

УДК 504.062

Современная проблематика негативных экстерналий: консервация и ликвидация нефтегазовых скважин

Генкин Артем Семенович,

д-р экон. наук, профессор, генеральный директор ООО «Консалтинг-Аналитический Союз», член ЭКС при Росимуществе

E-mail: amstrad8@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается теория экстерналий Р. Коуза в современной ее трактовке применительно к проблемам недропользования. Дается анализ ситуации и предлагается система мер по интернализации негативных экстерналий (экологического техногенного ущерба) в случае консервации и ликвидации нефтегазовых скважин.

Ключевые слова: скважины, недропользователи, экстерналии, консервация скважин, ликвидация скважин, ресурсы, Коуз, интернализация.

Modern Perspective of Negative Externalities: Preservation and Elimination of Oil and Gas Wells

Genkin Artem Semenovich,

Doctor of Economics, professor, CEO of «Consulting & Analytical Union», member of Expert & Consulting Council by the Federal Agency for State Property Management

E-mail: amstrad8@mail.ru

Abstract. In article the externalities theory of R. Coase in its modern treatment in relation to subsurface use problems is considered. The analysis of a situation is given and the system of measures for internalization of negative externalities (ecological technogenic damage) in case of preservation and elimination of oil and gas wells is offered.

Keywords: wells, subsoil users, externalities, preservation of wells, elimination of wells, resources, Coase, internalization.

Теория вопроса

Начнем с определения понятия «экстерналии». В научной литературе оно трактуется или как некомпенсируемые воздействия (положительные или отрицательные) одной стороны на другую [1], или как побочные результаты любой деятельности, которые касаются не непосредственных ее участников, а третьих лиц [2].

Для полноты картины приведем также классическое развернутое определение этого понятия,

данное Р. Коузом: «Об экстерналиях говорят в случае воздействия решений одного человека на кого-либо, кто не участвовал в принятии решения. Так, если А покупает что-то у В, его решение купить воздействует на В, но это воздействие не рассматривается как экстерналиное. Однако если сделка А с В воздействует на С, D и E, которые в сделке не участвовали, потому что, например, результатом оказываются дым или запах, которые им мешают, то это воздействие на С, D и E именуют экстерналией» [3].



Отрицательные экстерналии возникают в случае, когда деятельность одной стороны вызывает издержки у других сторон, — уменьшение их благосостояния.

Недропользование — деятельность, по природе своей способствующая возникновению различного рода загрязнений. При этом производители загрязнений заинтересованы, прежде всего, в минимизации своих внутренних издержек, а внешние, экстернальные издержки ими обычно игнорируются, поскольку требуют дополнительных затрат для своего решения. Отрицательные внешние эффекты обычно слабо сказываются на экономическом положении самих загрязнителей, в итоге издержки по борьбе с экстерналиями падают на других субъектов. Загрязняя окружающую среду, прошлые и сегодняшние недропользователи создают огромные экономические, социальные и экологические проблемы для потомков, сужая их возможности удовлетворять собственные нужды [4] (создавая тем самым негативные темпоральные экстерналии), а также трудности для населения регионов, где ведут свою деятельность (негативные локальные экстерналии).

А. Пигу в своей знаменитой работе «Экономика благосостояния» (1920 г.)¹ выделял частные, индивидуальные издержки и общественные издержки, затраты всего общества, включавшие в себя, помимо индивидуальных издержек, еще и экстернальные издержки, оцененные в стоимостной форме. Отсутствие учета экстернальных издержек в цене продукта, их неадекватное отражение искажают цену, занижая ее с точки зрения реальных общественных издержек.

Решает эти проблемы интернализация экстерналий. Это процесс включения экстерналий в рыночный механизм, т.е. превращение экстернальных, внешних издержек во внутренние, отражаемые в ценах.

Один из методов учета общественных интересов — наложение специального налога (так называемого налога Пигу), по величине равного экстернальным издержкам [5], на загрязнителей.

Другой путь интернализации экстерналий — объединение агентов. Классический пример: когда целлюлозно-бумажный комбинат и рыбное хозяйство начинают принадлежать одному

собственнику, негативные издержки от деятельности ЦБК становятся для него внутренними [6].

Должно ли вмешиваться государство?

Взаимодействие между виновником и получателем загрязнений принимает форму переговоров об уровне загрязнений.

Согласно теореме Коуза, если государство четко определяет имущественные права на ресурсы, использование которых сопровождается появлением внешних эффектов, независимо от определяемых государством рамочных имущественно-правовых условий, переговоры приводят к одному и тому же результату относительно уровня загрязнения. Этот уровень обеспечивает достижение Парето-оптимальности, будучи оптимальным и для общества [7].

Однако не все так просто. Допущение о нулевых трансакционных издержках и четко определенных правах собственности (именно из такой предпосылки, по замечанию Р.И. Капелюшникова, «неявно исходила неоклассическая теория») зачастую не действует в отечественных реалиях.

Пальма первенства в открытии этой «проблемы имплементации», насколько нам известно, принадлежит аспиранту Финансового университета при Правительстве РФ М.А. Грехову. В своей работе [8] он рассмотрел решение проблемы внешних экстерналий через дихотомию взглядов Артура Сесила Пигу (убежденного в необходимости вмешательства государства в решение подобных проблем) и Рональда Коуза (выступавшего за договорные отношения, основанные на правах собственности). М.А. Грехов применительно к отечественной специфике поддержал подход Пигу, отметив, что «нормативный подход возмещения ущерба при государственном регулировании не покрывает реального ущерба целиком, но не требует четкого распределения прав, как того требует теорема Коуза — Стиглера, что, кстати говоря, в российских реалиях приобретает немаловажное значение».

При этом в своей работе сначала в качестве члена, а впоследствии заместителя председателя Комитета «Управление имуществом, составляющим казну Российской Федерации, в том числе земельными участками, находящимися в государственной собственности» в Экспертно-консультационном совете (ЭКС) при Росимуществе автору настоящей статьи пришлось столкнуться с

¹ В русском переводе см.: Пигу А.С. Экономическая теория благосостояния. Т. 2. М., 1985. 4.



практическим аспектом данной теоретической проблемы.

В РФ от 7 тыс. до 70 тыс. нефтяных, нефтегазовых и иных скважин (сами эти данные отличаются на порядки, по оценкам различных экспертов) находятся на балансе государства. При этом они зачастую не вовлечены и не могут быть вовлечены в хозяйственный оборот, будучи (не всегда с соблюдением всех правил и процедур) ликвидированы, законсервированы или требуя ликвидации, консервации. Не войдя по тем или иным причинам в приватизационные планы при приватизации советских нефтегазодобывающих предприятий, они не были переданы никоим образом (в собственность, в пользование, на ответственное наблюдение и т.д.) нынешним недропользователям, в границах чьих лицензионных участков они находятся. Вместе с тем подобные скважины являются опасными производственными объектами и источниками огромного экологического и социального риска.

Актив или обязательство: оценка неэксплуатируемых скважин, применяемые методы

Общее правило, закрепленное законодательством, гласит, что в случае заключения договора аренды (предоставления в возмездное пользование) скважины, необходимо провести оценку рыночной стоимости арендной платы за такую скважину. Однако использование доходного и сравнительного методов оценки рыночной стоимости арендной платы затруднительны, в результате чего преобладающим является затратный метод, не учитывающий фактическое состояние скважины, что приводит к завышению рыночной стоимости арендной платы. На данный момент отсутствуют правила по проведению оценки скважин, в том числе и утвержденные Минэкономразвития России.

Приоритетность затратного метода оценки прежде всего над доходным методом объяснима спецификой нефтедобывающей отрасли.

Промышленная оценка нового месторождения должна производиться как на поисковой стадии, так и в процессе его разведки. Оценка месторождения на поисковой стадии необходима для определения целесообразности его дальнейшей разведки. Критерием для этого служат извлекаемые запасы нефти, продуктивность горизонтов, горно-геологические условия разработки и близость месторождения к промышленным

коммуникациям или к нефтяным и газовым трубопроводам. Если оценка этих факторов по предварительным данным поискового бурения показывает экономическую целесообразность ввода месторождения в разработку, то производят его разведку.

В то же время процесс поискового и разведочного бурения должен быть непрерывным. Недопустимо прекращение бурения на площади после поискового этапа и затем возобновление его при положительной оценке открытого месторождения. Это вызывает излишние затраты на ликвидацию или консервацию буровых работ на площади после поисковой стадии и на новую организацию их на разведочном этапе. Поэтому оценка месторождения и решение вопроса о разведочном бурении на месторождении должны быть выполнены геологами, промысловиками и экономистами к моменту окончания бурения последней поисковой скважины. Если будет дана отрицательная оценка нового месторождения и принято решение о нецелесообразности ввода его в разработку в ближайшие годы, то с целью предупреждения излишних затрат разведка месторождения не производится, а запасы нефти или газа берутся на учет по низким категориям [9].

В соответствии с абз. 1 Ст. 7 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 31.12.2014) (далее — Закона «О недрах»), участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода — геометризованного блока недр.

Аналогично, согласно п. 5 ст. 1 Земельного кодекса РФ, один из основных принципов земельного законодательства — единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, соответственно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В силу вышеизложенного, нередкой практикой является такая организационно-правовая форма структурирования совокупности скважин, как имущественный комплекс, включающий в себя весь фонд скважин данного месторождения².

В ноябре 2005 г. была утверждена новая «Классификация запасов и прогнозных ресурсов

² Общая стоимостная функция применительно к выбору варианта освоения месторождения исследуется, например, в следующей работе: [10].



нефти и горючих газов» (введена в действие с 01.01.2009 г.), разработанная коллективом авторов под руководством Г.А. Габриэлянца. В 2007 г. приказом МПР России были введены в действие Методические рекомендации по ее применению. В прежней классификации (1983 г.) выделение категорий запасов и ресурсов осуществлялось по одному признаку — степени их геологической изученности. В новой классификации дополнительно заложены принципы экономической эффективности и промышленной значимости запасов и ресурсов нефти и газа. Введение новых принципов и критериев позволило приблизить российскую классификацию к стандартам, принятым в общепризнанных в мировой нефтегазовой промышленности классификациях — *SPE/WPC/AAPG*; *SEC*; *LSE*; Рамочная классификация ООН (ПК ООН) и др. Согласно действующим методикам оценки эффективности инвестиций в сфере нефтегазодобычи, единицей для расчета данных показателей является отнюдь не скважина, а месторождение.

Также данный документ оперирует понятием «ресурсы». Ресурсы по экономической эффективности подразделяются на 2 группы — рентабельные и неопределенно-рентабельные. Рентабельные — это ресурсы, имеющие положительную предварительно (или экспертно) оцененную ожидаемую стоимость запасов. Неопределенно-рентабельные — это ресурсы, имеющие на дату оценки неопределенную ожидаемую стоимость запасов (не поддающуюся определению либо отрицательную).

Еще одно используемое понятие — залежь. К промышленно значимым относятся месторождения, на которых имеется хотя бы один объект (залежь, часть залежи) с промышленно значимыми запасами. Если на месторождении нет объектов с промышленно значимыми запасами, месторождение относится к непромышленным.

А скважина в данном документе фигурирует как отдельная единица лишь при учете затратных показателей. Так, в частности, расчет эксплуатационных затрат для разведываемых объектов проводится исходя из укрупненных нормативов условно-переменных затрат в расчете на единицу добычи нефти или природного газа и условно-постоянных затрат в расчете на 1 скважину действующего фонда.

Вопрос об учете поисковых активов в виде поисково-оценочных скважин для целей налога на прибыль и бухучета комментируется в Письме Минфина РФ от 12 мая 2014 г. N 03-03-06/1/22023.

Минфиновский документ напоминает, что, согласно п. 1 ст. 256 НК РФ, «амортизируемым имуществом в целях главы 25 НК признаются имущество, результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности, которые находятся у налогоплательщика на праве собственности (если иное не предусмотрено главой 25 НК), используются им для извлечения дохода и стоимость которых погашается путем начисления амортизации. Амортизируемым имуществом признается имущество со сроком полезного использования более 12 месяцев и первоначальной стоимостью более 40 000 руб.».

«Первоначальная стоимость основного средства определяется как сумма расходов на его приобретение (а в случае, если основное средство получено налогоплательщиком безвозмездно либо выявлено в результате инвентаризации, — как сумма, в которую оценено такое имущество в соответствии с пп. 8 и 20 ст. 250 НК), сооружение, изготовление, доставку и доведение до состояния, в котором оно пригодно для использования, за исключением налога на добавленную стоимость и акцизов, кроме случаев, предусмотренных настоящим Кодексом» (абз. 2 п. 1 ст. 257).

«Таким образом, если поисково-оценочные скважины соответствуют критериям, установленным п. 1 ст. 256 НК, то в целях главы 25 НК указанные объекты признаются амортизируемым имуществом, стоимость которого погашается путем начисления амортизации».

Какой вывод можно сделать из вышеизложенного?

Скважина является отдельным объектом, расположенным на территории, которая может являться объектом разработки участка недр в рамках того или иного лицензионного соглашения. При этом следует отдавать себе отчет в том, что одна-единственная скважина, за редчайшими исключениями, не может являться объектом самостоятельного инвестиционного проекта. Тем более это утверждение верно, когда мы рассматриваем выборку скважин, не включенных в состав лицензионных соглашений между государством и недропользователями. Причиной такого невключения резонно предположить именно неэффективность данных скважин, по крайней мере на момент заключения соответствующего лицензионного соглашения, с точки зрения непосредственного извлечения недропользователем прибыли из их использования. Это правило не



носит, разумеется, безусловный характер. Нельзя забывать о наличии в данной категории скважин, находящихся на континентальном шельфе, которые попали в данную категорию отнюдь не по причине их нерентабельности, но скорее из-за коллизий, связанных с законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Не стоит, конечно же, забывать и о том, что прогресс технологий нефтегазодобычи может превратить и такие скважины в «индивидуально рентабельные», тем не менее такие явления не будут носить массовый характер для всей рассматриваемой выборки скважин.

Однако в целом скважина из рассматриваемой нами выборки, скорее всего, не представляет собой индивидуальный центр формирования прибыли какого-либо инвестиционного проекта.

Таким образом, мы однозначно соглашаемся с правильностью методологического подхода, согласно которому приоритетными методами при оценке скважин являются затратный и (в меньшей степени) восстановительный методы.

При этом нам представляется, что есть тем не менее ряд обстоятельств, которые следует учитывать при вынесении суждения о том, какую роль может сыграть скважина в обеспечении извлечения дохода из эксплуатации участка недр, на котором она расположена.

1. Категория назначения скважины

Скважины на нефть и газ могут быть систематизированы следующим образом:

- 1) структурно-поисковые, назначение которых — установление (уточнение) тектоники, стратиграфии, литологии, оценка продуктивности горизонтов (без дополнительного строительства скважин);
- 2) разведочные, служащие для выявления продуктивных объектов, а также для оконтуривания уже разрабатываемых нефтяных и газоносных пластов;
- 3) добывающие (эксплуатационные), предназначенные для добычи нефти и газа из земных недр; к этой категории относят также нагнетательные, оценочные, наблюдательные и пьезометрические скважины;
- 4) нагнетательные, предназначенные для закачки в пласты воды, газа или пара с целью поддержания пластового давления или обработки призабойной зоны; эти меры направлены на удлинение периода

фонтанного способа добычи нефти или повышения эффективности добычи;

- 5) опережающие добывающие, служащие для добычи нефти и газа с одновременным уточнением строения продуктивного пласта;
- 6) оценочные, назначение которых — определение начальной водонефтенасыщенности и остаточной нефтенасыщенности пласта (и для проведения иных исследований);
- 7) контрольные и наблюдательные, предназначенные для наблюдения за объектом разработки, исследования характера продвижения пластовых флюидов и изменения газонефтенасыщенности пласта;
- 8) опорные скважины, которые бурят для изучения геологического строения крупных регионов, установления общих закономерностей залегания горных пород и выявления возможностей образования в этих породах месторождений нефти и газа.

Как видим, лишь две из 8 существующих категорий скважин предназначены собственно для добычи.

Для добывающих (эксплуатационных), опережающих добывающих скважин считаем целесообразным ввести повышающий коэффициент.

Для остальных категорий скважин коэффициент не вводится.

2. Статус скважины

Отметим возможность наличия различного статуса у скважин: по критерию использования — ликвидированных, законсервированных, находящихся в пробной эксплуатации и т.д. Статус скважины может изменяться со временем, причем не только по циклу «эксплуатация — консервация — ликвидация», но и в обратную сторону, поскольку развитие нефтегазодобывающих технологий и экономическая конъюнктура могут сделать рентабельной расконсервацию и возобновление эксплуатации ранее пробуренных скважин.

Для ликвидированных (законсервированных) скважин считаем целесообразным ввести высокий (менее высокий) понижающий коэффициент.

Для остальных категорий скважин коэффициент не вводится.

3. Расположение скважины

Для объектов распределенного фонда недр считаем целесообразным ввести повышающий коэффициент.



Для скважин, находящихся на континентальном шельфе, также считаем целесообразным ввести повышающий коэффициент, но более низкий.

Для прочих объектов нераспределенного фонда недр коэффициент не вводится.

4. Степень проработки технико-экономических показателей

Для разрабатываемых объектов считаем целесообразным ввести повышающий коэффициент.

Для неразрабатываемых, но имеющих утвержденные проектные документы на разработку или технико-экономическое обоснование коэффициента извлечения нефти (ТЭО КИН) объектов, также считаем целесообразным ввести повышающий коэффициент, но более низкий.

При отсутствии проработок технико-экономических показателей для неразрабатываемого объекта коэффициент не вводится.

Налоговое стимулирование расходов недропользователей на консервацию и ликвидацию скважин

На сегодняшний день для недропользователей, в связи с функционированием скважин, существует ряд значительных налоговых преимуществ.

В частности, государственная регистрация скважины как объекта недвижимого имущества улучшает налоговый режим ее использования, позволяя осуществлять амортизацию.

Кроме того, расходы на бурение, консервацию и ликвидацию неамортизируемых скважин (в том числе тех, по которым имел место отказ от лицензии на разработку) относятся на уменьшение налогооблагаемой базы.

Однако в случае передачи государством недропользователю скважин на распределенных участках недр, не включенных в состав передаваемых ему по лицензионному соглашению, четкого законодательного подтверждения аналогичных льгот нет. Более того, для хозяйствующего субъекта затраты на пользование такими скважинами при их консервации и/или ликвидации не являются экономически обоснованными затратами, в связи с чем у хозяйствующего субъекта возникают сложности с отнесением расходов, связанных с возмездным использованием скважинами, для целей налогообложения организации на прибыль, в отличие от затрат на консервацию/ликвидацию скважины, предусмотренных законом.

Поэтому необходимо подготовить и конкретизировать налоговое обоснование для хозяйствующих субъектов по отнесению затрат, связанных с использованием, содержанием, сохранением, ликвидацией, консервацией скважин на предоставленном участке недр в целях налогообложения организации налогом на прибыль.

Согласно п. 1 ст. 261 гл. 25 НК РФ, расходами на освоение природных ресурсов признаются расходы налогоплательщика на геологическое изучение недр, разведку полезных ископаемых, проведение работ подготовительного характера.

Спецификация прав собственности: общие подходы к учету скважин

Скважина в общем случае может быть охарактеризована как сооружение, недвижимое имущество.

Как правило, органами БТИ скважины ставятся на учет как сооружения, а в кадастровом паспорте фигурируют такие их характеристики, как:

- индивидуальный номер и наименование, тип скважины (нефтяная, газовая и т.д.);
- инвентарный номер (кадастровый номер при этом может отсутствовать);
- форма собственности и правообладатель (в качестве правоустанавливающего документа фигурирует «учетная запись»);
- расположение (указывается примерно, как расстояние в километрах в определенном направлении от ближайшего населенного пункта);
- год постройки (ввода в эксплуатацию);
- материал;
- площадь застройки;
- глубина (имеет статус «основной характеристики»);
- описание конструктивных элементов;
- сведения о наличии или отсутствии обременений;
- балансовая и восстановительная стоимость.

Консервация скважин оформляется соответствующим актом на консервацию, который, как правило, подписывается уполномоченными представителями недропользователя и согласуется в территориальном управлении Росприроднадзора.

На основании статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ от 21.07.97 г. (далее — Закон о госрегистрации), скважины относятся к недвижимому имуществу и права на них подлежат государственной



регистрации, поскольку данные объекты основных средств связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Это соответствует и данному в ч. 1 ст. 130 ГК РФ определению недвижимого имущества.

Признание недвижимым имуществом таких сооружений, которые тесно связаны с землей, нашло свое отражение и в сложившейся судебной практике как на уровне высших судебных инстанций, так и на уровне Московского округа.

Например, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 12 октября 1999 г. № 2061/99 к недвижимости был отнесен промышленный холодильник, поскольку из обстоятельств дела следовало, что холодильник (хотя и являющийся по своему назначению промышленным оборудованием) был достаточно прочно связан с землей и затраты на его перемещение были бы несоразмерны его стоимости (см. также Постановление Президиума ВАС РФ от 5 декабря 2000 г. № 7833/00). В Постановлении ФАС МО от 27 января 2003 г. № КГ-А40/8701-02 судом было указано, что решение спора о признании сооружения недвижимостью зависит от решения вопросов о том, имеет ли временное складское сооружение прочную связь с землей и возможно ли его перемещение без причинения несоразмерного ущерба его назначению.

В соответствии с пунктами 3 и 4 Положения об учете федерального имущества, объектом учета является расположенное на территории РФ недвижимое федеральное имущество. Учет федерального имущества и ведение реестра федерального имущества осуществляют территориальные органы Федерального агентства по управлению государственным имуществом в отношении имущества, составляющего федеральную казну РФ, расположенного на территории РФ, по месту его нахождения в соответствии с компетенцией, определяемой положениями об указанных органах.

Чаще всего территориальными органами государственной регистрации скважины ставятся на учет как сооружения, а в свидетельстве о государственной регистрации права собственности фигурируют такие их характеристики, как:

- дата выдачи свидетельства, серия и номер, наименование выдавшего органа;
- индивидуальный номер и наименование, тип скважины (нефтяная, газовая и т.д.);
- инвентарный номер;
- условный номер;

- вид права (собственность) и правообладатель (РФ);
 - расположение (указывается примерно, как расстояние в километрах в определенном направлении от ближайшего населенного пункта);
 - глубина (протяженность);
 - сведения о наличии или отсутствии обременений;
 - документы-основания (в рассмотренном нами примере в качестве такового выступало Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»);
 - реквизиты регистрационной записи в ЕГРП.
- Фактическая конструкция скважины, построенной по конкретному рабочему проекту, фиксируется документально в паспорте скважины и при приемке ее нефтегазодобывающим предприятием от бурового подрядчика. Именно скважине с этой конструкцией присваивается идентификационный номер, и она ставится на учет как основное средство недропользователя.

При этом нефтедобывающие предприятия часто практикуют забалансовый учет скважин³.

Не следует забывать и об обязательности учета скважин путем регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов⁴. Насколько нам известно, на практике данная процедура, несмотря на ее обязательность по закону, также не произведена в отношении весьма значительной части пробуренных скважин.

Стоит также отметить, что паспорт скважины, подробно характеризуя ее технические данные, не содержит сведений о ее расположении на местности в привязке к точным географическим координатам, кадастровому номеру земельного участка

³ Проблемы бухгалтерского забалансового учета определенных видов скважин в нефтегазовом комплексе рассмотрены в статье [11].

⁴ Приказ Ростехнадзора от 06.08.2013 № 339 (ред. от 21.10.2013) «Об утверждении рекомендаций по предоставлению в режиме тестирования сведений об опасных производственных объектах в электронном виде для целей регистрации (перерегистрации) в государственном реестре опасных производственных объектов».



и т.д., иначе говоря, не содержит сведений, которые являются необходимыми для корректной регистрации скважины как объекта недвижимого имущества в соответствии с действующим Законом о госрегистрации и подзаконными актами к нему.

По оценкам автора, количество скважин, находящихся на распределенных участках недр и при этом не являвшихся объектом какого-либо лицензионного соглашения, приближалось на начало 2015 г. к 10 тыс., притом лишь несколько процентов из них было откадастрировано, а процент скважин, находящихся в удовлетворительном состоянии, был и того меньше.

Периодически Роснедра выступают с инициативой проведения полной и комплексной паспортизации всех имеющихся скважин⁵.

Всецело поддерживая эту инициативу и находя ее вполне реализуемой, мы полагаем ее реализацию необходимым (хотя и не единственным) предварительным условием для постановки на регистрационный (кадастровый) учет всех скважин, находящихся в госсобственности. При этом для ускорения реализации этой программы мы предлагаем, подкрепляя это предложением адресных изменений в нормативно-правовые акты, на распределенных участках недр часть обязанностей по содействию госрегистрации скважин адресно распределить между соответствующими ведомствами, включая Росимущество, и недропользователями.

⁵ Так, осенью 2005 г. Минприроды анонсировало кампанию по ревизии и постановке на учет всех находящихся в стране нефтяных и газовых скважин, которых на тот момент, по данным министерства, было более 274 тыс., включая параметрические, поисковые, разведочные эксплуатационные, законсервированные и ликвидированные. «Передача подобных объектов, пробуренных за государственный счет, частным компаниям в период приватизации проводилась без инвентаризации и должного учета», — заявил министр Ю. Трутнев. «Чтобы получить полную информацию о фонде скважин, необходимо разработать соответствующие нормативные документы, обязывающие недропользователей отчитываться перед государством в полном объеме о количестве скважин, находящихся на их балансе», — цитировала заявление Трутнева пресс-служба Минприроды.

При этом, по данным Росимущества, основная часть полученных Минприроды в ходе данной процедуры сведений была им переведена в режим секретности, что затруднило возможность дальнейшего межведомственного информационного взаимодействия и свело на нет практическую ценность анонсированной кампании.

Имущественное закрепление скважин за недропользователями и передача им скважин для осуществления работ по их консервации/ликвидации

В настоящее время на участках недр, предоставленных недропользователям, расположены скважины, находящиеся в собственности Российской Федерации. Согласно ст. 22 Закона «О недрах», «недропользователи обязаны обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр». Однако механизм по передаче рассматриваемых скважин в пользование недропользователям для проведения соответствующих мероприятий по ликвидации/консервации действующим законодательством не установлен⁶.

Согласно статье 1.2 Закона о недрах, недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические

⁶ Приказом Ростехнадзора от 12.01.2015 № 1 «О внесении изменений в федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденные Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101 (вступил в действие 10.03.2015), данные правила дополнены главой «LVII. Ликвидация и консервация скважин, оборудования их устьев и стволов» (далее — Правила). Указанным документом «Инструкция о порядке ликвидации, консервации, скважин и оборудования их устьев и стволов», утвержденная постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 22 мая 2002 г. № 22, признана не подлежащей применению.

Согласно п. 1264 Правил пользователь недр обеспечивает ликвидацию скважин, не подлежащих использованию, а также сохранность скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождения и (или) в иных хозяйственных целях. Ликвидация и консервация скважин считается завершенной после подписания акта ликвидации или консервации пользователем недр и территориальным органом Ростехнадзора (п. 1268 Правил).

Контроль за состоянием устьев ликвидированных и законсервированных скважин осуществляет пользователь недрами или уполномоченный им представитель в соответствии с действующими лицензиями на пользование недрами (п. 1273 Правил). Учет, ежегодный контроль за состоянием устьев ликвидированных скважин осуществляет пользователь недр. Периодичность проверок устанавливается пользователем недр, но не реже одного раза в два года (для скважин, ликвидированных после окончания бурения) и одного раза в год (для скважин, ликвидированных в процессе эксплуатации) (п. 1379 Правил).



и иные ресурсы, являются государственной собственностью. При этом, согласно п. 6 ст. 43 Федерального закона № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», имущество, которое в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, изданными им до вступления в силу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, и федеральными законами определено как запрещенное к приватизации, является имуществом, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 2.1.43 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284, приватизация скважин глубокого бурения, находящихся в пределах горных отводов или площадей, по которым выданы лицензии добывающим или иным предприятиям, и государственной сети наблюдательных скважин и пунктов наблюдения нефтяных и газовых фонтанов, запрещена.

Таким образом, скважины глубокого бурения не могут быть переданы в собственность недропользователя и иного частного лица, в связи с чем возможна только передача данных скважин в пользование.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ), в соответствии с Земельным кодексом РФ и Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432, наделено полномочиями утверждать акт выбора земельного участка и осуществляет предварительное согласование места размещения объекта (конкретной эксплуатационной скважины).

На сегодня, как правило, территориальными управлениями Росимущества скважины передаются недропользователям в возмездное пользование по договору аренды имущества сроком на 11 месяцев, причем величина арендной платы определяется с учетом отчетов оценочных организаций о рыночной стоимости имущества (скважины).

Мы провели анализ прецедента возложения ущерба на государство по инциденту с не переданными корректно недропользователю скважинами.

Кассационное определение Астраханского областного суда от 15 декабря 2010 г. по Делу № 33–3423/2010 по иску прокуратуры Астраханской области в интересах неопределенного круга лиц к ТУ ФАУГИ по Астраханской области, ООО «Газпром добыча Астрахань» (недропользователь) о признании бездействия незаконным и обязанности совершить определенные действия установило, что определенные скважины признаны объектами, не подлежащими приватизации, включены в реестр госимущества и являются федеральной государственной собственностью. Полномочия собственника указанных скважин осуществляет ТУ ФАУГИ. Несмотря на формальную ликвидацию, указанные скважины представляют опасность для жизни и здоровья людей, окружающей природы. До настоящего времени указанные скважины не переданы под наблюдение недропользователю. Суд отметил, что «факт отсутствия правового регулирования порядка поступления ликвидированного имущества не может являться основанием для не внесения в реестр государственной собственности указанных поисково-разведочных скважин».

Суд обязал ТУ ФАУГИ включить в реестр государственности данные скважины и организовать проведение работ по надлежащей ликвидации. Суд также обязал ООО «Газпром добыча Астрахань» принять под наблюдение скважины после их надлежащей ликвидации.

В качестве прозвучавших в данном судебном деле новелл отметим вывод о «формальной ликвидации скважины», при которой она не приведена в безопасное состояние и не могла потому быть принята недропользователем от ТУ Росимущества. Также вызывает недоумение, что суд не заинтересовался квалификацией действий Ростехнадзора, который как ответственный орган, по сути, проверил и узаконил факт надлежащего осуществления той самой ликвидации скважин, которую спустя годы суд объявил «формальной».

На текущий момент Росимуществом рассматриваются два варианта передачи скважин: по договору аренды и безвозмездного пользования. Вместе с тем, как считают представители РИ, для заключения договора аренды по возможно минимальной цене и договора безвозмездного пользования необходимо принятие проекта правового акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В нормативно-правовом акте о порядке предоставления



скважин для их консервации и/или ликвидации недропользователям необходимо предусмотреть:

- 1) основания для предоставления скважин недропользователю (договорное либо в силу закона — ст. 22 Закона «О недрах»). Пользование такими скважинами должно следовать в силу закона⁷, для чего Росимущество по акту передает выявленные скважины, подлежащие ликвидации и/или консервации, недропользователям;
- 2) возмездность или бесплатность пользования скважинами, подлежащими консервации / ликвидации.

Где теория смыкается с практикой

Как указывает в своей работе Р.И. Капелюшников (и здесь мы с ним согласны), «теорема Коуза отводит обвинения рынка в «провалах». Путь к преодолению экстерналий лежит через создание новых прав собственности в тех областях, где они были нечетко определены. Поэтому внешние эффекты и их отрицательные последствия порождаются дефектным законодательством; если кто здесь и «проваливается», так это государство. Теорема Коуза по существу снимает стандартные обвинения в разрушении окружающей среды, выдвигаемые против рынка и частной собственности. Из нее следует обратное заключение: к деградации внешней среды ведет не избыточное, а недостаточное развитие частной собственности».

Нам не кажется, что недропользователи воспримут предложенную нами программу сверхнегативно. С одной стороны, им достаточно сложно оспорить особые статусные требования к скважинам или факт нахождения скважин на своей территории, а также единство «технологической судьбы» скважин одного месторождения. С другой стороны, мы обязаны дать недропользователям максимально выгодные условия для осуществления

⁷ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 31.12.2014) «О недрах».

Статья 22. Основные права и обязанности пользователя недр: «...Пользователь недр обязан обеспечить:

- 8.1) безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр (п. 8.1 введен Федеральным законом от 28.12.2013 № 408-ФЗ);
- 9) сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию».

общественно полезных мероприятий по реэксплуатации, консервации и ликвидации скважин. А для этого, для применения тех налоговых льгот по передаваемым скважинам, о которых мы писали выше, мы обязаны включить данные скважины в круг объектов пользования данного недропользователя, оформив соответствующие правоотношения. Таким образом, предлагаемая программа мер по интернализации экстерналий представляется нам компромиссной и взаимовыгодной для государства, общества и недропользователей.

Литература

1. *Бобров А. Л.* Экстерналии и экономика (внешние эффекты). Презентация. 2012. URL: <http://www.myshared.ru/slide/41779/>.
2. *Капелюшников Р. И.* Теорема Коуза. // Отечественные записки. 2004. № 6.
3. *Коуз Р.* Фирма, рынок, право. Пер. с англ. М.: Новое изд-во, 2007. С. 28–29.
4. *Пахомова Н. К., Рихтер К., Эндрес А.* Экологический менеджмент: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2003.
5. *Бусыгин В. П., Желободько Е. В., Цыплаков А. А.* Микроэкономика — третий уровень. Учебное пособие. Новосибирск: СО РАН, 2003.
6. *Автономов Ю. В.* Экстерналии. М.: ф-т мировой экономики и мировой политики НИУ-ВШЭ, 2011–2012.
7. *Coase R. H.* The Problem of Social Cost // *Journal of Law and Economics*. 1960. № 3.
8. *Грехов М. А.* Интернализация экологических экстерналий промышленных предприятий при проведении кадастровой оценки // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6.
9. URL: http://studopedia.net/12_26353_promishlennaya-otsenka-otkritih-mestorozhdeniy-nefti-i-gaza.html.
10. *Бородин К. А.* Экономическая оценка освоения нефтяных месторождений арктического континентального шельфа: дисс. ... канд. экон. наук. Мурманск / 2014. С. 14–15.
11. *Семенов С. К., Григорьева О. Б.* О забалансовом учете скважин // *Международный бухгалтерский учет*. 2011. № 6.

References

1. *Bobrov A. L.* Externalities and economies (externalities). [Eksternalii i ekonomika



- (vneshnie efekty)]. Prezentatsiya. 2012. URL: <http://www.myshared.ru/slide/41779/>.
2. *Kapelyushnikov R. I.* The Coase Theorem. [Teorema Kouza] // Otechestvennye zapiski. 2004. № 6.
 3. *Kouz R.* Firm, the market, right. [Firma, rynek, pravo]. Per. s angl. M., Novoe izd-vo, 2007. S. 28–29.
 4. *Pakhomova N., K. Rikhter K., Endres A.* Ecological management. [Ekologicheskiy menedzhment: Uchebnik dlya VUZov] // SPb.: Piter, 2003.
 5. *Busygin V.P., Zhelobod'ko E. V., Tsyplakov A.A.* Microeconomics – the third level. [Mikroekonomika – tretiy uroven']. Uchebnoe posobie. Novosibirsk: SO RAN, 2003.
 6. *Avtonomov Yu. V.* Externalities. [Eksternalii] // M., f-t mirovoy ekonomiki i mirovoy politiki NIU-VShE. 2011–2012.
 7. *Coase R. H.* The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics. 1960. № 3.
 8. *Grekhov M.A.* Internalizing the environmental externalities of industrial enterprises in the conduct of cadastral valuation. [Internalizatsiya ekologicheskikh eksternaliy promyshlennykh predpriyatiy pri provedenii kadaastrovoy otsenki] // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2014. № 6.
 9. URL: http://studopedia.net/12_26353_promishlennaya-otsenka-otkritih-mestorozhdeniy-nefti-i-gaza.html.
 10. *Borodin K.A.* Economic evaluation of oil field development on the Arctic continental shelf. [Ekonomicheskaya otsenka osvoeniya neftyanykh mestorozhdeniy arkticheskogo kontinental'nogo shel'fa]. Dissertatsiya kand. ekon. nauk. Murmansk. 2014. S. 14–15.
 11. *Semenov S.K., Grigor'eva O.B.* On off-balance sheet accounting wells. [O zabalansovom uchete skvazhin] // Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uch. 2011. № 6.

**Приглашаем принять участие в IV Международной научно-практической конференции
«ВЕЛИКИЕ ЭКОНОМИСТЫ И ВЕЛИКИЕ РЕФОРМЫ»**

*Тема конференции: «Упущенный шанс или последний клапан?»
(К 50-летию «косыгинских» реформ 1965 г.)*

Конференция будет посвящена 50-летию «косыгинских» реформ, направленных на повышение экономической самостоятельности в рамках социалистической хозяйственной системы.

Настоящая конференция является IV Международной научно-практической конференцией в Финансовом университете из цикла «Великие экономисты и великие реформы». Самая первая конференция этого цикла была проведена осенью 2013 г. и посвящена 80-летию реформ Ф.Д. Рузвельта, вторая и третья прошли в 2014 г. и посвящены соответственно 290-летию «Книги о скудости и богатстве» первого русского экономиста И.Т. Посошкова и 110-летию со дня рождения китайского реформатора Дэн Сяопина.

Конференция будет проходить 15–16 октября 2015 г. в ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49.

К участию в конференции приглашаются научные работники, преподаватели, аспиранты, а также все лица, проявляющие интерес к рассматриваемым проблемам.