

В.А. Крюков,  
О.С. Анашкин

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

## НЕФТЯНЫЕ ФОНДЫ – ИНСТРУМЕНТ СТЕРИЛИЗАЦИИ ИЛИ ИНСТРУМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ?

---

Начиная с 1970-х годов, в мире прошла волна формирования специальных финансово-экономических институтов, нацеленных на аккумулярование значительной части бюджетных доходов, которые поступают от добычи минерально-сырьевых ресурсов.

Цели создания подобных финансовых институтов значительно варьировались: от стерилизации денежной массы и до решения задач развития (модернизации) экономики (с точки зрения отхода от зависимости от добычи сырьевых ресурсов).

«Нефтяные фонды» в разных странах различаются не только целями создания, но также направлениями функционирования и «встраивания» в процесс решения долгосрочных финансово-экономических и социальных задач.

В России аккумулярование нефтяных доходов в соответствующих фондах было подчинено исключительно решению задач финансовой стабилизации и в малой степени связано с решением задач модернизации и развития экономики.

В то же время в России имеется настоятельная потребность не только в модернизации экономики, но и в решении значительного числа «отложенных» и нерешенных задач в экономике в целом и особенно в нефтегазовом секторе. К числу отложенных и нерешенных проблем относится старение созданных за время производственной деятельности предприятия основных средств и необходимость проведения значительного объема ликвидационных работ на выработанных и вступивших в завершающую стадию разработки месторождениях.

Решение подобных задач требует усиления взаимосвязи деятельности «нефтяных фондов» (как институтов развития) с регулированием процессов природо- и недропользования, что, в свою очередь, предполагает определенную децентрализацию и процессов аккумулярования нефтегазовых доходов, и их последующего использования. А это связано с формированием устойчивого и сбалансированного ресурсного режима в сфере недропользования.

Сегодня в России сложилась парадоксальная ситуация, когда о месторождении (в контексте экономики и управления) говорится лишь на начальном этапе — на стадии поисков, разведки и обустройства. В дальнейшем месторождение как экономический объект управления больше нигде не фигурирует. Его экономические и финансовые характеристики просто «растворяются» в недрах отчетов той организационной структуры, которой принадлежит право пользования недрами [Анашкин, 2012; 2010]. При этом большинство заинтересованных лиц прекрасно понимает, что все-таки **основным объектом экономики и управления ресурсами недр является именно месторождение.**

Необходимость обеспечения технологического регулирования освоения и разработки месторождений общеизвестна и понятна, но то, что это должно означать неразрывность взаимодействия процессов освоения и разработки, которые реализуются на уровне месторождений, и их отражения как в динамике геологических и технологических показателей, так и в динамике соответствующих **экономических показателей**, понимается очень и очень слабо. В конечном счете теоретически ведь именно эти результаты в обобщенном виде должны отражаться в финансовой отчетности **по месторождению** (объекту освоения и разработки).

Сегодня такого отражения нет. Отсутствие экономического и финансового «сопровождения» процессов освоения и разработки месторождений приводит, например применительно к нефтяным компаниям, к противопоставлению технологического и экономического коэффициента извлечения нефти (КИН) и к выводам о невозможности их сближения.

Финансовое и экономическое «сопровождение» позволило бы разработать более гибкие процедуры государственного регулирования и управления процессом недропользования, в том числе обеспечило бы реализацию проектов по ликвидации основных производственных фондов (ОПФ) на выработанных месторождениях.

Безусловно, дополнение технологического регулирования финансово-экономическим регулированием потребует создания вспомогательных процедур администрирования, что также сопряжено с определенными дополнительными затратами. Однако эффект от такого расширения рамок регулирования вполне очевиден, а именно: возможность продления эффективной жизни месторождений и более полное извлечение ресурсов из недр.

В России объектом государственного управления и регулирования фактически является частная компания — недропользователь (в части налогообложения и выполнения всех прочих обязательств). Из этого следует, что приоритеты в принятии всех принципиальных решений принадлежат исключительно собственнику (чаще физическому лицу). Отсюда и низкий

КИН, и нежелание участвовать в рискованных проектах, и т.п. (с частным инвестором, как правило, связаны и более короткие временные интервалы вложения средств, и более завышенные претензии по доходности на вложенный капитал).

Существующая альтернатива — публичная компания, акции которой размещены на бирже. При этом биржа — важнейший институт, оценивающий активы бизнеса с точки зрения их прибыльности как сейчас, так и в будущем. В данном случае оценка осуществляется не только и не столько спекулянтами, сколько всей системой государственных институтов (через регистрацию, учет и отчетность компаний, чьи акции приняты к биржевой торговле, т.е. прошли процедуру листинга). Важнейшее условие биржевой торговли акциями нефтяной компании — оценка запасов углеводородов (УВ) как экономически значимых активов. От этой оценки зависит оценка самой компании-эмитента, текущая цена (или начальная стоимость) пакета ее акций, подлежащего продаже (размещению). Теоретически объектом оценки должна являться не компания в целом, а ее отдельные активы (месторождения), из суммарной оценки которых и должна формироваться стартовая цена акций.

Тем самым *через процедуру листинга на бирже и через процедуру размещения акций* — привлечение средств многочисленных акционеров — *формируется* весьма эффективный механизм контроля экономической эффективности освоения и использования ресурсов УВ-сырья и на уровне *месторождений*.

Соединение финансового и технологического регулирования в сочетании с системой контроля со стороны рынка акций позволяет преодолеть разрыв между технологическим и экономически оправданным уровнем КИН (наряду с применением других инструментов и процедур регулирования).

*Одновременно такое соединение позволяет решать другую чрезвычайно важную актуальную задачу, которая называлась ранее, — ликвидацию ОПФ, созданных за время реализации проектов, после окончания добычи или коренной модернизации при переходе в стадию поздней завершающей добычи.*

И ликвидация ОПФ, и их полная модернизация связаны со значительными объемами инженерно-строительных работ, сопровождающихся сносом ранее построенных инженерных сооружений (или сносом той их части, которая уже непригодна в силу резкого снижения производительности скважин и отсутствия экономической целесообразности проведения каких-либо восстановительных работ для их дальнейшей эксплуатации). В то же время на стадии поздней завершающей добычи месторождение уже и так «балансирует» на грани рентабельности, поэтому финансирование проведения этих работ за счет текущей выручки, получаемой от реализации произведенной продукции, просто невозможно (она может быть уже недостаточной даже для проведения необходимых текущих ремонтов).

В настоящее время российская практика предлагает достаточно простое решение проблемы ликвидации созданных ОПФ — переложить это бремя расходов на государство либо на компанию, т.е. выполнять данную работу за счет других объектов и других, более прибыльных в данный момент, месторождений.

Безусловно, такой подход имеет право на жизнь, но скорее как исключение, а не правило. С одной стороны, государственный бюджет не предусмотрен для финансирования такого колоссального объема работ, связанных с ликвидацией или коренной модернизацией ОПФ на месторождениях, вступивших в позднюю завершающую стадию. С другой стороны, использование ресурсов компании приведет к перекрестному субсидированию проектов освоения и разработки месторождений, что даст сильное искажение результатов финансово-хозяйственной деятельности компании, а также неправильную интерпретацию и представление о вкладе отдельных месторождений в оценку общей ее деятельности. Да и не все компании настолько устойчивы в финансовом отношении, что могут «позволить» себе финансирование подобных работ из собственных средств в «нужное» время. Как правило, это «нужное» время возникает именно в ненужный момент. При этом другие возможности у них просто отсутствуют — их акции не обращаются на фондовом рынке (компании публичными не являются), а брать займы под будущую добычу нефти уже нельзя, ведь добыча практически прекратилась.

Сегодняшняя практика государственного регулирования и управления минеральными ресурсами недр через компании возникла потому, что это гораздо проще и удобнее, а потому выглядит гораздо «эффективнее» с точки зрения администрирования этого процесса.

Давно уже настала пора все вернуть «с головы на ноги». Простота администрирования в процессе управления и регулирования не может являться убедительным аргументом, особенно в условиях неуклонного снижения КИН и резкого ухудшения качества вовлекаемых в освоение и разработку месторождений нефти.

Необходимо начать формировать единую систему технологического и финансово-экономического регулирования на уровне основного объекта экономики и управления минеральными ресурсами недр — месторождения.

При этом для выхода из сложившейся ситуации в нефтегазовом секторе экономики России, может, не стоит искать собственных «оригинальных» путей? А следует воспользоваться лучшими результатами мирового опыта, а именно: усилить роль месторождения как объекта экономики и управления, начиная со стадии разведки и заканчивая стадией завершения добычи, учитывая, что завершающая стадия разработки месторождения — не менее важный этап, чем этапы ввода его в разработку и поддержания проектных

уровней добычи. Завершение разработки — комплексная проблема (технологическая, геологическая, инженерная, организационная, экономическая и финансовая) [Муслимов, 2011]. Именно объединение всех этапов жизни месторождения в единое целое позволит обеспечить управление месторождением как единым экономическим объектом.

В России необходимость ликвидации скважин и объектов обустройства нефтяных месторождений, включая добывающие и нагнетательные скважины, а также рекультивации использованной территории после прекращения разработки месторождения зафиксирована в Законе РФ «О недрах» — основном законодательном акте, регулирующем взаимоотношения между государством и недропользователем. Согласно принятому в данном Законе порядку (разд. II; ст. 22 «Основные права и обязанности пользователя недр»), пользователь недр обязан обеспечить «...ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию» и «приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при использовании недр, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования».

В то же время формирование специальных финансовых фондов на отечественные вышестоящие цели в рамках процедур формирования и использования целевого ликвидационного фонда (ЦЛФ) до сих пор предусматривалось только при реализации соглашений о разделе продукции (СРП).

К сожалению, существующее законодательство по вопросам формирования ликвидационных фондов не только фрагментарно, но и повторяет ошибки и заблуждения принятых ранее решений. Последнее касается прежде всего отражения места проекта разработки в системе как управления недрами, так и привлечения инвестиционных ресурсов.

Важнейшая особенность подхода к ликвидационным работам на месторождениях полезных ископаемых, практикуемого в мире (на уровне международных межправительственных финансовых институтов), состоит в том, что закрытие объектов нефтегазовой и горной промышленности рассматривается в контексте обеспечения устойчивого функционирования тех социально-экономических систем, неотъемлемым элементом которых являются эти объекты [Towards...]. Подход, который, например, представлен в Руководстве Всемирного банка, исходит из того, что достижение устойчивости возможно в случае, если комплекс шагов и мероприятий включает:

- ясную политику, законодательные и регуляторные рамки, специально ориентированные на решение вопросов закрытия проектов;
- совокупность общепризнанных руководств по различным аспектам рассматриваемой проблемы;

- достаточные и надежные финансовые гарантии, обеспечивающие реализацию проектов закрытия горных объектов;
- мониторинг и организацию предлагаемых решений;
- обсуждение и консультации со всеми заинтересованными сторонами.

Правительственные органы исходят из того, что в связи с подготовкой к завершению горных проектов на той или иной территории степень их участия в решении социально-экономических проблем территории неизбежно возрастает. Это связано с тем, что необходимо не только обеспечить формирование ликвидационных фондов, но и осуществить переподготовку высвобождаемого трудоспособного населения и обеспечить заблаговременную выработку планов и программ развития территории, перед тем как реализовать те или иные сценарии после закрытия горных проектов. В настоящее время нарастает понимание того, что фаза закрытия горного проекта должна рассматриваться в контексте устойчивого развития региона, которое предполагает достижение баланса экологических факторов с социально-экономическими потребностями на государственном и на муниципальном уровнях.

Правительство страны должно оценивать и определять, каковы наилучшие возможности для формирования систем страхования нефтегазовых и горно-рудных проектов. Выбор инструмента в значительной степени зависит от системы регулирования минерально-сырьевого сектора, практикуемых форм соглашений с компаниями, существующих страновых условий, а также от соответствующего экологического и социального контекстов. Краткий обзор преимуществ и недостатков этих инструментов приведен в табл. 1.

**Таблица 1.** Сравнение преимуществ и недостатков различных инструментов финансовых гарантий при создании ликвидационных фондов

Инструмент финансовых гарантий	Преимущества	Недостатки
Траст-фонды	Прозрачны для правительства и общественности; избыточная часть остается в распоряжении оператора (недропользователя) после завершения работ и возвращается оператору; недорого учредить (в известных случаях); используется для работ по ликвидации без начисления процентов	В ряде случаев громоздкие административные процедуры; может оказаться недостаточным объем средств в случае преждевременного закрытия

Инструмент финансовых гарантий	Преимущества	Недостатки
Страхование	Недорого с точки зрения организации; незначительные административные требования	Достаточность средств зависит от ежегодной премии; оператор может быть не в состоянии выплачивать платежи, если не ведет операций; неприемлемо в ряде юрисдикций
Гарантии	Недорого (от 1,0 до 1,5% суммы гарантированной выплаты); обеспечивается финансовыми институтами; прозрачность, гибкость	Финансовые институты рассматривают облигационную часть как рабочий капитал, что может уменьшить доступность реально располагаемых финансовых ресурсов
Безотзывный аккредитив	Дешев в организации	Может быть в одностороннем порядке отозван кредитором; может привести к ограничению использования других форм кредитования
Банковский вклад	Правительство имеет возможность прямого контроля; деньги возвращаются в компанию после завершения процесса закрытия	Может оказаться неприемлемым для очень крупных проектов; дополнительное финансовое бремя для оператора; потенциально убыточен, поскольку представляет собой «списание» части основной суммы средств компании; регулирование должно иметь систему, при которой средства на счете направляются по целевому назначению
Другие гибкие (например, двухсторонние) формы	Отсутствие прямых издержек; относительно дешевы в открытии	Не обеспечивают требуемый уровень надежности по сравнению с вышеперечисленными методами

Источник: [Towards...].

В каждом случае использование инструментов финансовых гарантий связано с уровнем неопределенности с позиций управления (табл. 2).

Представляет интерес взгляд на систему ликвидации нефтегазовых объектов (сооружений), принятую в Норвегии (табл. 3): от управления на уровне проекта и до систем государственного и публичного контроля.

**Таблица 2.** Источники возникновения и способы преодоления неопределенности при использовании различных инструментов создания ликвидационных фондов

Источник возникновения неопределенности и проблемы	Способы нивелирования, смягчения, преодоления неопределенности
Смена собственника	Обеспечение в процессе реорганизации собственности и передачи соглашения о ликвидации горного объекта
Изменение рыночных условий/временное закрытие или приостановка	Обеспечение определенной гибкости в инструментах страхования; проведение периодического мониторинга условий планов закрытия объектов; консультации
Природные катаклизмы/катастрофы	Периодический пересмотр планов действия в катастрофических ситуациях; инструменты финансовых гарантий
Изменение геологических оценок, ведущее к пересмотру планов закрытия и ликвидации объектов	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Вынужденное закрытие или приостановка	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Изменение природных или социальных условий	Регулярный пересмотр планов ликвидации
Увеличение затрат по закрытию	Регулярный пересмотр планов ликвидации; гибкие инструменты, которые могут быть использованы в этом случае

*Источник:* [Towards...].

**Таблица 3.** Система ликвидации ОПФ нефтегазовых объектов недропользования, принятая в Норвегии

Основные составляющие системы ликвидации ОПФ	Особенности
Правовая база	Закон о нефти (1996)
	Резолюция OSPAR* 98/3
Ответственные государственные ведомства	Министерство энергетики и нефти (МЭиН)
	Норвежский нефтяной директорат
Страхование	Охват всех видов нефтяных операций



Основные составляющие системы ликвидации ОПФ	Особенности
Программа ликвидации	План ликвидации утверждается Министерством энергетики и нефти и Министерством труда и социальных отношений (в части безопасности)
	В основе — отчет МЭиН. Решение относительно ликвидации принимает или Уполномоченный представитель государства, или Парламент
	Оценка воздействия на основные средства является частью программы. Программа освоения (разработки) с самого начала включает информацию о том, как объекты могут быть ликвидированы и утилизированы к моменту завершения разработки
	В дополнение держатели лицензии (как правило, это — совместные предприятия) за два-пять лет до завершения разработки должны представить детальный план ликвидации промысла
Финансирование	Все издержки, связанные с ликвидацией промыслов, вычитаются из налогооблагаемой базы в рамках системы нефтяного налогообложения. Нефтяные операции должны быть застрахованы недропользователем на всех этапах
	Страховка должна, по меньшей мере, покрывать: а) ущерб, причиняемый объектам стихийными бедствиями; б) ущерб окружающей среде и все другие обязательства по отношению к третьим сторонам; в) снос сооружений и ликвидацию следов их пребывания (также и в случае аварий); г) страховку персонала
Круг обязательств сторон при ликвидации объектов	Все стороны должны нести финансовые обязательства, если иное не предусмотрено МЭиН. Не исключена возможность и того, что собственник, оператор (недропользователь) и государство могут прийти к соглашению о передаче всех обязательств по закрытию государства
	Обязательства включают компенсацию всех финансовых потерь (убытков), возникающих у норвежских рыбаков из-за нефтегазовых операций
Участие оператора (недропользователя)	В принципе законодательство предусматривает, чтобы недропользователь предоставил финансовые гарантии по проведению работ по ликвидации и передаче этих обязательств в случае его смены

**Примечание.** Принятая в Норвегии система ликвидации ОПФ не предусматривает применения особых условий, таких как выпуск ценных бумаг, однако это компенсируется жестким контролем операций со стороны государства.

В вопросах формирования современной и эффективной системы закрытия нефтегазовых объектов Норвегия активно помогает другим странам.

\* Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic (OSPAR Convention). OSPAR decision 98/3 on the disposal of disused offshore installations.

*Источник:* Norwegian Petroleum Directorate. <www.npd.no>.

## Литература

*Анашкин О.С.* О проблеме ликвидации основных производственных фондов на месторождениях полезных ископаемых // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2012. № 2.

*Анашкин О.С.* О комплексном характере процесса недропользования (на примере нефтегазового сектора экономики) // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 3. С. 18–25.

*Муслимов Р.Х.* КИН — его прошлое, настоящее и будущее на месторождениях России // Бурение и нефть. 2011. № 2. <<http://burneft.ru/archive/issues/2011-02/>>.

*Крюков В.А.* Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002.

*Мальшев Ю.Н.* Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыт. Программы. Прогноз). М.: Компания «Росуголь», 1996.

*Шарифуллина А.* Создание ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции // Законодательство и экономика. 2000. № 5. <<http://www.lawmix.ru/comm/6918/>>.

Guidelines for Implementation of Financial Surety for Mine Closure. 2009. June.

Towards Sustainable Decommissioning and Closure of Oil Fields and Mines: Toolkit to Assist Government Agencies. Executive Summary. Version 3.0. World Bank Multi-stakeholder Initiative. 2010. March.