

ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ОСВОЕНИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ И ЯКУТИИ

А.Е. Севастьянова, В.В. Шмат, В.И. Константинов

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

Аннотация

Рассмотрены состояние и особенности сырьевой базы углеводородных ресурсов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия), экономико-географическое положение и особенности развития территории, а также политика государства и институциональные преграды в освоении нефтегазового потенциала территории. Показано, что освоению нефтегазового потенциала Восточной Сибири и Якутии значительно препятствуют негативные факторы в развитии российского нефтегазового сектора на нынешнем этапе. Реализация крупных инвестиционных проектов на отдаленных и малонаселенных территориях при отсутствии инфраструктуры, в трудных природно-климатических условиях, при нехватке специалистов нужной квалификации требует решения ряда задач по стратегическому управлению освоением нефтегазового потенциала территории.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, Якутия, нефтегазовый сектор, углеводородные ресурсы, геологоразведка, причины сдерживания добычи, управление

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что факту наличия углеводородных ресурсов на территории любого региона всегда уделяется большое внимание, так как нефтегазовый бизнес является одним из наиболее прибыльных видов предпринимательства. Его присутствие в регионе обеспечивает приток инвестиций, положительно влияет на формирование доходной базы, создает возможности для

Таблица 1

Добыча нефти и природного газа в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия)

Регион	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Добыча нефти (включая газовый конденсат), тыс. т</i>									
Красноярский край	5,0	108,0	52,0	46,0	57,0	71,0	85,0	77,0	106,0
В том числе:									
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	–	–	0,7	0,6	0,5	12,0	22,0	22,0	29,0
Эвенкийский АО	5,0	108,0	51,0	45,0	56,0	59,0	63,0	55,0	77,0
Иркутская обл.	–	–	26,0	44,0	48,0	76,0	143,0	161,0	162,0
Республика Саха (Якутия)	108,0	185,0	419,0	436,0	418,0	365,0	359,0	412,0	411,0
<i>Справочно: Российская Федерация, млн т</i>	516,2	306,8	323,5	348,1	379,6	421,3	459,3	470,2	480,5
<i>Добыча природного газа, млн куб. м</i>									
Красноярский край	–	–	401,0	385,0	389,0	535,0	713,0	756,0	982,0
В том числе:									
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	–	–	401,0	385,0	389,0	535,0	713,0	750,0	963,0
Эвенкийский АО	–	–	–	–	–	0,2	–	6,0	8,0
Иркутская обл.	–	–	6,0	23,0	31,0	41,0	52,0	79,0	69,0
Республика Саха (Якутия)	1402,0	1666,0	1628,0	1623,0	1612,0	1604,0	1647,0	1566,0	1633,0
<i>Справочно: Российская Федерация, млрд куб. м</i>	640,6	595,5	583,9	581,4	595,1	620,2	632,6	640,8	656,3

развития. Территория Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) обладает значительным потенциалом углеводородного сырья, причем основные месторождения углеводородов открыты почти 40 лет назад. Тем не менее их освоение до сих пор не стало одним из важнейших факторов, определяющих социально-экономическое положение Красноярского края, Иркутской области и Республики Саха (Якутия), доля

топливной промышленности в экономике региона за это время не стала заметной. Так, по данным статистики, в Красноярском крае на топливную отрасль в структуре промышленного производства не приходится и 3%. Не стала нефтегазодобыча значимой отраслью специализации ни в Иркутской области, ни в Якутии (табл. 1). И только в последние годы данный регион со значительными потенциальными возможностями в масштабе страны стал рассматриваться как новая база добычи углеводородов (наряду с европейским Северо-Западом) на предстоящие 20 лет. На его территории намечается реализация крупных нефтегазовых проектов. В связи с этим становится актуальным анализ проблем, с которыми сопряжено вовлечение в хозяйственный оборот углеводородных ресурсов Восточной Сибири и Якутии, и особенно возможностей социально эффективной разработки этих ресурсов.

Возможности развития нефтегазового сектора (НГС) в регионе определяются в первую очередь наличием углеводородных ресурсов, величиной их запасов, спецификой их освоения и разработки, экономико-географическим положением и особенностями развития территории. Особую роль играют политика федерального центра по отношению к развитию региона и к природным ресурсам на его территории, полномочия и усилия регионального уровня управления. Анализ показывает, что причиной многих проблем, связанных с освоением нефтегазового потенциала Восточной Сибири и Якутии, являются негативные факторы в развитии российского НГС на нынешнем этапе.

ОСОБЕННОСТИ СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ УГЛЕВОДОРОДОВ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ И ЯКУТИИ

Основные перспективы нефте- и газодобычи в регионе связаны с Лено-Тунгусской нефтегазоносной провинцией, занимающей около 80% территории Сибирской платформы. В настоящее время на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) в пределах Сибирской платформы открыто 63 месторождения нефти и газа, в том числе в Красноярском крае – 21, в Иркутской области – 11, в Республике Саха (Якутия) – 31. Основная часть запасов сосредоточена в месторождениях Ванкорском, Юрубчено-Тохомском и Курумбинском в Красноярском крае, Верхнечонском и Ковыктинском в Иркутской

области, Талаканском и Чайнинском в Якутии. Концентрация ресурсов нефти и газа в нескольких очень крупных месторождениях является безусловным плюсом с точки зрения их освоения и инвестиционной привлекательности НГС Восточной Сибири и Якутии.

Преобладающая часть ресурсов нефти и газа Восточной Сибири и Якутии относится к разряду прогнозных (категория D). По данным Министерства природных ресурсов РФ, нефтегазовый потенциал этих регионов оценивается в объеме 6,0 млрд т нефти (в том числе 1,1 млрд т – запасы категорий C_1 и C_2) и 20,7 трлн куб. м газа (в том числе 5,7 трлн куб. м – запасы категорий C_1 и C_2) [1]. Существуют и другие оценки углеводородных ресурсов региона, как значительно более высокие, так и более низкие – из-за слабой геологической изученности территории. Большая степень неопределенности в отношении сырьевой базы углеводородного сырья значительно повышает инвестиционные риски, предполагает необходимость решения задач по их снижению.

Одной из существенных особенностей структуры запасов на территории является значительное преобладание запасов газа и сложных по геологическому строению нефтегазовых залежей. При этом газ восточно-сибирских месторождений, как правило, характеризуется многокомпонентным составом: содержит этан, гелий и другие компоненты, обладающие высокой потенциальной ценностью. При освоении едва ли не каждого месторождения необходимо создавать сложную специализированную инфраструктуру, включающую системы сбора и промысловой подготовки многокомпонентного сырья, нефтепроводы, газопроводы, конденсатопроводы, мощности по переработке различных видов сырья.

Значительная часть месторождений данного региона имеет сложное геологическое строение. На многих из них пластовое давление ниже гидростатического, а потому для извлечения углеводородов сразу на скважине нужны мощные компрессорные установки. Из-за относительно низких начальных дебитов потребуются бурить больше скважин, чем, например, в Западной Сибири, в расчете на тот же объем добычи. Сложность геологических условий изначально предопределяет необходимость выбора инновационного пути в развитии нефтегазового сектора региона для сокращения издержек.

В настоящее время геологоразведка охватывает в основном перспективные участки в 200-километровой зоне вокруг трассы интенсивно строящегося магистрального нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО), что еще раз подтверждает, что реализация проекта ВСТО создает серьезные стимулы нефтяным компаниям проводить геологическую разведку и осуществлять последующую разработку месторождений, расположенных неподалеку от трассы нефтепровода. Сегодня в регионе работают практически все крупнейшие российские нефтегазовые компании, однако геолого-разведочные работы пока еще носят точечный характер, причем огромные перспективные районы (а залежи разбросаны по обширным территориям) пока остаются вне зоны хозяйственного освоения.

ОБЩЕРЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСВОЕНИЯ НЕДР ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ И ЯКУТИИ

Немалые трудности в освоении недр рассматриваемого региона обусловлены географическими и природно-климатическими факторами. Зима здесь длится около семи месяцев, минимальная температура опускается до -55°C , максимальная поднимается до $+50^{\circ}\text{C}$. Среднегодовая температура составляет -18°C . Глубина вечной мерзлоты – от 200 до 500 м. Все это является причиной удорожания подготовки запасов и их дальнейшей эксплуатации. По этой причине также резко возрастает значение фактора инноваций при освоении нефтегазовых ресурсов территории.

Экономический кризис в России привел к значительному ослаблению, а порой и к полному исчезновению прежних межрегиональных хозяйственных связей. Спад в экономике восточных регионов во многих случаях был более глубоким, чем в среднем по стране, и вызвал крайне негативные социальные процессы, связанные, в частности, с оттоком населения и сокращением его общей численности. Миграционный отток, принявший массовый характер, ухудшает структуру населения, поскольку в основном уезжают люди наиболее молодые, активные, образованные и востребованные в других регионах, что лишает Сибирь и Дальний Восток значительной части трудовых ресурсов. Плотность населения в регионе – одна из наиболее низких в мире:

1,6 чел. на 1 кв. км с тенденцией депопуляции. Поэтому одной из серьезных проблем в освоении нефтегазовых ресурсов региона является нехватка квалифицированных кадров: геологов, геофизиков, буровиков, строителей. Их подготовка, а также организация жизни в суровом климате требуют немалых усилий и расходов.

Среди главных причин, сдерживающих процесс освоения нефтегазовых ресурсов, – отсутствие необходимой транспортной и другой общехозяйственной инфраструктуры. По данным Национального рейтингового агентства «Эксперт РА», средний рейтинг инфраструктурного потенциала рассматриваемых территорий заметно ниже среднероссийского уровня [2]. К тому же крупные месторождения значительно удалены друг от друга, их владельцам, равно как и компаниям, претендующим на участие в освоении нераспределенных запасов, сложно выработать единую транспортную политику.

Таким образом, речь идет о реализации крупных инвестиционных проектов на отдаленных и малонаселенных территориях, причем при отсутствии дорог и других видов инфраструктуры, в трудных природно-климатических условиях (низкие температуры, вечномерзлые грунты, высокая сейсмичность), при нехватке специалистов нужной квалификации. При этом основные характеристики сырьевой базы и экономико-географические особенности территории так или иначе служат предпосылками для удорожания процессов освоения, включая геолого-разведочные работы и предстоящую добычу.

Как показывает анализ, *эффективная разработка восточно-сибирских ресурсов возможна лишь при ее стимулировании в виде льготного налогового режима, при создании возможностей для транспортировки сырья, при реализации государственных программ развития сопутствующих отраслей промышленности и других мерах поддержки*. В частности, по оценкам СНИИГГиМСа, только после принятия решения о строительстве ВСТО и введения льгот по налогу на добычу полезных ископаемых в районах нового освоения стала положительной стоимостная оценка типового нефтеносного лицензионного участка Сибирской платформы (с извлекаемыми прогнозными ресурсами категории D_1 35 млн т, начальным дебитом скважин 50 т/сут., глубиной добывающих скважин 2500 м) [3].

ИНТЕРЕСЫ И ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

Здесь надо иметь в виду несколько аспектов. Во-первых, в стране с продолжительной историей и обширной географией нефтегазодобычи существует такой феномен, как сменяемость нефтегазовых провинций, выделение основной на определенном промежутке времени провинции, необходимость перехода в новые регионы освоения. И только на данном этапе развития нефтегазодобычи государство сделало ставку на освоение новых нефтегазоносных провинций Восточной Сибири, Якутии, Дальнего Востока, шельфа северных и дальневосточных морей.

Во-вторых, исходя из требований безопасности и приоритетов в региональной политике у государства имеются вполне серьезные геополитические интересы в отношении нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии: правительство стремится за счет энергоресурсов укрепить позиции России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В налаживании и расширении взаимовыгодных экономических отношений с государствами АТР видится новая база для повышения динамичности собственного экономического и общественного развития. Интеграция с Западом показывает, что наше участие в ней зарубежные партнеры зачастую понимают очень примитивно и однозначно, рассматривая Россию просто как источник поставок сырья и энергоресурсов. Восточный вектор экономической политики может не только дать ускорение темпов освоения новых ресурсов нефти и газа, но и способствовать формированию нового места нашей страны в системе мирохозяйственных связей.

В-третьих, существуют и экономические мотивы. Помимо естественного желания диверсифицировать экспортные рынки сбыта нефти и газа значимы экономические факторы и внутреннего свойства. Прежде всего, следует сказать об обеспечении надежного энергоснабжения восточных районов страны (особенно нефтеснабжения). Сейчас значительные объемы нефти на дальневосточные заводы приходится транспортировать из Западной Сибири по железной дороге. Освоение нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии должно стать одним из важнейших факторов динамичного социально-экономи-

ческого развития восточных районов страны. С целью реализации избранной политики предпринимаются вполне реальные шаги.

Принятое в 2004 г. решение Правительства РФ о строительстве нефтетранспортной системы ВСТО, безусловно, стало существенным толчком и наиболее значимым благоприятным фактором в развитии нефтегазового сектора региона. Министерство природных ресурсов РФ, в частности, отмечает, что в связи со строительством ВСТО возник «ажиотажный спрос» на участки недр, расположенные на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия). В ряде случаев размеры бонусов по итогам аукционов возрастали в десятки раз по сравнению со стартовой ценой [4]. Тем не менее заметного ускорения геолого-разведочных работ на нефть и газ в регионе не происходит, для активной разработки его месторождений у нефтяников все еще нет достаточных стимулов. Утвержденная в 2005 г. в МПР Программа геологического изучения и предоставления в пользование месторождений углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия), целью которой является ресурсное обеспечение трубопроводной системы ВСТО, судя по итогам прошедших лет, не выполняется. Так, в 2006 г. прирост запасов категории C_1 по южным территориям Восточной Сибири, охваченным Программой, составил 15,8 млн т при плане в 96,3 млн т, а уровень выполнения программных заданий по объемам глубокого бурения составил 40% (40,7 тыс. м из 101,1 тыс. м). На период 2005–2006 гг. Программой на цели геологического изучения недр предусматривалось привлечение 43,1 млрд руб., однако в части бюджетного финансирования выполнение составило 95,5%, внебюджетного – 27,4%, а в сумме – 33,8% (табл. 2).

Все это свидетельствует о недостаточности принятых мер и все еще невысокой инвестиционной привлекательности НГС региона. Не смогло существенно изменить ситуацию и введение льготного режима по налогу на добычу, стимулирующего освоение новых регионов и разработку трудноизвлекаемых остаточных запасов¹. По прошествии года действия льготы стало очевидно, что она имеет очень ограниченное применение, а механизм ее реализации пока не удалось отладить.

¹ Нулевая ставка налога на добычу полезных ископаемых распространяется на участки месторождений в границах названных выше провинций.

Таблица 2

Финансирование геолого-разведочных работ на нефть и газ в Восточной Сибири и Якутии в 2005–2006 гг., млн руб.*

Показатель	2005		2006		2005–2006		% выполнения плана
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	
Финансирование, всего	20500	5593	22660	8976	43100	14569	33,8
В том числе по источникам:							
бюджетные	1500	1397	2500	2424	4000	3821	95,5
внебюджетные	19000	4196	20160	6552	39100	10748	27,4

* По данным Федерального агентства по недропользованию и СНИИГГиМСа.

Опыт показывает, что подготовка нового нефтедобывающего района – это длительный процесс, причем нужна хорошо обоснованная стратегия широкомасштабного вовлечения ресурсов в хозяйственный оборот. Стратегия комплексного освоения ресурсов углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) должна учитывать

- социально-экономические особенности территории;
- специфику процессов недропользования, и в частности характерные черты и геополитическое значение нефтегазовых ресурсов территории;
- особенности современного этапа развития нефтегазового сектора.

Фактически речь должна идти о выработке и практическом осуществлении стратегии освоения ресурсов углеводородного сырья, которая обеспечивала бы согласованность интересов государства (федерального и регионального уровней) и бизнеса. Причем существенной особенностью стратегии является межрегиональный характер возникающих проблем, поскольку поставленные задачи должны выполняться на территориях нескольких субъектов Федерации (к тому же эти проблемы затрагивают их территории частично). В этих условиях особенно важно комплексность процесса жестко увязать со стратегическим планированием развития территорий в соответствии с законодательно установленными процедурами территориального планиро-

вания на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Как представляется, необходима разработка стратегий для всех субъектов Федерации, которым принадлежит данная территория, с обязательным их согласованием и увязкой в рамках единого комплексного документа, имеющего межотраслевой и межтерриториальный характер. Подготовленные стратегические документы этому требованию пока не отвечают.

Однако надо признать, что в условиях, когда в стране отсутствует четко действующая система стратегического планирования, прилагаются немалые усилия для обеспечения комплексного социально ориентированного освоения ресурсов углеводородного сырья рассматриваемого региона. Так, для обсуждения стратегических документов развития субъектов Федерации, а также долгосрочных стратегий развития отдельных отраслей экономики России в разрезе Дальневосточного экономического района в Министерстве регионального развития РФ создана специальная межведомственная комиссия. В Минпромэнерго России осуществляется разработка трех генеральных схем: размещения объектов электроэнергетики, развития нефтепроводного транспорта, развития газовой промышленности. В этом же министерстве подготовлена программа развития ТЭК Восточной Сибири и Дальнего Востока. В феврале 2008 г. рассмотрена схема размещения объектов электроэнергетики в части развития Дальнего Востока и Байкальского региона. На федеральном уровне также разрабатываются стратегии долгосрочного социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края, корректируется федеральная целевая программа «Развитие Дальнего Востока и Забайкалья в 2008–2013 годах» [5].

В сентябре 2007 г. Минпромэнерго утвердило Программу создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Восточную газовую программу), разработанную «Газпромом». Программа предполагает вовлечение в разработку ресурсов на Сахалине, в Республике Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярском крае. В ее рамках намечаются доразведка и подготовка к эксплуатации месторождений, строительство газоперерабатывающего завода,

газохимического комплекса и подземного хранилища гелия в Якутии, геолого-разведочные работы в Красноярском крае, реализация генеральной схемы газоснабжения в Иркутской области. Иркутский и красноярский центры газодобычи ориентируются Восточной программой на обеспечение газоснабжения регионов Восточной Сибири и подачу газа в ЕСГ России. Якутский центр должен стать основой экспорта природного газа в Китай и поставок, предназначенных для газоснабжения потребителей российского Дальнего Востока.

Несмотря на такое обилие стратегических документов, можно сделать вывод, что *государству в лице федеральных органов власти и управления пока не удалось сформулировать внятные позиции ни по отношению к НГС, ни в вопросе о том, какими должны быть роль и место восточных и северных территорий в экономике страны. Данное обстоятельство значительно повышает риски осуществления инвестиций в крупные капиталоемкие проекты по освоению ресурсного потенциала, особенно в малообжитых и необустроенных районах, удаленных от сложившихся промышленных центров.* В результате все еще существуют стратегические угрозы и риски в отношении освоения нефтегазового потенциала восточных регионов страны, связанные с неясностью целей и приоритетов на государственном уровне. Меры государственного стимулирования развития НГС на востоке страны недостаточны и принимаются неоперативно. Это касается и развития системы недропользования, и совершенствования системы налогообложения НСГ, и организации поставок сырья на рынки сбыта, да и в целом изменения ситуации в российской нефтегазодобыче, снижение экономической эффективности которой стало одной из доминирующих тенденций последнего времени.

НЕГАТИВНЫЕ ФАКТОРЫ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО НЕФТЕГАЗОВОГО СЕКТОРА

Начиная с 2003 г. характер и направленность преобразований в российском НГС претерпели серьезные изменения, курс реформ 1990-х годов был в существенной степени скорректирован:

- произошло значительное перераспределение полномочий в регулировании НГС, включая сферу недропользования, между федеральным и региональным уровнями управления в пользу первого;
- резко увеличилось прямое участие государства в НГС через подконтрольные компании;
- усилился фискальный характер налогообложения, были «заморожены» предложения по введению дифференцированных налогов в нефтедобыче с учетом горно-геологических характеристик запасов и экономических показателей разработки месторождений.

Помимо этого произошли существенные изменения в организационной структуре НГС, ставшие следствием процессов укрупнения и консолидации нефтяных компаний. Резко усилились монопольные тенденции. Последнее в значительной степени вызвано сжатием независимого сегмента в НГС, представленного малыми и средними компаниями, многие из которых либо прекратили свое существование, либо были поглощены крупными компаниями. Сложившееся положение, в частности, не способствует рациональному использованию ресурсов нефти и газа. Поскольку крупные компании не слишком заинтересованы в освоении относительно небольших и сложных месторождений, весьма высока вероятность того, что значительная часть запасов нефти и газа в новых районах просто выпадет из сферы хозяйственного освоения. Серьезная проблема видится и в том, что освоение новых газовых, нефтегазовых и нефтегазоконденсатных месторождений сдерживается монополией «Газпрома» в сфере магистрального трубопроводного транспорта и вытекающими из нее ограничениями на доступ к «трубе» для независимых добывающих компаний.

К тому же ускоренное освоение новых нефтегазоносных провинций, обусловленное по преимуществу политическими мотивами и требующее огромных инвестиций, резко повышает вероятность возврата к прежней порочной практике «снятия сливок» с крупных и наиболее продуктивных месторождений, расположенных на незначительном удалении от строящихся нефтегазотранспортных коммуникаций. Но нельзя забывать, что возможности интенсивной добычи на

таких месторождениях ограничены, а структура российского НГС не приспособлена к разработке малых месторождений и трудноизвлекаемых залежей.

Перечисленные изменения в институциональной среде НГС находятся в явном противоречии с теми объективными условиями, которые в настоящее время характерны для нефте- и газодобычи. Одним из главных условий такого рода являются ухудшение качественных характеристик сырьевой базы на территории действующих добывающих регионов и необходимость освоения новых территорий, что связано с дополнительными рисками. И то, и другое сопряжено со значительными капитальными затратами (в том числе инновационного характера), которые не могут принести немедленную отдачу. Издержки на добычу очень резко выросли и, по всем прогнозам, будут увеличиваться и дальше. Техничко-технологические факторы эскалации издержек в НГС во многом связаны с низкими темпами инновационного процесса, с применением устаревших технологий и оборудования, не соответствующих изменяющимся природно-геологическим условиям производства. Главным следствием действия отмеченных факторов можно считать усиление нестабильности и непредсказуемости динамики инвестиционного процесса, а ведь именно от масштабов привлекаемых инвестиций зависят возможности осуществления проектов по освоению новых нефтегазоносных провинций.

Согласно оценкам, озвученным Минэкономразвития России, инвестиции, которые нужны на реализацию проекта по формированию новых крупных центров нефтяной и газовой промышленности на востоке страны в период до 2020 г., составят 87 млрд долл. США. Вполне вероятно, что реальная потребность в инвестициях при освоении нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии окажется значительно выше. Это может произойти и за счет действия различных удорожающих факторов, о которых уже было сказано, и вследствие пространственного расширения сферы поисков, разведки и последующей разработки месторождений нефти и газа (что необходимо хотя бы для надежной загрузки строящегося нефтепровода ВСТО). Исходя из современного состояния сырьевой базы нефтедобычи в районах, прилегающих к трассе нефтепровода, он сможет быть полностью заполнен

восточно-сибирской нефтью лишь к 2025 г. Соответственно, еще более возрастает значение факторов, обеспечивающих высокую инвестиционную привлекательность НГС на востоке страны, и участия государства в этом процессе.

Первоочередной задачей является привлечение инвестиций для выполнения геолого-разведочных работ. Существующий порядок предоставления в пользование участков недр не стимулирует инвесторов к тому, чтобы вкладывать большие средства в разведку запасов, так как не предусматривает четких, прозрачных правил автоматической выдачи лицензии на добычу в случае обнаружения инвестором запасов, доступных для промышленной разработки. Упрощение действующей процедуры предоставления права пользования недрами с целью добычи по факту открытия месторождений могло бы послужить не меньшим толчком к освоению потенциала восточных регионов, нежели изменения в Налоговом кодексе. Этому также способствовало бы упрощение процесса актуализации проектной документации на разработку месторождений в соответствии с данными геолого-разведочных работ, предоставляемой компаниями-недропользователями. До сих пор остаются нерешенными вопросы

- упрощения процедур получения прав на пользование недрами с переходом к заявительной (или, на некотором промежуточном этапе, к смешанной заявительно-конкурсной) системе с целью поиска новых месторождений на ранних стадиях геолого-разведочных работ;
- переуступки прав на пользование недрами;
- формирования комплексной системы постоянно действующих налоговых льгот;
- перехода к рентному налогообложению исключительно в сфере добычи и гибкой системе взимания налога на добычу полезных ископаемых (учитывающей реальную доходность добычи нефти, а не только уровень мировых цен).

Без реализации всех этих мер провозглашенный государством приоритет восточных регионов страны в освоении нефтегазовых ресурсов в значительной степени так и останется декларацией.

В контексте проблемы эффективного использования имеющегося углеводородного потенциала восточных территорий страны особое внимание хотелось бы уделить *роли управляющих воздействий регионального уровня*. Как уже отмечалось в работе [6], в связи с освоением углеводородного потенциала первоочередными задачами для каждого субъекта Федерации являются следующие:

- разработка долгосрочной стратегии развития территории с определением роли НГС²;
- создание и развитие системы комплексного управления с учетом нефтегазовой специфики территории;
- повышение инвестиционной привлекательности территории;
- формирование условий для отработки и внедрения инновационных технологий.

Уже отмечалось, что ключевым становится вопрос привлечения инвестиций. По оценкам Национального рейтингового агентства «Эксперт РА», инвестиционный рейтинг субъектов Федерации, расположенных в зоне непосредственного влияния ВСТО, в настоящее время (2006–2007 гг.) невысок [2]. Территории всех этих регионов характеризуются средним потенциалом и высокими (Красноярский край) или умеренными (Иркутская область и Якутия) рисками. Повышение инвестиционной привлекательности – задача многогранная. В том числе она включает и обоснование целесообразности имеющих в данный момент государственных инвестиций (из Инвестиционного фонда, Фонда развития и др.), и создание условий для привлечения частного капитала, способного осуществлять процесс освоения углеводородного сырья на высоком техническом, технологическом и социальном уровне.

² Стратегические документы с учетом нефтегазовой специфики активно разрабатываются и на региональном уровне. В начале текущего года на заседании межведомственной комиссии рассмотрена и в целом одобрена Стратегия долгосрочного развития Иркутской области до 2023 года, в 2007 г. одобрена Правительством РФ Схема комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года и т.д.

В сложившихся условиях необходимы новые подходы к освоению нефтегазовых ресурсов на востоке страны, основанные на инновациях в широком их понимании, т.е. не только производственно-технологических, но и организационно-экономических. Действие инструментов стратегии по освоению ресурсов должно быть нацелено на увеличение отдачи от инвестиций, сокращение издержек и рисков, что выступает в качестве объективной основы для повышения инвестиционной привлекательности проектов и конкурентоспособности продукции. В **производственно-технологическом плане** акцент должен быть сделан

- на решении задач по воспроизводству минерально-сырьевой базы, ускорению темпов геолого-разведочных работ и переводу прогнозных ресурсов в категории промышленных запасов;
- на использовании новых эффективных технологий разведки запасов и добычи нефти и газа;
- на применении рациональных инженерных решений при обустройстве месторождений и прилегающих территорий;
- на опережающем развитии инфраструктуры перспективных территорий, и в первую очередь транспортной.

Возможности реализации проектов во многом определяются состоянием организационно-экономической среды – тем, насколько она способствует сокращению прямых затрат на освоение ресурсов и косвенных издержек, т.е. дополнительных расходов, связанных с различными факторами риска. Соответственно, **организационно-экономические меры** должны иметь целью

- стимулирование потенциальных недропользователей к применению новых технологий и рациональных инженерных решений;
- создание благоприятных условий для привлечения капитала, в частности снижение инвестиционных рисков за счет использования различных инструментов государственной поддержки и регулирования;
- выявление ключевых проектов, формирование групп такого рода проектов и реализацию «коридоров развития» НГС и комплексного социально-экономического развития территорий;

- организацию процесса собственно привлечения инвестиций для осуществления конкретных проектов и для развития тех или иных территорий на конкурентной основе;
- координацию действий инвесторов и операторов проектов с целью достижения максимальной эффективности развития целых территорий, а не только освоения отдельных месторождений полезных ископаемых.

При этом важно, чтобы меры организационно-экономического воздействия были не фрагментарными, а носили комплексный характер и представляли собой целостную политику с четко обозначенными приоритетами и целями, а также средствами их достижения. Разработка и реализация такой политики являются главной задачей государства, которое должно понять, что отдельными, даже самыми правильными, полумерами и плохо связанными друг с другом решениями сегодня уже не обойтись.

Возможности в воздействии на инвестиционные процессы в силу сложившегося распределения прав по уровням у федерального центра несравнимо больше, чем у региональных властей. Но на региональном уровне безусловно лучше может быть решена задача учета местных особенностей и формирования на этой основе рациональной инвестиционной политики. Анализ инвестиционного законодательства в различных российских регионах показывает, что существует большое разнообразие правовых актов (по юридической силе, масштабам действия, тематике). В настоящее время в регионах используется полтора десятка форм бюджетной поддержки инвестора [2], среди которых частичное погашение из средств регионального бюджета процентов по коммерческим кредитам, предоставленным для реализации инвестиционных проектов, гарантии инвесторам и осуществление защиты инвестиций, а также предоставление налоговых льгот. Инструментом государственного стимулирования инвестиционной и инновационной активности, способствующей развитию и стабилизации экономики региона по ключевым направлениям, становятся фонды развития регионов. В настоящее время деятельность большинства фондов

направлена на развитие инженерной и социальной инфраструктуры, что весьма важно для создания благоприятного инвестиционного климата в данном регионе.

Если стоит задача превратить углеводородные ресурсы территории в фактор стратегического значения для экономики восточных районов, то участие органов власти соответствующих субъектов Федерации в решении вопросов функционирования НГС не только оправданно, но и необходимо. При этом важно учитывать высокую степень взаимозависимости в решении проблем нефтегазового сектора и проблем всех других сфер социально-экономической жизни. Рычаги и направления воздействия могут быть самыми разнообразными. Особую актуальность приобретает проблема выбора адекватных и наиболее эффективных форм регулирования. И здесь важно оценить последствия каждого из принимаемых стратегических решений, причем с учетом вариантности развития внешних условий (изменения налоговой среды, бюджетной и ценовой политики государства, конъюнктуры рынка нефти и газа и др.) [6].

Литература

1. **Геологоразведка** на востоке России: состояние и перспективы // Нефтегазовая вертикаль. – 2006. – № 11. – С. 60–62.
2. **Национальное** рейтинговое агентство «Эксперт РА». <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/> (20 января 2008 г.).
3. **Герт А.А., Немова О.Г., Волкова К.Н. и др.** Государственно-частное партнерство и повышение эффективности инвестиций в освоении нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) // Проблемы привлечения инвестиций в освоение ресурсов нефти и газа: Мат. Междунар. науч. конф. – Новосибирск: СНИИГТиМС, 2007. – С. 105–110.
4. **Трутнев** недоволен темпами геологоразведки в Восточной Сибири и Якутии // Росбалт – Бизнес. <http://www.rosbalt.biz/2007/03/14/303635.html> (14 марта 2007 г.).
5. **Новости** России – ИА REGNUM. www.regnum.ru (16 января 2008 г.).
6. **Севастьянова А.Е.** Обоснование решений по долгосрочному социально-экономическому развитию нефтегазодобывающего региона // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 2. – С. 31–46.