

УДК 351:82

Г. А. Рябцев,
д. держ. упр., доцент, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ НАФТОГАЗОВИДОБУТКУ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ

G. Riabtsev,
Doctor of Science in public administration, associate professor, professor of public policy
and social development, the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

PUBLIC POLICY IN HYDROCARBON PRODUCTION IN UKRAINE: MAIN PROBLEMS AND SOLUTIONS

Показано, що ресурсів і запасів вуглеводнів в Україні достатньо для забезпечення потреб національної економіки. Доведено, що в Україні відсутні механізми та інструменти державної політики, використання яких дозволить збільшити видобуток вуглеводнів для досягнення цілей, окреслених органами державної влади, а в формуванні та реалізації державної політики у сфері нафтогазовидобутку наявна низка проблем, що не дозволяють найближчим часом забезпечити сталий розвиток галузі. Щоб стабілізувати, а в майбутньому — збільшити видобуток вуглеводнів, органам виконавчої влади слід створити максимально сприятливі умови для залучення інвестицій у розвідку, розробку й промисловий видобуток вуглеводнів, які б виключали постійне змінення "правил гри", забезпечували прозорість встановлених правил і процедур, надійно гарантували повернення вкладених коштів та отримання прибутку. Досягти цього можна, реалізуючи низку запропонованих у статті заходів, спрямованих на вдосконалення державної політики.

The article shows that the resources and reserves of hydrocarbons in Ukraine are sufficient to meet the needs of the national economy. It is proved that in Ukraine there are no mechanisms and instruments of public policy, the use of which will increase the production of hydrocarbons in order to achieve the objectives set out by public authorities, and there are problems in public policy making in hydrocarbon production that do not allow for the sustainable development of oil and gas industry. To stabilize, and in the future — to increase the production of hydrocarbons in Ukraine, the executive authorities need to create the most favorable conditions for investment in exploration, development and commercial production of hydrocarbons. They should exclude permanent change the "rules of the game" to ensure transparency of the rules and procedures to ensure safe return on investment and make a profit. This can be achieved by implementing measures proposed in the paper to improve public policy.

Ключові слова: механізми державного управління, державна політика, вироблення державної політики, нафтогазова промисловість, видобуток вуглеводнів.

Key words: mechanisms of public administration, public policy, public policy making, oil and gas, hydrocarbon production.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Чинна Енергетична стратегія України на період до 2030 року передбачає збільшення видобутку газу до 40...45 млрд куб. м на рік із виходом на забезпечення 90 % власного споживання й зростання видобутку нафти з газовим конденсатом до 3,6 млн т на рік [1]. Проте, щоб забезпечити такі темпи розвитку нафтогазового сектора, щорічний приріст си-

ровинної бази має в 2...3 рази перевищувати рівень видобутку. Ця умова не виконується протягом багатьох років.

Одним із пунктів Нової політики енергетичної незалежності Програми діяльності Кабінету Міністрів України визначено збільшення власного видобутку вуглеводнів [2]. Проте чинна державна політика у сфері нафтогазовидобутку не спрямована на досягнення поставленої мети, тоді як акту-

альні проблеми в галузі замовчуються, що може призвести до необхідності витрачання значно більших ресурсів для їх вирішення в майбутньому.

З огляду на це, невіршеною частиною наукової проблеми є відсутність механізмів та інструментів державної політики, використання яких дозволить досягти цілей, окреслених органами влади в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Формування та реалізація результативної та ефективної державної політики є визначальним чинником сталого розвитку будь-якої країни. Тому в Україні її активно досліджують В. Бакуменко, В. Бодров, В. Малиновський, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка. Серед джерельної бази в цій галузі належне місце займають роботи П. Брауна, Л. Пала, Я. Потера, Г. Райта, Е. Янга, в яких визначено методологічні основи й запропоновано цілісну картину вироблення державної політики. Тенденції нафтогазовидобутку в Україні вивчають І. Артемчук, Г. Бурлака, П. Гожик, В. Дорошенко, Ю. Зарубін. Однак, попри значний теоретико-методологічний матеріал, напрацьований вітчизняними й зарубіжними вченими, досліджень на стику економічної науки та науки державного управління недостатньо. Це не дозволяє формувати державну політику розвитку галузей економіки та окремих товарних ринків, використовуючи наукові методи й теоретичні розробки.

МЕТА СТАТТІ

Метою цієї статті є формулювання проблем державної політики у сфері нафтогазовидобутку в Україні та визначення шляхів їхнього вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За доведеними запасами вуглеводнів Україна займає третє місце в Європі, поступаючись лише Великобританії та Норвегії. Промислова розробка нафти під Бориславом почалася ще в 1886 р. У 1908—1910 рр. надра нинішньої Івано-Франківської та Львівської областей давали 1,5...2,0 млн т нафти щорічно (третій показник після США та Росії). Із тієї пори в Україні видобуто понад 385 млн т сировини, в тому числі 95 — за роки незалежності. Але це в рази менше, ніж у тих же Великобританії та Норвегії.

За даними Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, початкові потенційні ресурси вуглеводнів в Україні оцінюються в 9,3 млрд т умовного палива, у тому числі нафти з газовим конденсатом — 1,6 млрд т (17,6 %), вільного газу — 7,3 трлн куб. м (77,8 %). На державному балансі перебувають 296 родовищ, зокрема 67 нафтових, 10 газонафтових і нафтогазових, 51 нафтогазоконденсатне, 70 газових і 98 газоконденсатних, початкові розвідані запаси яких (категорій А + В + С1) становлять 3,5 млрд т умовного палива. При цьому початкові ресурси нафти розвідані на 37, вільного газу — на 39 %, а частка накопиченого видобутку становить відповідно 27 і 26 %. Інакше кажучи, близько трьох чвертей (6,8 млрд т у п.) потенційних ресурсів ще перебуває в надрах (три чверті — на суходолі, чверть — на шельфі Чорного та Азовського морів), причому 5,8 млрд т у п. із них вважаються нерозвіданими.

Маючи в розпорядженні такі ресурси вуглеводнів, національна економіка не повинна відчувати їхню нестачу. І це було б так, якщо технічні й технологічні можливості нафтогазового комплексу країни, закладені в радянський період, не були б майже повністю висчерпаними. "Косметичними" інвестиціями сьогодні не обійтися — для нарощування видобутку необхідні вкладення кратного порядку. Але надкористувачі не поспішають інвестувати в розвідку й пошук, передусім прагнучи експлуатувати запаси, підготовлені ще за часів СРСР. Обсяги геологорозвідувальних робіт, ви-

конаних у 2006—2014 рр. за рахунок усіх джерел фінансування, у 4...5 разів менше, ніж необхідні для відтворення сировинної бази.

Дивуватися такому стану справ не варто: відповідно до законів економіки, щоб забезпечити запланований видобуток, суб'єкти господарювання змушені нераціонально й вилучати запаси, кращі за якістю та умовами освоєння. Наслідками цього є зменшення коефіцієнтів нафто- й газовіддачі, які, за оцінкою автора, скоротилися з радянських часів майже вдвічі (у ВАТ "Укрнафта" — до 30 %, тоді як у РУП ВО "Белоруснефть" вони становлять 50...55 %), а також величезний фонд покинутих свердловин (до 23 % від тих, що перебувають на обліку). Між тим, облаштування кожної коштує мільйони доларів. Єдиний вихід — змінення підходу до експлуатування надр, не зі звичними для НАК "Нафтогаз України" мірками нескінченно великих обсягів, а з позиції використання всіх резервів. Щоправда, вирішити таке завдання під силу лише невеликим підприємствам і за належної підтримки держави.

У країнах Заходу, на відміну від нашої держави, уже зрозуміли вигоду від малого й середнього нафтогазового бізнесу, розробивши систему його стимулювання. За розрахунками автора, у США близько 10 тисяч малих (незалежних) компаній на виснажених, малодобітних свердловинах видобувають до третини американської нафти й половину природного газу. Для таких підприємств прийнятним є видобуток і півтонни нафти на добу, тоді як для НАК "Нафтогаз України" свердловина, що дає менше 4 т/добу, вже є нерентабельною.

Між тем, більшість із 236 українських родовищ, що перебувають у промисловій експлуатації, є дуже малими, маючи початкові запаси до 1 млн т нафти (88 % розвіданих) і до 1 млрд куб. м газу (43 %). Понад 57 % запасів (зокрема всі прикарпатські) є важковидобувними, а 5,0 млрд т умовного палива припадає на нерозвідані ресурси категорій С2 + С3 + D1 + D2. Із поточних видобутих запасів нафти 71 % (близько 105 млн т) належать до категорії С1 і лише 29 % — до А + В, притому що максимальний рівень видобутку, досягнутий в Україні в 1970-х (для нафти з газовим конденсатом — 14,5 млн т у 1972 р.), було забезпечено завдяки десяти родовищам, виснажених сьогодні на 90...98 %. Незмінною залишилася їх роль і тепер, коли 20 % покладів дають 80 % вуглеводнів, тоді як інші 80 — лише 20.

Із другої половини 1970-х і до 1992 р. видобуток в Україні скорочувалася на 9...10 % щорічно. У середині 1990-х його вдалося стабілізувати на рівні 18 млрд куб. м газу і 4,0...4,2 млн т нафти з газовим конденсатом, що становило тоді приблизно 18 % від потреби в цих енергоносіях. І хоча на початку 2000-х видобуток зростає (на 1...3 % на рік), його обсяги жодного разу не відповідали плановим показникам Національної програми "Нафта і газ України до 2010 року" та всім редакціям Енергетичної стратегії України. У 2009—2011 рр. через фінансову кризу ситуація погіршилася, а в останні два роки (особливо після збільшення рентних платежів) стала катастрофічною. Спроби хоч якось загальмувати скорочення видобутку шляхом збільшення обсягів експлуатаційного буріння та виявлення пропущених шарів, мали епізодичний характер і були нездатні змінити загальний негативний тренд.

Основними чинниками, що зумовили скорочення видобутку, стали:

— закономірний перехід основних за видобутком і запасами родовищ у пізню стадію розроблення, що характеризується їхнім виснаженням після вилучення 80...85 % початкових запасів вуглеводнів протягом 30...40, а то і 100 років неперервної експлуатації. Для нафти цей процес супроводжується зростанням обводнення до 80...85 % і більше;

— постійне погіршення структури запасів. Протягом багатьох років розроблялися передусім кращі за якістю та

умовами освоєння (щодо нафти — переважно шість 20-мільйонників). При цьому за 30 років частка важковидобувних вуглеводнів у структурі запасів зросла майже втричі;

— різке скорочення обсягів пошуково-розвідувального буріння порівняно з радянським періодом (з 425 тис. м в 1991 р. до 162 тис. м в 2014 р. і на 88 тис. м за два останні роки);

— нездатність геологорозвідувальних підприємств забезпечити належне нарощування ресурсної бази (приріст запасів зменшився з 43,3 до 14,3 млн т умовного палива). Протягом 20 років відкрито лише одне велике родовище (Суботінське, близько 100 млн т), але й воно загублене після анексії Криму Російською Федерацією. Решта ж (88 % розвіданих) мають незначні запаси і через великі глибини (4,5...6,0 км), низькі дебіти і малу кількість пробурених свердловин не в змозі вплинути на суттєве збільшення видобутку. При цьому якщо інтенсивність розроблення вітчизняних родовищ зі значними початковими запасами відповідає світовому рівню, то малі освоюють набагато менш ефективно;

— зменшення ефективності та скорочення обсягів експлуатаційного буріння (у 1991—2014 рр. — з 343 до 113 тис. м, причому в 2008—2014 рр. — на 137 тис. м);

— невисока надійність сировинної бази. Із 1991 р. в освоєння передають родовища із запасами категорії С1, надійність прогнозів щодо якої (похибка) становить 30...50 %;

— списання запасів, наявність яких не було підтверджено під час промислового розроблення.

Неправильно, що в Україні відсутні вуглеводні. Лише Дніпровсько-Донецька западина вміщує понад трильйон кубометрів газу, а нерозвідані ресурси нафти з газовим конденсатом оцінені в 157 і 186 млн т. Вуглеводні в Україні є, але їх варто активно шукати та ефективно видобувати. Якщо, наприклад, збільшити обсяги пошуково-розвідувального буріння до рівня, передбаченого навіть не Енергетичною стратегією, а Національною програмою "Нафта і газ України до 2010 року", то до 2030 р. можна наростити розвідані запаси до більш ніж 1 трлн куб. м газу і 150 млн т нафти з газовим конденсатом. Для цього слід щорічно вводити в пошукове буріння три десятка перспективних площ, проводячи сейсмічні роботи на 40...45.

На жаль, геологічна служба країни не здатна забезпечити такі темпи робіт. І справа не лише у недостатньому фінансуванні. Переважна більшість із півтисячі підприємств, що спеціалізуються на бурінні, не мають ані економічного, ані кадрового потенціалу, необхідного для проведення робіт на сучасному рівні. Гостро відчувається брак фахівців. Він обумовлений і тим, що через розвал вітчизняного машинобудування компанії експлуатують переважно західне устаткування, тоді як спеціалістів готують ще на радянському, оскільки кошти на закупівлю нового в українських вишів відсутні. Не дивно, що молоді фахівці виявляються не підготовленими для реальної роботи. Але й звинувачувати їх несправедливо, оскільки державну політику розвитку паливно-енергетичного комплексу в Україні визначають люди, лояльні владі, але нескінченно далекі від розуміння потреб галузі.

Сьогодні майже не використовуються створені українською нафтогазовою наукою технології й технічні засоби для розвідки й розробки родовищ, максимального вилучення сировини з малодебітних свердловин, підвищення нафто- і газовіддачі пластів. Україна суттєво відстає від інших європейських країн за показниками інноваційної діяльності. За умов безпрецедентної кризи, завищеного й непередбачуваного оподаткування суб'єкти господарювання майже не вкладають кошти в розвиток. Наслідком цього є те, що інвестиції в основний капітал на тонну видобутої нафти в Україні в 2...4 рази менші, аніж у країнах Європи.

Щоб стабілізувати, а в майбутньому — збільшити видобуток вуглеводнів, органам виконавчої влади слід створити максимально сприятливі умови для залучення інвестицій у розвідку, розробку й промисловий видобуток вуглеводнів, які б виключали постійне змінення "правил гри", забезпечували прозорість встановлених правил і процедур, надійно гарантували повернення вкладених коштів та отримання прибутку. Для цього необхідно:

1. Лібералізувати внутрішній ринок. Має бути скасовано субсидування окремих його учасників, а ціни на нафту й тарифи на газ вирівняні й наближені до економічно обґрунтованого рівня. Видобувним компаніям не повинні висувати вимоги щодо постачання енергоносіїв тим чи іншим категоріям споживачів або за неринковою ціною. Слід забезпечити повну свободу експорту. Інвестори мають отримати вільний доступ до транспортних мереж і сховищ.

2. Змінити існуючу базу оподаткування (сьогодні — це вартість видобутих вуглеводнів, яка визначається за спеціальними правилами), що перешкоджає конкуренції та робить нерентабельною діяльність суб'єктів господарювання, що розробляють менш цінні запаси.

3. Об'єктивно оцінити запаси й ресурси вуглеводнів на основі єдиних науково-методологічних підходів; визначити реальну промислову цінність оцінених запасів.

4. Провести інвентаризацію фонду діючих й законсервованих свердловин, оприлюднивши їх власників, дебіти та інші характеристики на спеціальному ресурсі. Припинити незаконний і легалізувати неврахований видобуток вуглеводнів.

5. Переглянути державну політику у сфері освоєння родовищ у напрямку створення прозорих, зрозумілих та однакових для всіх "правил гри", зняття бюрократичних бар'єрів, реалізації ліцензій на відкритих аукціонах, захисту прав власності на видобуті ресурси, позбавлення чиновників можливості припинення цих прав на свій розсуд, забезпечення державного контролю над використанням ліцензійних ділянок інвесторами.

6. Диференціювати рентні платежі залежно від складності видобутку й виснаженості родовищ. Чітко встановити терміни й визначення в цій сфері. Конкретизувати податковий механізм стимулювання розробки важковидобувних вуглеводнів, затвердивши Порядком визначення додаткових обсягів вуглеводневої сировини.

7. Скоординувати зусилля органів державної влади, спрямовані на розкриття потенціалу видобувної промисловості. Доцільно перейняти досвід створення в провінції Британська Колумбія (Канада) Комісії з нафти і газу (BC Oil & Gas Commission) — "єдиного вікна" для підготовки документації про виділення земельних ділянок, погодження маршрутів трубопроводів, використання водних, лісових ресурсів, видачі археологічних дозволів тощо.

8. Забезпечити можливість громадянського моніторингу використання бюджетних коштів, що виділяють їх головному розпоряднику на відтворення мінерально-сировинної бази й формують в основному з відрахувань нафтогазовидобувних підприємств.

9. Усунути обмеження щодо продовження терміну дії спеціальних дозволів на геологічне вивчення покладів нафти, природного газу, газового конденсату, зокрема на їхнє дослідно-промислове розроблення (ДПР), відмінюючи тимчасові обмеження для проектів ДПР шляхом внесення відповідних змін до проекту Кодексу про надра.

10. Запровадити новий підхід до ліцензування — укладання договору на користування надрами, як це передбачено проектом Кодексу про надра.

11. Стимулювати інтенсифікацію геологорозвідувальних робіт (ГРР). Із цією метою: забезпечити можливість отримання доходів від таких робіт шляхом продажу прав на розвідані родовища без додаткових погоджень; надати мож-

ливість списання затрат на ГРР, що не дали результатів, на зменшення прибутку; передбачити можливість одноразового списання затрат на ГРР на затрати видобувних підприємств у першому році після початку промислового розроблення; надати право на інвестиційні податкові кредити компаніям, що ведуть ГРР на свій ризик.

12. Спростити процедури відведення земельних ділянок під будівництво об'єктів нафтогазового комплексу, у тому числі в частині погодження місць розташування свердловин і виробничих споруд, а також вилучення земельних ділянок державної й комунальної власності, що перебувають у користуванні, площею до 10 га включно, внести відповідні зміни до Земельного кодексу України.

13. Дозволити видобуток вуглеводнів під час оформлення змін цільового призначення земельних ділянок і підготовки документів, що засвідчують право користування чи володіння ними, доповнивши Земельний кодекс України новою статтею про особливості земельних сервітутів під розміщення об'єктів трубопровідного транспорту, нафтових і газових свердловин. Установити, що підприємства, що здійснюють будівництво, експлуатацію, технічне обслуговування, ремонт і реконструкцію трубопроводів, будівництво нафтових і газових свердловин, під'їзних шляхів, ліній електропередач і зв'язку, пов'язаних з їхньою експлуатацією, мають право використовувати земельні ділянки за договором постійного або термінового земельного сервітуту з власником або користувачем земельної ділянки. При цьому плата за користування такими ділянками, що перебувають у приватній власності, не має перевищувати їх нормативної грошової оцінки, а таких, що перебувають у державній чи комунальній власності — 12 % нормативної грошової оцінки.

14. Забезпечити рівний і недискримінаційний доступ видобувних підприємств до трубопровідних систем і сховищ. Забезпечити поділ функцій розподілу й постачання газу в регіональних підприємствах із газопостачання та газифікації.

15. Здійснити поетапне підвищення відпускних цін на вуглеводні власного видобутку для всіх категорій споживачів до економічно обгрунтованого рівня з урахуванням інвестиційної складової. Це забезпечить нафтогазовидобувні підприємства власним джерелом фінансування робіт з експлуатаційного буріння та облаштування родовищ, технічного переоснащення та оновлення основних фондів.

16. Визначити основними напрямками діяльності видобувних підприємств із державною часткою власності:

— підвищення ефективності буріння свердловин та вдосконалення систем розробки родовищ шляхом: оновлення парку бурових верстатів; міжнародної сертифікації обладнання та персоналу; підвищення вимог до розроблення проектно-кошторисної документації на будівництво свердловин; застосування сучасних методів інтенсифікації видобутку, розкриття продуктивних горизонтів, попередження позаколонних перетоків;

— інтенсифікацію видобутку вуглеводнів завдяки впровадженню сучасних технологій гідророзриву; використання колтубінгових технологій; розроблення родовищ нахиленими й горизонтальними свердловинами;

— прискорення освоєння покладів шляхом дотримання такого порядку робіт: об'ємна (3D) сейсмічна розвідка; створення та постійне коригування геолого-технологічної моделі родовища; інтенсивне розбурювання із застосуванням методів підвищення нафтогазовиддачі, починаючи з дослідно-промислового розроблення; геолого-технологічне розроблення родовища з оперативним коригуванням технологій видобутку;

— будівництво нових і реконструкція існуючих дотискових компресорних станцій, що дозволить забезпечити ста-

більний видобуток природного газу на свердловинах, що перебувають на завершальній стадії розроблення завдяки зниженню гирлових тисків.

17. Створити сприятливі фінансово-економічні умови для підприємств, що планують видобуток нетрадиційних вуглеводнів. Із цією метою:

— врахувати особливості робіт, необхідних для ефективного й безпечного освоєння нетрадиційних вуглеводнів, у Правилах розробки родовищ нафти й газу;

— тимчасово, на період розвідки й дослідно-промислової розробки встановити нульову ставку ренти на видобуток такої сировини;

— стимулювати впровадження інноваційних технологій освоєння вуглеводнів, відаючи перевагу компаніям, що пропонують інвестування для всього циклу робіт: від пошуку і розвідки до промислової розробки;

— сприяти розвитку в Україні виробництва спеціальної техніки та обладнання.

ВИСНОВКИ

1. Ресурсів і запасів вуглеводнів в Україні цілком достатньо для забезпечення потреб національної економіки.

2. В Україні відсутні механізми та інструменти державної політики, використання яких дозволить збільшити видобуток вуглеводнів для досягнення цілей, окреслених органами державної влади.

3. У формуванні та реалізації державної політики у сфері нафтогазовидобутку наявна низка проблем, що не дозволяють найближчим часом забезпечити сталий розвиток галузі.

4. Щоб стабілізувати, а в майбутньому — збільшити видобуток вуглеводнів, органам виконавчої влади слід створити максимально сприятливі умови для залучення інвестицій у розвідку, розробку й промисловий видобуток вуглеводнів, які б виключали постійне змінення "правил гри", забезпечували прозорість встановлених правил і процедур, надійно гарантували повернення вкладених коштів та отримання прибутку.

5. Досягти поставлених цілей можна, реалізувавши низку запропонованих у статті заходів, спрямованих на вдосконалення державної політики у сфері нафтогазовидобутку.

Перспективи подальших досліджень. У подальшому роботу буде зосереджено на розробленні конкретних інструментів, що дозволять реалізувати наведені в статті заходи зі вдосконалення державної політики.

Література:

1. Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. — Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=260994>

2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

References:

1. Ministry of Fuel and Energy of Ukraine (2014), "Energy Strategy of Ukraine until 2030", available at: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=260994> (Accessed 18 March 2015).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "About the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19> (Accessed 18 March 2015).

Стаття надійшла до редакції 27.04.2014 р.