень подрядных, сервисных, исследовательских и т.п. организаций и предприятий, а на основе отзывов о качестве их работы со стороны недропользователей наиболее квалифицированных из них, и с надлежащим качеством работ, аккредитовать при органах федеральной службы по недропользованию как предпочтительных для найма недропользователями; остальные же организации будут являться объектами усиленного внимания со стороны государства в части качества их работ и предоставляемых услуг;

- разработать организационные меры к последовательному принуждению государством к выполнению лицензионных обязательств отдельных недропользователей (или их групп) путем направления в адрес соответствующих недропользователей официальных писем, запросов, напоминаний и т.п. по устранению технических ошибок в лицензиях, лицензионных соглашениях, дополнениях к ним, схемах расположения участков (например, в координатном описании лицензионных участков (наложение участков, расположение части координат угловых точек участка в соседних субъектах РФ, и т.п.) с конкретными рекомендациями (например, составление и подписание всеми заинтересованными сторонами Протокола о признании координат линии, делящей площадь наложения на части в той или иной пропорции для последующей подачи Заявок на изменения и дополнения в лицензии и т.п.).

В области методических подходов к управлению работами с недрами на нефть и газ:

- снизить до минимума выдачу числа лицензионных участков с трансграничными (между государствами, между субъектами РФ, между административными границами субъекта(ов) РФ, между соседними лицензиями) месторождениями, подготовленными к аукционам, которые содержат стоящие на Государственном балансе запасы УВС, разделенные на две и более частей (за исключением крупных по запасам месторождений) из-за организационной и технико-технологической невозможности эффективного управления освоением и разработкой таких месторождений;

- по ранее выданным лицензиям, содержащим трансграничные месторождения УВС, принять меры к однозначно понимаемому официальному закреплению таких понятий, как «Оператор видов работ на трансграничном месторождении», «Разделение добычи УВС на месторождении», «Часть Проектов работ по эксплуатации трансграничных месторождений, касающаяся особенностей добычи УВС вблизи общих границ двух и более лицензий» и т.п.;

- только в 2012 г. (спустя 20 лет после принятия ФЗ «Закон о недрах») удалось принять поправки, позволяющие при наличии запасов УВС, находящихся в нераспределенном фонде, но примыкающих к разрабатываемым место-

рождениям (участки недр, называемые «прирезки»), законодательно или через «Положение о лицензировании...», в заранее оговоренный период подготовки таких участков недр к лицензированию через аукционы предоставить право недропользователям, разрабатывающим основную часть запасов месторождения, официально заявить о своем желании присоединить такие «прирезки» в первую очередь по заявительному праву с обязательной выплатой платежа за запасы, стоимость проведения аукциона и т.п., причем невзирая на наличие других желающих; а при отсутствии такого официально зарегистрированного желания права на такие участки недр («прирезки») будут предоставляться потенциальным недропользователям на общих аукционных началах;

- предусмотреть для всех недропользователей в рамках условий и требований к лицензиям типа «НП» для случаев, когда недропользователь по данным собственных сейсморазведочных работ открыл месторождение, и требуется бурение последующих поисково-оценочных скважин более 2-3 для оценки промышленных масштабов запасов месторождения, но не успел их завершить к дате окончания лицензии «НП», и ему выдают при незавершенных работах лицензию типа «НЭ» по факту открытия только на часть открытых им запасов, а остальная часть запасов переходит в нераспределенный фонд – для таких случаев недропользователю передавать все запасы при условии, что не существует недропользователей-соседей, на участках которых залегают найденные запасы УВС, а также учитывая тот факт, что только данный недропользователь открыл эти запасы категорий $C_1 + C_2$;

- предусмотреть в новых лицензионных соглашениях для лицензий типа «НП» и для лицензий типа «НР» на период предоставления права на проведение поисково-оценочных работ в соответствии с действующим «Положением об этапах и стадиях работ...» при существовании определенных возможностей в обязательном порядке ввести хотя бы минимальные требования, касающиеся выполнения конкретных геологических направлений, идей, задач и т.п. поискового и поисково-оценочного характера;

- с учетом того, что в структуре Роснедра действительно работают ГКЗ, ЦКР, которые на экспертном уровне выносят официальные заключения по результатам изучения предоставляемых недропользователем отчетов, материалов, документов и т.п., предоставить Роснедра некоторые функции геологического контроля в части полноты, качества и эффективности работ недропользователя и нанимаемых им сервисных организаций, непосредственно влияющие на эффективность работ на нефть и газ (без ущерба для деятельности геологического контроля Росприроднадзора);

- постоянно вести анализ работы организаций-недропользователей по действующим лицензиям с целью исключения «запущенных» ситуаций, когда даже «большие» (по числу выданных лицензий) недропользователи годами нарушают лицензионное законодательство: работают или производят добычу УВС вне территории лицензионных участков, не имеют актуальных подсчетов (пересчетов) запасов, действующих проектов, программ, горноотводных актов и т.п. при проведении работ;

- отдельную заботу должны составлять малые по штату (руководство и главные специалисты) организации-недропользователи, которые полностью зависят от рабочего про-

извола проектантов и сервисных организаций (главным образом, поставщиков сейсморазведочных и буровых услуг); таким недропользователям не к кому апеллировать в случаях некачественного выполнения работ и даже рассмотрения производственных споров и отношений в судах;

- целесообразно для новых и действующих лицензий типа «НР» заменить формулировку вида «участку недр придается статус горного отвода» (очевидно, что весь участок не может иметь статус такого рода, а только площадь месторождения) на «участку недр в пределах площади месторождения (месторождений) придается статус предварительного горного отвода, на остальную территорию – статус геологического отвода» – как более соответствующую характеру и целям работ в пределах территории всего участка; кроме того, каждое новое месторождение будет иметь свой предварительный горный отвод, выполненный маркшейдерской службой, координаты которого возможно проверить и нанести на карту расположения месторождений УВС и лицензирования недр России – в противном случае нет со стороны недропользователя, и это многократно проверено, достоверно определенных и заверенных координат местоположения нового месторождения;

- многие главные и ведущие специалисты нефтегазовой отрасли не имеют должного обязательного представления о действующем в России институте лицензирования недр; разрешение такой ситуации представляется путем проведения в субъектах РФ с нефтегазовой активностью открытых совещаний, дней открытых дверей, повседневной работы с недропользователями и т.п.;

- стартовые платежи за пользование новыми участками недр на аукционной основе, содержащими запасы УВС, должны быть сообразны сложившимся в России показателям экономики нефтегазовых проектов; например, не выше существующих на дату объявления в массмедиа конкретного аукциона диапазонов средних расценок за единицу запасов УВС в России по уже состоявшимся аукционам или группы взаимосвязанных показателей при технико-экономических расчетах извлечения УВС и т.п.;

- сервисные компании, допускающие предельно завышенные расценки на работы, в первую очередь на сейсморазведочные и на глубокое бурение, при ненадлежащем качестве или полноте обязательных работ по проектам в случаях, подтверждающих государственной экспертизой правоту и выводы недропользователя о допущенных недостатках со стороны исполнителей работ и упущенной выгоде недропользователя в денежном выражении, должны иметь действенную поддержку со стороны государственных органов, включая возбуждение судебного производства и безусловное взыскание штрафных денежных средств в пользу недропользователя;

- необходимо создать действенную систему мониторинга недропользования на нефть и газ в стране, позволяющую использование достоверной геолого-геофизической, промысловой и иной информации о недрах как для статистических, так и для аналитических целей, основанную на систематизации фактической ГПП информации, для чего осуществить всеми участниками сбора и потребления такой информации однозначно понимаемое табличное описание показателей, параметров и т.п., их привязки к дискретной дате отчетности или дате заполнения информации, исключающие поставку несуществующей или не-

достоверной информации путем введения различного рода санкций за введение в заблуждение органов управления недропользованием в стране;

- необходимо ввести адресное кураторство деятельности недропользователей на наиболее важных лицензионных участках со стороны всей структуры недропользования страны, но в рамках отведенных полномочий и без вмешательства в хозяйственную деятельность недропользователя.

Каждое из изложенных предложений и рекомендаций вытекает из множества описаний типичных примеров их существования в практике работ на нефть и газ. Предполагается, что только такими средствами можно объективно оценить эффективность вброшенных в нефтегазовую отрасль России за последние 20 лет огромных денежных средств как российских, так и западных инвесторов и собственных средств недропользователей. Известны случаи, когда иностранным инвесторам (особенно партнерам по совместному бизнесу с российской стороной) внушают якобы существующие в России и требующие безусловно удорожания работ требования, положения и т.п. Такие иностранные партнеры, понимающие правила ведения бизнеса и партнерства, вынуждены брать консультации у специалистов, которые, естественно, опровергают правомочность существования таких требований в России и, что самое главное, эффективность их финансирования. Это подрывает доверие западных инвесторов и партнеров к российской стороне, тогда как руководство страны делает много усилий для привлечения инвестиций в Россию.

Недавно принятое к исполнению (до 01.01.2017 г.) Распоряжение В.В. Путина об актуализации уже выданных 3290 лицензий на нефть и газ позволит устранить многообразие форм и содержания текста лицензионных соглашений, избыточность конкретизации условий пользования недрами, но не приведет к улучшению инвестиционного климата нефтегазовой отрасли и опосредовано – экономики страны в целом. Исполнение Распоряжения приведет к одноразовому устранению допущенных наруше-

ний в области толкования действующих нормативно-разрешительных документов согласно предписаний Росприроднадзора, наличия надлежащих и утвержденных Проектов работ, Подсчетов запасов УВ и устранению отчетной задолженности перед государством, но не приведет к объективному (реально выполняемому) обоснованию видов, объемов и сроков ГРП на нефть и газ, сроков ввода месторождений УВ в эксплуатацию, соблюдения проектных уровней добычи УВ, выполнению обязательств по рациональному использованию попутного нефтяного газа и т.п. Часто тексты всех лицензионных соглашений подразумевают собой лишь формальный подход, и речи не идет в этих случаях о рациональных объемах и видах работ при реальном и последовательном их выполнении во времени.

Другими словами, при надлежащем и действенном сотрудничестве государства и недропользователей эти средства должны работать на задачи ВМСБ углеводородного сырья, а не на нецелевое их использование при декларировании цели ассигнований как «на нефть и газ». Можно утверждать, что объем ежегодно вбрасываемых в нефтегазовую отрасль капиталовложений на ГРП не соответствует достигаемой эффективности их использования (по открытию новых месторождений и запасов УВС, числу продуктивных скважин, качеству и полноте работ).

Для цитирования: Якимов А.С., Тавризов В.Е. Лицензирование недр УВС в России – действующая система, ее проблемы и недостатки. *Георесурсы*. 2016. Т. 18. № 1. С. 58-63. DOI: 10.18599/grs.18.1.11

Сведения об авторах

Александр Сергеевич Якимов – главный геолог
Врам Евгеньевич Тавризов – начальник геологического отдела

ЗАО «Русь-Ойл». Россия, 111033, Москва, ул. Золоторожский Вал, д. 32, стр. 6, п. 2. Тел: +7(964)532-34-05, +7(985)774-24-17, e-mail: 62tavr@gmail.com

Licensing of Crude Hydrocarbons in Russia – the Current System, Its Problems and Disadvantages

A.S. Yakimov, V.E. Tavrizov

CJSC Rus-Oil, Moscow, Russia

Received February 09, 2016

Abstract. In this article the authors give a brief assessment of more than 20-year oil and gas subsoil use (since 1993) in the country, set out the negative aspects of subsoil licensing in relation to exploration activities, creation of new reserves and involvement of hydrocarbon reserves in the development; some of the problems are associated with the existing interaction of state authorities and organizations – subsoil users with different forms of ownership. The authors suggest basic ways to improve legislative and regulatory laws, arrangement of subsoil licensing and its monitoring, methodology to manage works on oil and gas subsoil use from the government's side. The above measures, which can be entered at the same time with the Order of V.V. Putin (until 01.01.2017) on the updating of already issued 3290 licenses, will eliminate the concept of 'loss of government benefits' associated with failure to reach efficiency of annual

investments in the oil and gas industry for exploration and development of fields.

Keywords: licensing of subsoil, reserves, exploration, subsoil user

For citation: Yakimov A.S., Tavrizov V.E. Licensing of Crude Hydrocarbons in Russia – the Current System, Its Problems and Disadvantages. *Georesursy* [Georesources]. 2016. V. 18. No. 1. Pp. 58-63. DOI: 10.18599/grs.18.1.11

Information about authors

Aleksandr S. Yakimov – Chief Geologist
Vram E. Tavrizov – Head of the Geological Division
CJSC Rus-Oil. Russia, 111033, Moscow, Zolotorozhskiy Val str., 32, buil. 6. Phone: +7(964)532-34-05, +7(985)774-24-17, e-mail: 62tavr@gmail.com