

# ВМЕСТО РЕФОРМЫ – ЗАПЛАТКИ? ВМЕСТО ЗАДВИЖКИ – ЗАГЛУШКА?



МИХАИЛ ТУРУКАЛОВ  
«Нефтегазовая Вертикаль»

В конце апреля генсек ОПЕК Абдулла аль-Бадри в очередной раз призвал Россию «посодействовать установлению приемлемых цен на нефть». И если рекомендации, высказанные на совещании в Киришах и на коллегии Роснедр, будут реализованы, а нефтяным компаниям позволят снижать инвестиции в ГРП и затягивать выполнение геологоразведки, а также переносить до лучших цен ввод в эксплуатацию новых месторождений нефти, то картель найдет в России верного союзника. Снижение нефтедобычи нами будет «узаконено».

Правительственная комиссия по вопросам ТЭК и ВМСБ будет официально закрывать глаза на отклонения от проектных объемов добычи нефти, а государство прекратит на неопределенный срок лицензирование крупных и находящихся вблизи развитой инфраструктуры месторождений. Валидольные меры считаются кризисно оправданными, поскольку подводят правовую базу под вынужденные нарушения лицензий. Но «гениальность» в не в этом. «База» — при отсутствии всеобъемлющей реформы — закладывает мину под будущую добычу.

И совсем не так, как нам предлагает сделать ОПЕК. Вместо задвижки — заглушка.

Радикальный результат от «медвежьей господдержки» появится позже — годичку к 2013-му — в виде объема добычи нефти, значительно меньшего 450 млн тонн.

Негативный сценарий может и не реализоваться, но для этого отрасли нужны лучшая налоговая система, стимулы к наращиванию геологоразведки и разработке мелких и низкоэффективных месторождений, а также процветающий сектор малой нефтедобычи. Словом, нужно все то, что так и не было создано за восемь лет дорожавшей нефти. И пока отрасль получает гораздо меньше, чем отдает.

**С**егоднешний уровень цен на «черное золото», очевидно, не устраивает руководство страны, поэтому правительство хочет, чтобы у России появилась своя «задвижка». Работы по ее созданию уже начались, и будут вестись в нескольких направлениях.

Отмашка для бурной нормотворческой деятельности была

дана на выездном совещании в Киришах, которое состоялось еще в феврале (см. «Посткиришский синдром неполноценности», НГВ #9'09).

В девятистраничном протоколе, помимо всего прочего, содержится распоряжение разработать механизмы «оперативного влияния на изменение внутреннего спроса и конъюнктуру внешних

рынков» (см. «Выдержка из протокола № ВП-П9-4пр»).

2 апреля состоялось заседание Коллегии Роснедр в формате «Партия сказала: надо! Комсомол ответил: есть!». По итогам мероприятия появился «Перечень предложений участников коллегии Роснедр по совершенствованию условий недропользования, направленных на стимулирова-

ние работ с целью минимизации последствий мирового финансового кризиса» (см. «Выдержки из перечня предложений коллегии Роснедр»).

Документ, несмотря на более узкую специализацию, оказался такой же «солянкой сборной», что и киришский протокол, основные пункты которого, естественно, нашли полную поддержку в предложениях коллегии.

Так чем же для отрасли могут обернуться разрабатываемые меры быстрого реагирования на низкую цену нефти и проблемные заимствования?

### **Противоречивая геологоразведка**

Проблему с ГРП четко характеризует новостной фон. В конце ноября 2008 года глава Роснедр Анатолий Ледовских сообщил, что получил от «четырёх-пяти» нефтяных компаний письма о снижении объёма инвестиций в геологоразведку в 2009 году. Тогда же Роснедра готовы были простить недропользователям несоблюдение условий лицензионных соглашений, если инвестиции в геологоразведку составят половину от ранее запланированных объёмов.

Однако в конце декабря министр Юрий Трутнев заверил журналистов, что Минприроды не располагает информацией о планах недропользователей сокращать инвестиции в геологоразведку. «У нас нет объективной информации, что они не будут исполнять обязательства», — сказал тогда министр.

С геологоразведкой в районе трассы ВСТО ситуация еще парадоксальнее! В 2005–2008 годах финансирование ГРП в зоне ВСТО составило около 13 млрд рублей из федерального бюджета и почти 42 млрд рублей за счет средств недропользователей. Если объёмы госфинансирования превысили плановые показатели, то инвестиции компаний значительно отстали от предусмотренных уровней.

19 марта замминистра природных ресурсов и экологии Сергей Донской провел совещание по вопросам ВМСБ в зоне строитель-

ства ВСТО. На совещании отмечалось, что снижение недропользователями темпов вовлечения участков недр в освоение наблюдалось и до кризиса.

Так, 11 компаний систематически не выполняют условия лицензионных соглашений на предоставленных участках недр в части геологических работ. Недостаток активности привел к тому, что прирост запасов по категории  $C_1$  составил в 2008 году лишь 17,7 млн тонн при плановом показателе 56 млн тонн.

Дальше — больше. На встрече с президентом страны Д. Медведевым 26 марта Ю. Трутнев отрапортовал, что программа геологического изучения недр России за 2008 год выполнена в полном объеме.

По словам Трутнева, работам в Восточной Сибири придается особое значение. За последние четыре года удалось прирастить более 0,5 млрд тонн УВ. Всего накопленный объем запасов по категориям А, В,  $C_1$ ,  $C_2$  на территории строительства ВСТО составляет 1,8 млрд тонн. Этого уже сегодня достаточно для обеспечения первой очереди ВСТО. «...Мы продолжаем предъявлять к компаниям достаточно высокие требования по исполнению лицензионных условий..., которые несколько снизили темпы ГРП в этом году, но, тем не менее, мы, уверены в том, что трубопровод заполнить готовы», — заявил министр.

23 апреля Трутнев назвал ситуацию с выполнением частными компаниями обязательств по геологоразведке «достаточно напряженной», отметив, что «Государство не сократило ни одного рубля, запланированного на геологоразведку недр».

Опять нестыковка. 2 апреля коллегия Роснедр сокрушалась по поводу того, что в 2009 году лимит «бюджетных обязательств на геологоразведочные работы» сокращен до 18,9 млрд рублей против 22,4 млрд в прошлом году.

Наконец, 27 апреля Игорь Сечин успокоил, уточнив, что в Восточной Сибири около 6 млн тонн добычи обеспечит Талаканское месторождение, 9 млн тонн — Верхнеконское, порядка 25 млн тонн — Ванкорское (на пике).

Кроме того, в Восточной Сибири находятся несколько открытых, но еще не разрабатываемых месторождений, к которым относятся Лодочное, Сугдинское и другие; вместе они смогут обеспечить порядка 17 млн тонн ежегодной добычи.

### **Недостаток активности недропользователей привел к тому, что прирост запасов в зоне ВСТО по категории $C_1$ составил в 2008 году лишь 17,7 млн тонн при плановом показателе 56 млн тонн**

На первую очередь ВСТО потенциала нефти, казалось бы, хватает, однако пики добычи приходится на разные годы и завтра (максимальные!) 57 млн тонн ежегодной добычи не получить, не говоря уже о совокупной производительности двух очередей трубопровода, составляющей 80 млн тонн в год. Больше того, давайте еще раз зададимся вопросом о себестоимости ванкорской нефти, которой только до ВСТО не одна тысяча километров...

### **ГРП: плюс два года с корректировкой**

Ничего противоречивого в недавних заявлениях высоких чиновников нет, если рассматривать их сквозь призму традиционной для нашей страны практики «хотели как лучше, получилось как всегда».

### **26 марта Ю.Трутнев на встрече с Д.Медведевым отрапортовал, что ГРП в Восточной Сибири уделяется особое внимание и проблем с заполнением ВСТО не будет**

Суровая реальность кризиса, понятно, заставила правительство пойти недропользователям навстречу. Предлагается увеличить с пяти до семи лет сроки действия лицензий на геологическое изучение, а также обеспечить возможность корректировки лицензионных соглашений в части объёмов и сроков проведения ГРП.

Есть и варианты. Так, по мнению Александра Еремина, аналитика ИК «ФИНАМ», в случае реа-

21. Минэнерго России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Минфину России проработать предложение о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части возможности переноса сроков ввода месторождений в эксплуатацию в зависимости от мировых цен на нефть, а также подготовить проект нормативного правового акта, предусматривающего наделение Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и воспроизводства минерально-сырьевой базы полномочиями по принятию решений о допустимых отклонениях значений фактической годовой добычи нефти от проектных в зависимости от конъюнктуры мировых цен на нефть.

О результатах доложить до 1 мая 2009 года в Правительство Российской Федерации.

#### Выдержки из перечня предложений коллегии Роснедр

13. Разработка ведомственных нормативных документов с учетом последствий глобальных циклических изменений на мировых рынках сырья, предусматривающих внесение в лицензионные соглашения изменений в части корректировки объемов и сроков проведения геологоразведочных работ (в т.ч. продление сроков действия лицензий), сроков ввода и уровней добычи на разрабатываемых и вводимых в разработку месторождениях, зафиксированных в лицензионных соглашениях, а также корректировки инвестиционных обязательств.

14. Увеличение срока действия лицензий на геологическое изучение с пяти до семи лет.

26. Ускорение принятия поправок в Закон РФ «О недрах» и «Правила охраны недр» в части допустимых отклонений фактических уровней добычи от проектных с целью исключения существующих противоречий.

лизации этого предложения объемом ГРП на каждый следующий год или даже квартал может определяться лицензией с поправкой на среднюю цену нефти в предшествующем периоде.

Например, валовой объем требуемых в соответствии с лицензией работ будет каждый квартал умножаться на коэффициент, равный отношению средней цены нефти за прошедший квартал к цене на дату выдачи лицензии. Возможно также введение в этот коэффициент уровней рентабельности вместо цен нефти, рассуждает аналитик.

### **Предлагается увеличить сроки действия лицензий на ГИ с пяти до семи лет, а также разрешить корректировать объемы и сроки проведения ГРП, записанные в лицензионных соглашениях**

Виталий Крюков, аналитик «ИФД Капиталь», считает целесообразным применение моделей на основе расчета дисконтированных денежных потоков по проектам (см. «Иждержки любят счет»).

Такой механизм позволяет компаниям гибко реагировать на меняющиеся экономические условия, а государству — использовать объективный подход к пересмотру лицензионных требований, хотя даже он не лишен весомой доли неопределенности и требует высокой квалификации.

Как отмечают Сергей Юров и Анна Анненкова, аналитики ИК «Баррель», увеличение сроков лицензионных соглашений уменьшает риск потери лицензии и позволяет компаниям увереннее смотреть в будущее. Следовательно, объем инвестиций в ГРП может возрасти.

Рост объемов геологоразведки, если и произойдет, то в период восстановления цен на нефть. В текущих же условиях компании, скорее всего, постараются максимально снизить затраты на ГРП в дозволенных разрабатываемыми послаблениями рамках.

ВИНК регулярно нарушают условия лицензий, отмечает А.Еремин, и поправки в закон призваны привести в соответствие юридические нормы с фактически устоявшимся положением дел. В кризис нарушения лицензий могут стать еще грубее. По мнению А.Еремина, физические последствия для отрасли вряд ли будут серьезными, если будут вообще.

Даже 50%-ное снижение инвестиций в ГРП на кризисные год-полтора не катастрофично, конечно, если по мере последующего роста цен на нефть компании быстро наверстают невыполненные объемы геологоразведки.

Возможность урезания ГРП необходимо дополнить эффективными стимулами к наращиванию объемов геологоразведки. Коллеги Роснедр (кто мешал восемь

лет?) рекомендовала упростить оформление факта открытия новых месторождений, осуществлять безусловную передачу месторождений первооткрывателю для разведки и добычи с выдачей лицензии на основе заявочно-уведомительного принципа и отменить разовый платеж при выдаче лицензии на право разведки и добычи на месторождениях, открытых за счет собственных средств недропользователей.

Хорошие стимулы, и, будем надеяться, их в скором времени реализуют. Но почему на этом фоне похоронена идея создания национальной ГРП-корпорации? «Вертикаль» уверена в том, что она уже давно была бы создана, но проблема упирается в вопрос: а кто ее будет контролировать? Минприроды или Минимущества? Своим куском никто не хочет жертвовать?

### **Добыча: снизим объемы**

Второе правительственное предложение касается непосредственно добычи нефти. Речь идет о возможности переноса сроков ввода месторождений в зависимости от цен на нефть, а также о разрешении недропользователям отклоняться от проектных уровней добычи в неблагоприятной экономической ситуации.

С отклонениями от проектных объемов добычи ситуация складывается интересная. В конце прошлого года Ю.Трутнев заявил: «Мы не можем прийти к компании и сказать, чтобы она больше добывала. Для этого нужно, чтобы проект разработки месторождения, подготовленный компанией и одобренный нашими специалистами, имел силу нормативного акта... По сути, проект разработки — это внутренний документ компании, который не имеет статуса соглашения с государством».

«В добывающем блоке... у нас очень мало лицензий, где установлены параметры, связанные с объемами добычи», — резюмировал министр. Куда уж четче — объемы добычи в большинстве случаев определяют сами компании, и, судя по словам Ю.Трутнева, они не могут быть поводом для массового отзыва лицензий.

В этой связи становится понятной формулировка в протоколе киришского совещания о наделении правительственной комиссии по вопросам ТЭК и ВМСБ «полномочиями по принятию решений о допустимых отклонениях значений фактической годовой добычи нефти» от проектного уровня. На «ковре» окажется совсем не много недропользователей — сплошь ВИНК с крупными месторождениями, и положительные решения комиссии при рассмотрении заявок от госкомпаний и близких к государству недропользователей вполне очевидны. А это — в отсутствие малого бизнеса — очередной серьезнейший фактор будущей добычи.

### **И забьем на сроки**

В соответствии с ФЗ «О недрах», лицензия должна содержать сроки начала работ, в том числе сроки подготовки проекта, выхода на проектную мощность и представление геологической информации на госэкспертизу.

В связи с относительно низкими ценами на нефть понятно скептическое отношение российских нефтяных компаний к greenfield, и сокращение инвестиций в upstream выглядит вполне логичным шагом. Но здесь возникает преграда в виде условий лицензионных соглашений, которые надо соблюдать, иначе лицензия будет отозвана.

Возможность перенести сроки ввода месторождения в эксплуатацию без риска лишиться лицензии можно расценивать как помощь нефтяникам. «Технически» перенос сроков может быть организован также на основе расчета дисконтированных денежных потоков.

По мнению С.Юрова и А.Анненковой, не следует забывать и о том, что в нашей стране на сроки начала разработки месторождений влияют не только и не столько мировые цены на нефть, сколько огромные бюрократические преграды во время оформления всех необходимых документов.

Зачастую нефтяные компании — основа экономики — по два — три года добиваются разрешений на начало добычи. Даже ВИНК, обладающие существенными админи-

### **Издержки любят счет**

Для реализации распоряжений протокола совещания в Киришах и предложений коллегии Роснедр необходимо использовать экономические модели по месторождениям, которые уже были введены в эксплуатацию или еще только планируются к вводу. Эти модели основываются на расчете дисконтированных денежных потоков по проектам и позволяют оперативно оценивать рентабельность разработки месторождений или целесообразность проведения геологоразведки.

Месторождения, которые имеют более-менее похожие технико-экономические характеристики, можно сгруппировать, что упростит анализ. Например, при цене нефти \$30 за баррель для одной группы месторождений целесообразно изменить лицензионные условия, чтобы позволить компании-оператору минимизировать риски и сохранить лицензию, а для другой группы такие изменения необходимо вносить уже при \$40 за баррель.

В данном случае многое зависит от стадии реализации проекта и состояния недр. У компаний может возникнуть искушение намеренно завязать операционные и капитальные расходы, чтобы отказаться от выполнения лицензионных требований, поэтому необходимо четко следить за этим и требовать обоснования расходов.

**Виталий Крюков, «ИФД Капиталь»**

стративными ресурсами, порой вынуждены собирать сотни подписей, чтобы начать реализацию того или иного проекта. Проблему сроков следует решать комплексно: не только предоставляя компаниям время для маневра, но и уменьшая количество бюрократических препонов, чинимых нефтяникам буквально на каждом шагу, констатируют эксперты.

### **Медвежья господдержка**

Последствия разрабатываемых поблажек для отрасли не очевидны. Ведь пока неизвестны конкретные условия, в частности, уровни мировых цен, при которых компаниям позволят корректировать объемы и сроки ГРП, откладывать ввод месторождений, а также устанавливать допустимые рамки отклонений в части объемов добычи.

Как отмечают С.Юров и А.Анненкова, может получиться так, что при неблагоприятных ценах на нефть ВИНК попросту начнут консервировать неэффективные при текущем режиме налогообложения скважины и истощенные месторождения. Таким образом, ресурсы будут простаивать, вместо того чтобы быть переданными более эффективным недропользователям с более эффективной налоговой схемой.

По мнению Дмитрия Лютягина, аналитика ИК «Велес Капитал», отсрочки в ГРП и работах по обустройству и вводу в эксплуатацию новых месторождений ради минутной выгоды в итоге будут негативно сказываться на долгосрочном тренде добычи.

Реализация этих инициатив может привести к урезанию в два раза инвестиций в геологоразведку и сокращению на четверть расходов компаний на добычу. Объем добычи с учетом разрабатываемых послаблений будет падать на месторождениях, себестоимость добычи на которых будет существенно превышать текущие цены на нефть.

По мнению А.Еремина, в краткосрочном периоде может наблюдаться падение инвестиций с последующим постепенным ростом. Добыча упадет, в первую очередь, на истощенных месторождениях, которые, как правило, менее рентабельны. Регионально это коснется Западной Сибири, рассуждает аналитик («Вертикаль» о ситуации в ХМАО подробно рассказывала в #6'09).

### **Вероятно, чиновники в условиях неблагоприятной конъюнктуры рынка нефти разрешат откладывать сроки ввода месторождений и отклоняться от проектных уровней добычи**

Требовать же от нефтяников повышения эффективности добычи можно только после введения соответствующих налоговых стимулов. В их числе, по мнению С.Юрова и А.Анненковой, должны быть дальнейшая дифференциация НДС, налоговые вычеты из прибыли, идущей на внедрение новых технологий, льготное кредитование компаний, применяющих инновационные методы ПНП.

Наконец, реализация обсуждаемых послаблений поставит «на паузу» upstream-проекты,

требующие крупных капиталов. Арктический шельф, Восточная Сибирь и российская часть Каспия — главные кандидаты на заморозку до лучших цен.

### **Госрезерв будет!**

Сергей Шматко 9 апреля заявил, что в госрезерв месторождений необходимо включать участки с запасами нефти от 30 млн тонн. А в конце апреля Минэнерго передало в правительство свои предложения. По словам главы министерства, предлагаемая концепция создания государственного резерва нефти «гораздо шире: это концепция формирования в широком смысле этого слова госрезерва нефти».

## **Сергей Шматко: «Можно подождать с выдачей лицензий на крупные месторождения, а также месторождения, которые находятся вблизи развитой инфраструктуры»**

Полет мысли чиновников Минэнерго свелся к тому, что в текущих условиях и при сложившейся конъюнктуре «можно подождать с выдачей лицензий на крупные месторождения, а также месторождения, которые находятся вблизи развитой инфраструктуры».

## **Вместо полноценного реформирования отрасли — заплатный винегрет? Вместо задвижки — заглушка?**

Как отметил С.Шматко, концепция создания госрезерва нефти предполагает, что у государства появится возможность «эффективно пользоваться конъюнктурой рынка, иметь свободу маневра и регулирования в той или иной степени поставок нефти на экспорт». «Это вопрос революционный, у нас никогда резерва не было. Эта вещь связана с долгосрочным стратегическим решением по изменению политики экспорта нефти», — прокомментировал глава Минэнерго.

При этом идею создания госрезерва из уже добытой нефти в Минэнерго не поддержали ввиду дороговизны строительства и экс-

плуатации соответствующих резервуаров.

### **Все еще хуже?**

В госрезерв, судя по всему, попали месторождения им.Требса и им.Титова в Ненецком АО. Оба расположены вблизи Южного Хыльчюу, которое разрабатывает ЛУКОЙЛ. Причем компания не раз подчеркивала свою заинтересованность в приобретении лицензий на их разработку. Кроме того, ЛУКОЙЛ владеет экспортным портом, соединенным нефтепроводом с Южным Хыльчюу. Резервирование месторождений им.Требса и им.Титова, очевидно, не позволит ЛУКОЙЛу в обозримом будущем приобрести лицензии на эти участки.

Возможно, что с помощью госрезерва, чиновники решили придержать лучшие месторождения для госкомпаний. С другой стороны, блокируя разработку наиболее крупных и эффективных запасов нефти, правительство может пытаться стимулировать добычу на малых месторождениях и увеличение КИН на уже разрабатываемых объектах.

Но давайте вспомним, сколько времени мы слышим разговоры о необходимости развивать малую нефтедобычу, сколько всего сказано о выборочном отборе наиболее «легких» запасов и о назревшей необходимости корректировки налогового законодательства.

Но что толку от всего этого — дальше совещаний с написанием протоколов и принятия мелких законодательных «заплаток» дело не пошло.

Неужели революционеры из Минэнерго не понимают, что с момента передачи лицензии до начала промышленной добычи может пройти три-пять лет. Следовательно, «эффективно пользоваться конъюнктурой рынка» не получится по определению. Ведь с учетом цикличности развития экономики и флегматичности наших министерств не исключено, что лицензии на придерванные сейчас месторождения начнут продавать акурат перед началом следующего кризиса.

Возникает опасение, что компаниями действительно разрешат значительно снижать инвестиции в ГРП, продлят сроки действия разведочных лицензий, позволят затягивать реализацию проектов по добыче нефти, весьма вольно обращаться с проектами по разработке месторождений и плюс ко всему на неопределенный срок прекратят предоставлять лицензии на крупные месторождения. Реализовать такие элементарные меры на практике — проще простого.

Гораздо сложнее разработать эффективное и для госбюджета, и для нефтяных компаний налоговое законодательство, создать условия для наращивания объемов ГРП, дифференцировать НДС с целью стимулирования добычи на мелких и низкоэффективных месторождениях, подготовить почву для процветания малой нефтедобычи — все то, что отрасли обещают годами и что должно было быть сделано давно-давно.

Правительству не хватило восьми лет дорожавшей нефти, чтобы обеспечить условия для устойчивого развития нефтегазового комплекса страны. Где гарантия, что через несколько месяцев отрасль получит не только возможность «снижать и ставить на паузу», но и действенные стимулы к развитию? Тем более, когда существует риск проедания резервного фонда уже к 2011 году, а вероятность радикальных улучшений стала еще ближе к нулю, чем в благополучные докризисные годы?

Реализация сиюминутных способов «спасения» нефтяной отрасли, которые направлены на антикризисную разгрузку инвестпрограмм компаний, неминуемо приведет к дополнительному падению добычи. Пожалуй, в этом случае добыча 450 млн тонн в 2013 году может оказаться самым оптимистичным сценарием.

И последнее. Перегружать отношения с США, конечно, надо бы, это сфера национальных интересов страны. Но не считает ли уважаемый читатель, что перегрузка нефтяной отрасли — есть важнейшая составляющая национальной безопасности? 