

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 304.13
К 637

К 637 **Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В.**
*Комплексный реинжиниринг процессов хозяйственного освоения
ресурсов гелия на Востоке России.* – Новосибирск: ИЭОПП СО
РАН, 2012. – 184 с.

ISBN 978-5-68665-248-9

Монография посвящена проблемам развития гелиевой промышленности на базе гелийсодержащих месторождений Восточной Сибири. Рассмотрены предпосылки и возможности организации гелиевых производств в Восточной Сибири. Проведен анализ российского и мирового рынков гелия. Предпринята попытка разработки концептуальных предложений по государственной поддержке и стимулированию реализации гелиевых проектов в Восточной Сибири.

Книга предназначена для специалистов по проблемам развития нефтегазового сектора.

/слов Н.И.

© ИЭОПП СО РАН, 2012 г.
© Крюков В.А., 2012 г.
© Силкин В.Ю., 2012 г.
© Токарев А.Н., 2012 г.
© Шмат В.В., 2012 г.

3. МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГЕЛИЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ

3.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГЕЛИЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

На сегодняшний день нормативно-правовые вопросы сохранения и рационального использования ресурсов гелия в России еще не получили должного развития. Несмотря на более чем тридцатилетнюю историю функционирования гелиевого производства в Оренбурге, в России отсутствует специальное регулирование, регламентирующее вопросы освоения гелийсодержащих месторождений и в законодательном порядке обеспечивающее комплексное извлечение, переработку и хранение гелия. Вопросы законодательного обеспечения создания гелиевых производств на основе ресурсов Восточной Сибири до сих пор находятся в тени технических и финансово-экономических факторов и проблем.

Вместе с тем, анализ опыта создания гелиевой промышленности за рубежом показывает, что ключевое значение с точки зрения сохранения и эффективного использования ресурсов гелия имеет участие государства в формировании систем производства, транспорта и хранения гелия. Необходимо отметить, что сейчас наибольший интерес для анализа представляет опыт законодательного обеспечения и государственного регулирования развития гелиевой отрасли США, имеющий практически вековую историю.

3.1.1. Обзор законодательного обеспечения функционирования гелиевой промышленности в США

История развития гелиевой отрасли в США берет свое начало в 1903 г., когда в Декстере (штат Канзас) был получен газ с высоким содержанием азота и почти с 2% содержанием гелия. Проводимые в дальнейшем геологоразведочные работы выявили ряд месторождений газа с промышленно значимым содержанием гелия. В течение 1910-х годов Правительство США через Горное управление выступило с инициативой по строительству трех экспериментальных заводов по производству гелия в Техасе. Интерес правительства США к гелию в те годы был обусловлен его использованием в качестве инертного «аэростатного» газа для подъема дирижаблей, в использовании которых в то время видели значительный военный потенциал.

По окончании Первой мировой войны в рамках реализации программы дирижаблестроения ВМФ США в апреле 1921 г. компания Linde Air Products ввела в эксплуатацию первый полномасштабный завод по производству гелия мощностью 150 тыс. м³ в год в городе Форт-Уэрт (расположенный в 30 км к западу от Далласа). При этом важно отметить, что компания Linde являлась лишь оператором проекта, а завод работал только на обеспечение потребностей ВМФ США.

Через несколько лет, в 1925 г. Конгресс США в специальном законе «О гелии» (Helium Act of 1925) законодательно закрепил статус гелия, как стратегически важного ресурса с точки зрения обеспечения обороноспособности страны. Ответственность за обеспечение федеральных потребностей в гелии была закреплена за Горным управлением Министерства внутренних дел. Таким образом, все существовавшие в США до 1925 г. гелиевые производства были национализированы и переданы под контроль Горного управления [43]. Помимо жесткого контроля со стороны государственных органов за сферой производства, закон «О гелии» 1925 г. фактически запретил экспорт гелия. Разрешение продаж распространялось только на его незначительные объемы, в основном для научно-исследовательских и медицинских целей. Эти ограничения сохранялись длительное время. Исключение для крупных поста-

вок делалось только дружественным США странам по лицензиям правительства начиная с 1932 г. [26].

В рамках реализации Федеральной программы по гелию Горное управление было уполномочено строить и эксплуатировать заводы по производству и очистке гелия. Первый завод в рамках данной программы был построен в 1929 г. в Армарильо, штат Техас. В качестве сырья использовался газ, добываемый на месторождении Клиффсайд, с которым завод был соединен 19 км трубопроводом. Производственная мощность предприятия составляла 700 тыс. м³ гелия в год.

Потребности в гелии резко возросли во время второй мировой войны с 177 тыс. м³ в 1939 г. до 3,6 млн м³ в 1944 г. [46]. Чтобы удовлетворить потребности армии и флота в США, было построено еще 4 завода. В 1950-е годы с началом холодной войны, потребности США в гелии росли за счет расширения его использования в космических программах и научных исследованиях. С 1950 по 1960 г. потребление гелия в США выросло с 2,3 млн м³ до 13,4 млн м³ [46]. Быстрое истощение запасов гелия в связи с интенсивной эксплуатацией месторождений с высоким содержанием гелия (Хьюгтон-Пэнхендл, Кейес, Гринвуд, Клиффсайд и др.) вызвало серьезную обеспокоенность правительства. В результате в 1958 г. Горным управлением США была разработана долгосрочная программа охраны гелия. Основной направленностью программы было детальное исследование ресурсной базы гелия в США и за рубежом [26].

В 1960 г. Конгрессом США были приняты «Поправки к закону о гелии» 1925 г., суть которых сводилась к формированию принципов государственного регулирования, направленного на стимулирование развития гелиевой отрасли. В марте 1961 г. Программа по охране ресурсов гелия была утверждена Конгрессом и Президентом США и вступила в действие. В соответствии с нею ограничивалась разработка газовых месторождений, содержащих более 0,3% гелия, без его извлечения. Частным компаниям была оказана финансовая помощь для строительства заводов по производству гелиевого концентрата. В свою очередь, правительство обязывалось покупать произведенный частными компаниями гелий по долгосрочным (22-х летним) контрактам и транспортировать по специально построенному трубопроводу в государственное хранилище гелия, созданное в истощенном месторождении Клиффсайд [26].

Поправки в закон о гелии 1960 г. предписывали министерству внутренних дел занять деньги у министерства финансов США для реализации программы по созданию необходимой инфраструктуры для транспортировки и хранения гелия, а также покупки сырья у частных производителей для формирования государственного стратегического запаса гелия [38].

В целом по первоначальному варианту программы консервации гелия, рассчитанному на 25 лет, Правительством США планировалось закупить 2,49 млрд м³ гелия, из которых 1,47 млрд м³ предназначалось для хранения [26]. Для реализации закупок Горное управление получило заем от Министерства финансов США на сумму 252 млн долл. с расчетом, что деньги будут возвращены после будущих продаж гелия [6].

Создание гарантированного рынка сбыта стимулировало частные компании к расширению производства. К 1963 г. на территории США частными компаниями было построено 5 заводов по производству гелиевого концентрата для хранения, а также модернизирован крупный государственный завод Кейес по очистке гелия [26]. В результате производство гелия в США увеличилось с 18 млн м³ в 1960 г. до 130 (!) млн м³ в 1966 г. [38]. Необходимо отметить, что достигнутые в середине 1960-х гг. уровни производства гелия существенно (на 60–70%) превышали текущие (современные) объемы выработки гелия, при этом объемы потребления гелия в США в 1960-е годы были в 3–4 раза меньше текущих.

Таким образом, в результате проводимой государственной политики, направленной на развитие гелиевой промышленности, за сравнительно короткий период времени в стране была создана вся необходимая производственная инфраструктура для надежного обеспечения внутренних потребностей в гелии на долгие годы вперед. Основу данной инфраструктуры составляют следующие объекты:

- естественное подземное хранилище гелия, емкость которого превышает 1 млрд м³, расположенное в отработанном газовом месторождении Клиффсайд;
- разветвленная система трубопроводов протяженностью более 700 км, связывающая гелиевые заводы Канзаса, Оклахомы и Техаса с государственным хранилищем Клиффсайд;

- вспомогательное оборудование для закачки, отбора и очистки гелиевого концентрата из хранилища.

Необходимо отметить, что данные производственные объекты, построенные в 1960-е годы, составляют технологическую основу и до сих пор обеспечивают текущее функционирование гелиевой промышленности США.

Период стремительного развития гелиевой отрасли завершился в 1973 г., когда объем накопленных запасов гелия в государственном хранилище составил 970 млн м³, и стало очевидно, что даже при самых оптимистичных предположениях спрос на гелий будет существенно меньше производственных возможностей частных компаний [43]. Поэтому 12 ноября 1973 г. программа закупок гелия Правительством США у частных заводов для его хранения была досрочно прекращена, а долгосрочные контракты на покупку гелия с частными компаниями были расторгнуты. Таким образом, Правительство США остановило процесс накопления запасов гелия и в течение следующих 20 лет объемы гелия закачиваемого в государственное хранилище были примерно равны изъятому количеству. Следствием прекращения программы консервации гелия стала временная приостановка деятельности многих частных заводов по производству гелия. Однако в условиях избыточного предложения гелия стал расширяться спрос в частном секторе экономики, в том числе за счет появления новых сфер использования гелия [38]. Новое равновесие на американском рынке гелия было найдено только в середине 1980-х гг., при этом, несмотря на то, что заводы подконтрольные Горному управлению США еще работали, большая часть предложения гелия обеспечивалась за счет частного сектора. При этом частные американские газовые компании к этому времени контролировали всю цепочку создания добавленной стоимости при операциях с гелием не только на внутреннем, но и на мировом рынке.

В этих условиях в 1988 г. Административно-бюджетное управление при Президенте США предложило отказаться от прямого присутствия государства в сфере производства гелия. Это предложение было отклонено Конгрессом. Однако в 1992 г. Правительство США предложило компромиссное решение, суть которого состояла в том, чтобы сохранить государственные мощности в сфере производства гелия, при этом дать возможность правительственным учреждениям удовлетворять потребности государственного сектора в гелии за счет частных поставок [38].

В 1993 г. в Конгрессе начались дебаты по гелиевой программе, в ходе которых на основе материалов, представленных подкомитетом Конгресса по энергетике и природным ресурсам, обсуждалась целесообразность ее продолжения. В частности, вице-президент США Альберт Гор настаивал на модернизации программы и ее сохранении, но члены Палаты Представителей предложили приватизировать гелиевую промышленность, а доходы от такой приватизации передать Казначейству США в счет погашения госдолга, накопившегося за годы реализации государственных программ поддержки развития гелиевой отрасли [26].

Необходимо отметить ряд объективных факторов, оказавших наибольшее влияние на развитие гелиевой отрасли США в середине 1990-х годов:

- производственные мощности по извлечению и очистке гелия, контролируемые Горным управлением, часто критиковались в Конгрессе как физически изношенные и неэффективные;
- спрос на гелий со стороны частного сектора значительно превышал потребности государственных учреждений;
- суммарный долг перед Министерством финансов, накопленный за время действия государственных программ поддержки гелиевой отрасли, составил 1,4 млрд долл. [38].

Учитывая данные обстоятельства, в 1996 г. Конгрессом США был принят «Закон о приватизации гелия» (Helium Privatization Act of 1996), согласно которому основная часть «избытка государственной собственности» должна быть приватизирована, кроме 600 млн куб. футов (17 млн м³) гелия в хранилищах, сохраняемых в собственности государства [26].

Незадолго до принятия Закона о приватизации гелия, Конгресс США закрыл Горное управление и передал все полномочия по реализации государственной политики в гелиевой отрасли Бюро по управлению землями Министерства внутренних дел США. Согласно Закону о приватизации гелия, Бюро по управлению землями обязано обеспечить выполнение следующих основных положений закона:

- к 9 апреля 1998 г. прекратить производство и продажу чистого гелия сорта «А» на всех государственных предприятиях по извлечению и очистке гелия;

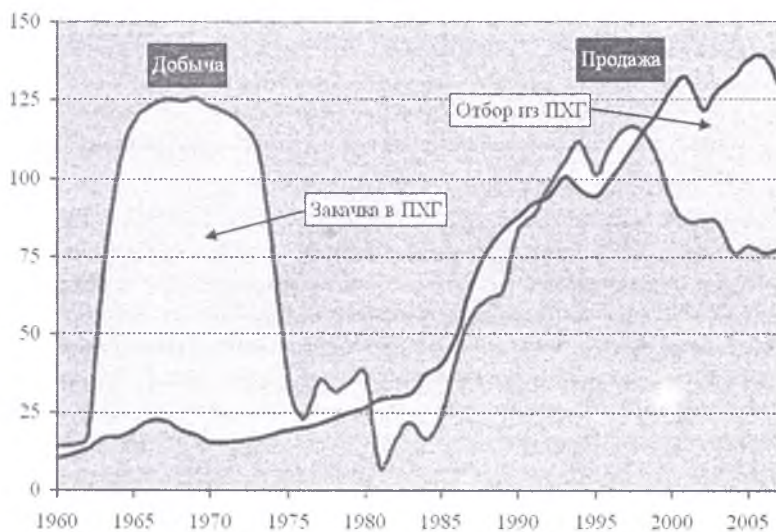
- потребности государственного сектора в гелии должны быть удовлетворены частными компаниями, однако объем этих поставок должен быть эквивалентен покупкам неочищенного гелия частными поставщиками из государственного хранилища;
- в течение двух лет после остановки государственных заводов по производству гелия, данные активы, находящиеся под контролем Бюро по управлению землями, должны быть распроданы;
- накопленные за годы действия федеральной программы запасы гелия в государственном хранилище Клиффсайд должны быть проданы с таким расчетом, чтобы к 1 января 2015 г. в государственной собственности осталось не более 17 млн м³. При этом отпускные цен должны быть достаточными, чтобы возместить Министерству финансов США накопленный долг и начисленные проценты [43].

В связи с вступлением в силу Закона о приватизации гелия в 1996 г., этот газ стал активно извлекаться частными операторами из хранилища. Вместе с тем, в настоящее время разрабатываемые гелиеносные месторождения природного газа Техаса, Оклахомы и Канзаса, которые долгое время были основными источниками гелия для США и всего остального мира, вступили в стадию падающей добычи. В последние годы производство гелия в США сокращается на 10–15% в год [38]. Поэтому в настоящее время суммарный отбор гелия из хранилища существенно превышает объемы закачки гелия в ПХГК (рис. 3.1).

Таким образом, доступ частных компаний к запасам Бюро по управлению землями на сегодняшний день позволяет лишь стабилизировать суммарное предложения гелия в США. По данным Геологической службы США, за 2007–2008 гг. запасы гелия в хранилищах сократились более чем на 110 млн м³.

Закон о приватизации гелия окончательно перевел деятельность в сфере извлечения и очистки гелия в русло частного бизнеса, однако контроль государства за системой транспортировки и хранения гелия был сохранен. Более того, Бюро по управлению землями США получило дополнительный инструмент влияния на цены через проводимые с 2003 г. «открытые

торги» по продаже неочищенного гелия из государственных хранилищ. Первоначально закон установил цену на неочищенный гелий из государственных хранилищ в размере 47 долл./тыс. куб. футов (1,7 долл./тыс. м³). Постепенная индексация цен с учетом инфляции довела установленные Бюро по управлению землями США цены на гелий до сегодняшних 75 долл./тыс. куб. футов (2,7 долл./тыс. м³).¹ Как уже отмечалось выше, данные цены являются отправной точкой для всех игроков рынка и оказывают значительное влияние на формирование стоимости на следующих стадиях технологической цепочки.



Источник: Selling the Nation's Helium Reserve [42].

Рис. 3.1. Динамика использования гелия из хранилищ в США

¹ Bureau of Land Management Adjusts Price of Federal Crude Helium. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.blm.gov/nm/st/en/info/newsroom/2010/august/bureau_of_land_management.html.

Резюмируя проведенный анализ более чем вековой истории развития американской гелиевой промышленности и деятельности Правительства США с точки зрения законодательного обеспечения сохранения и рационального использования ресурсов гелия, можно отметить следующее:

- 1) на протяжении почти всего XX века гелий был объектом серьезного государственного регулирования в значительной степени из-за его стратегического значения с точки зрения обеспечения национальной безопасности и развития важнейших инновационно-ориентированных отраслей экономики;
- 2) основная производственная инфраструктура гелиевой промышленности США (хранилище, система трубопроводов, заводы по извлечению и очистке) была создана при прямом государственном участии и эффективном регулировании и стимулировании развития отрасли;
- 3) важнейшее значение с точки зрения сохранения ресурсов гелия при разработке газовых месторождений имело создание в 1960-е годы за счет государственных инвестиций хранилища гелия и связанной с ним инфраструктуры по транспортировке гелия;
- 4) несмотря на то, что в последние годы производство и продажи гелия полностью перешли под контроль частного бизнеса, Правительство США до сих пор сохраняет контроль за ключевыми объектами инфраструктуры по хранению и транспортировке гелия, и тем самым выполняет важную координирующую роль в развитии гелиевой отрасли.

Таким образом, ключевой момент, на который необходимо обратить внимание, рассматривая опыт создания гелиевой промышленности в США с точки зрения возможности и целесообразности его применения в России, – это прямое участие государства в создании системы транспортировки и хранения гелия, а также жесткий контроль государственных органов власти за функционированием и использованием данной инфраструктуры. Опыт США показывает, что на начальной стадии формирования гелиевой промышленности решения, связанные со строительством

вом ключевых производственных и инфраструктурных объектов (гелиевых хранилищ и связанных с ними систем сбора и транспортировки сырья), должны приниматься при непосредственном участии государства как собственника недр, заинтересованного в создании условий для сохранения и рационального использования гелиевых ресурсов.

3.1.2. Нормативно-правовое обеспечение развития гелиевой промышленности в России

На сегодняшний день в России фактически отсутствует законодательная база, регламентирующая решение задач комплексного извлечения и рационального использования гелия при разработке и освоении гелийсодержащих месторождений природного газа. В настоящее время гелий не входит в список стратегических видов полезных ископаемых.¹ В соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) «Добыча природного газа и газового конденсата» (код 11.10.2) включает, в том числе «извлечение гелия и сероводорода».² Таким образом, вопросы освоения гелиеносных месторождений относятся к газовой отрасли. При этом специальное регулирование, регламентирующее требования по извлечению и утилизации ценных компонентов из добываемого газа, в настоящее время отсутствует.

В этой связи при освоении газовых месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока необходима подготовка законодательного обеспечения сохранения и эффективного использования запасов гелия этих месторождений, находящихся на государственном балансе. При этом данные требования по извлечению,

¹ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 210 «Об утверждении списка стратегических видов полезных ископаемых, сведения о которых составляют государственную тайну». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12126337>.

² Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Утвержден Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=77392>.

хранению и утилизации гелия должны быть обязательными условиями лицензионных соглашений с соответствующими недропользователями [15].

Необходимо отметить, что в 2006 г. ОАО «Газпром» выступило с инициативой разработки специальной федеральной программы «Гелий России» и федеральных законов «О гелии» и «О сложнокомпонентных месторождениях», в которых должны быть определены механизмы решения вопросов комплексного использования, хранения и реализации гелия и других ценных компонентов месторождений углеводородного сырья на Востоке России.¹

Необходимость разработки государственной программы по рациональному использованию гелия Восточной Сибири и Дальнего Востока отмечается и в «Программе создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке Единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона». В соответствующем разделе Восточной газовой программы «Гелий и проблемы его использования» [15] отмечается, что в целях эффективного государственного регулирования указанных вопросов необходимо проведение следующих мероприятий:

- определение правовыми и нормативными документами ресурсной базы месторождений природного и попутного газа для промышленного выделения гелия. Пороговая концентрация гелия в таких месторождениях должна быть не менее 0,1% об. Это соответствует мировым тенденциям строительства новых гелиевых заводов;
- рассмотрение вопроса резервирования гелия с целью предотвращения его безвозвратных потерь и создания надежной ресурсной базы России для развития высоких технологий, особенно в области энергетики, с учетом существенного превышения добычи гелия по сравнению с возможностями его текущей реализации на рынке;

¹ Материалы конференции «Объединенная Иркутская область: перспективы роста». – [Электронная версия]. – Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/press/news/2006/april/article55705>.

- создание благоприятных экономических условий для строительства частных хранилищ гелия и хранилищ со смешанной (частной и государственной) формой собственности;
- создание подземных хранилищ гелия объемом 1–2 млрд м³ на базе соляных пластов усольской свиты – подземные резервуары в каменной соли, отложения которой распространены на достаточно обширной территории Восточной Сибири;
- освобождение собственников подземных хранилищ гелия от налоговых платежей за недропользование, на основные средства и запасы хранимого гелиевого концентрата с целью привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры гелия в Восточной Сибири и Якутии при эксплуатации ПХГК;
- создание нового типа крупногабаритных, до 120 м³ жидкого гелия, транспортных железнодорожных цистерн для стабильной перевозки гелия.

3.2. МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕЛИЕВЫХ ПРОЕКТОВ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ

Для успешного осуществления проектов, связанных с добычей, извлечением, очисткой, хранением и транспортировкой гелиевых ресурсов Восточной Сибири, требуется разработка и проведение государством системы эффективных мер, направленных на стимулирование развития гелиевой промышленности. Государственная поддержка должна создать благоприятные условия для привлечения инвесторов, эффективной работы нефтегазовых и других компаний по развитию гелиевой промышленности.

В целом государственная политика (прежде всего стимулирующая) применительно к развитию гелиевой промышленности должна осуществляться по нескольким ключевым направлениям (рис. 3.2):

- государственное регулирование развития отрасли (с акцентом на меры по стимулированию), включая налоговую, промышленную и экспортную политику;

- координация действий и стратегий различных компаний;
- участие в инвестициях в создание общей инфраструктуры и объектов гелиевой промышленности;
- стимулирование спроса на гелий на внутреннем рынке.

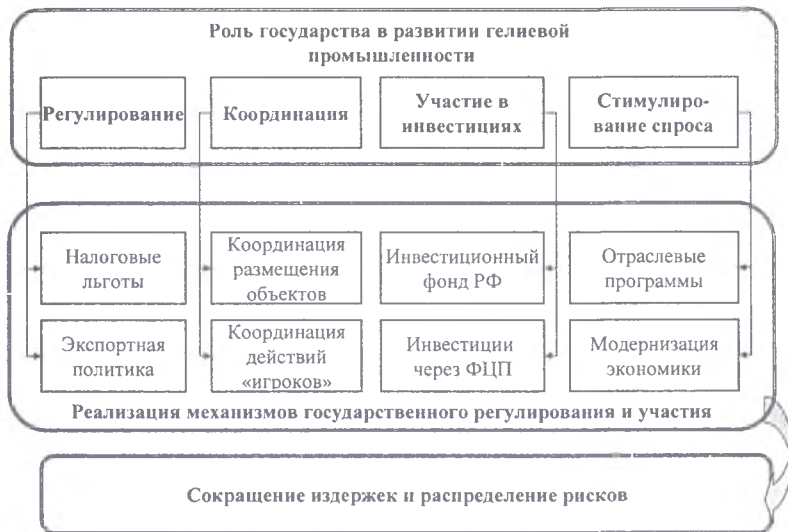


Рис. 3.2. Роль государства в развитии гелиевой промышленности

Механизмы государственного регулирования реализации гелиевых проектов в Восточной Сибири должны включать комплекс мер в следующих областях:

- недропользование – для стимулирования наиболее рационального вовлечения гелиевых ресурсов Восточной Сибири в хозяйственный оборот;
- налогообложение – для создания нефтегазовым компаниям благоприятных условий для реализации проектов по извлечению, очистке, хранению и транспортировке гелия;
- ценообразование – при закупках гелия для формирования государственного резерва в ПХГК;

- экспортная политика – содействие производителям по выходу на новые рынки для роста объемов и повышения эффективности экспорта российского гелия;
- экологическая политика, стимулирующая эффективное использование всех компонентов добываемой продукции, включая гелий;
- таможенная политика, предоставляющая предприятиям и организациям, реализующим гелиевые проекты, дополнительные стимулы, повышающие коммерческую привлекательность проектов, используя механизмы предоставления целевых таможенных льгот.

3.2.1. Налоговое регулирование развития гелиевой промышленности

Среди мер государственного регулирования важнейшее значение, с точки зрения повышения коммерческой эффективности гелиевых проектов, должны играть механизмы налогового стимулирования. Данные меры должны охватывать весь производственный цикл: от добычи гелийсодержащего газа до его реализации на внутреннем и внешних рынках.

Налог на добычу для гелийсодержащего газа

К настоящему времени для новых нефтегазовых провинций в России применяется целый комплекс мер налогового стимулирования. Эти меры включают льготы по основным налогам, взимаемым при добыче и реализации нефти, – налогу на добычу и экспортной пошлине.

Применительно к ресурсам газа государство вплоть до настоящего времени не использует механизмов стимулирования. При этом газовая промышленность требует аналогичных (или даже более «сильных») мер. Это обусловлено рядом обстоятельств, которые усложняют добычу газовых ресурсов, а также их транспортировку до рынков. К таким факторам в том числе относится и наличие гелия: необходимость его выделения, очистки и хранения, что связано со значительными капитальными затратами.

Необходимо применение дифференцирующих и стимулирующих механизмов налогового регулирования при разработке ресурсов газа в Восточной Сибири. Отсутствие вплоть до настоящего времени практических шагов применительно к данной отрасли (в отличие от нефтедобычи) не способствует ускоренному и комплексному освоению ресурсов газа Восточной Сибири.

Один из факторов дифференциации предлагается определять закрытым перечнем особых условий добычи, при наличии которых к объекту применяется поправочный коэффициент в течение всего срока разработки. К таким условиям следует отнести: использование части добываемого газа для закачки в пласт, аномально высокие глубины залегания продуктивных пластов и высокое содержание гелия (например, более 0,1%). Необходимость такой дифференциации налога на добычу для газа связана с тем, что рациональное освоение месторождений с высоким содержанием гелия требует значительных дополнительных инвестиций в объекты по его выделению, очистке и хранению. Применение такого подхода будет выравнивать условия разработки месторождений с высоким содержанием гелия и обычных объектов.

Налог на прибыль

Налог на прибыль (наряду со специальными налогами) имеет важное значение с точки зрения общей налоговой нагрузки на нефтегазовые компании. Поэтому условия взимания данного налога важны для привлечения инвестиций в районы нового освоения, в проекты по глубокой переработке газового сырья с выделением гелия.

Представляется целесообразным введение и использование инвестиционной льготы (сокращение налогооблагаемой базы на величину инвестиций) при освоении новых нефтегазовых провинций, прежде всего Восточной Сибири. Введение инвестиционной льготы будет адекватно компенсировать повышенные риски и затраты нефтегазовых компаний в районах нового освоения.

В настоящее время субъекты Федерации могут снизить ставку налога для отдельных категорий налогоплательщиков в части суммы налога, зачисляемого в их бюджеты, только на 4,5%

(с 18 до 13,5%). Таким образом, ограничен объем льгот по рассматриваемому налогу, который регионы могут предоставить для стимулирования деловой активности на их территории. Такое положение ограничивает возможности нефтегазовых регионов для формирования более адекватных условий для привлечения инвестиций, для стимулирования (поддержания) деловой активности. Для районов нового освоения представляется целесообразным увеличение возможностей налогового регулирования для субъектов Федерации.

Также необходимо уточнение и совершенствование законодательной базы для стимулирования НИОКР. Представляется целесообразным относить затраты на НИОКР в полном объеме на расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль (независимо от характера полученных результатов и без ограничений по сроку внедрения полученных результатов). Следует установить единые условия признания и списания расходов на НИОКР в налоговом законодательстве и нормативно-правовых актах по бухгалтерскому учету.

Налог на имущество

Налог на имущество относится к налогам, имеющим региональный статус. Учитывая высокую капиталоемкость гелиевых производств и ПХГК, представляется целесообразным применение льгот по данному налогу (как минимум на период окупаемости гелиевых проектов).

Для привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры гелиевых производств в Восточной Сибири целесообразно использовать освобождение собственников подземных хранилищ гелия на весь период их функционирования от платежей за недропользование.

Целесообразно принять ряд изменений в налогообложение, которые будут в том числе стимулировать развитие гелиевой промышленности, применительно к НДС:

- упрощение механизма возмещения НДС при экспорте;
- увеличение продолжительности налогового периода по НДС в целях увеличения располагаемых финансовых ресурсов предприятий.

3.2.2. Стимулирование развития гелиевой промышленности

Меры государства по стимулированию развития производств по извлечению и очистке гелия

Развитие перерабатывающих производств (в том числе гелиевых производств в рамках центров глубокой переработки газа – ЦГПГ) является одним из приоритетов государственной политики.

Основными инструментами, необходимыми для развития производств по извлечению и очистке гелия на востоке страны, являются:

- проведение институциональных преобразований для более эффективного управления гелиевой промышленностью и повышения ее конкурентоспособности (включая создание государственной компании «Росгелий», разработку и реализацию долгосрочной программы развития гелиевой промышленности в России);
- совершенствование системы разрешений при проектировании и строительстве новых производств. Наличие жестких, иногда дублирующих требований ведомств, включая вопросы безопасности, увеличивает сроки проектирования, стоимость строительства и, как следствие, затягивает ввод новых производств;
- упрощение доступа к современным зарубежным технологиям и комплектным поставкам технологических установок, обеспечивающих конкурентоспособность продукции на уровне ведущих мировых производителей;
- стимулирование инновационной и инвестиционной активности в гелиевой промышленности;
- осуществление таможенно-тарифной политики, направленной на создание благоприятных условий для создания новых гелиевых производств;
- защита интересов отечественных экспортеров на зарубежных рынках (торговая политика);
- стимулирование внутреннего спроса на гелий.

Стимулирование государством создания мощностей по хранению и транспортировке гелия

Для формирования сбалансированной системы «извлечение гелиевого концентрата – хранение – очистка – транспорт – сбыт получаемой продукции» необходимо создание адекватных мощностей по хранению и транспортировке гелия.

Необходимо стимулирование со стороны государства создания мощностей по хранению и транспортировке гелия, а также его участие в финансировании на принципах ГЧП. Применительно к созданию мощностей по транспортировке гелия и ПХГК целесообразны следующие стимулирующие меры со стороны государства:

- предоставление налоговых льгот на срок окупаемости (или на определенный промежуток времени) по налогам на прибыль и на имущество;
- отмена таможенных пошлин на ввоз оборудования, используемого для создания новых мощностей и не производящегося в России;
- для проектов по созданию транспортных мощностей и ПХГК предоставление кредитов на льготных условиях.

Необходимо рассмотреть возможности участия государства в финансировании проектов по созданию мощностей по хранению и транспортировке гелия. В настоящее время государство обладает рядом инструментов активной инвестиционной политики. С точки зрения реализации и финансирования проектов по созданию ПХГК и транспортировке гелия наиболее эффективным может быть софинансирование проектов через Инвестиционный фонд РФ и Федеральные целевые программы ФЦП).

Также большое влияние на эффективность гелиевых проектов будет оказывать **система (нормы и правила) формирования государственных резервов в ПХГК**. С точки зрения компаний наиболее эффективным представляется закупка всего гелия, который не находит спроса на рынке, государством в свой резерв. В этом случае важнейшим вопросом становится цена (формула цены), по которой государство будет закупать гелий. Уровень такой цены может определяться на основе цен внутреннего рынка с определенной скидкой (поскольку компа-

нии должны быть в первую очередь ориентированы на реализацию гелия на рынке). Данная скидка должна учитывать:

- затраты на транспортировку гелия;
- затраты на хранение гелия (текущие и капитальные затраты при предположении, что проект строительства ПХГК должен быть окупаемым);
- перспективы реализации гелия на внешнем рынке в будущем (вероятно, по более высоким ценам по сравнению с внутренней ценой на гелий в момент покупки);
- фактор времени при оценке коммерческой эффективности инвестиционных проектов (или процент по кредиту, выданному на строительство ПХГК).

Таким образом, значимость освоения ресурсов гелия Восточной Сибири и их последующего хранения и реализации предполагает необходимость государственного участия. Основные механизмы такой поддержки должны включать целый ряд мер (табл. 3.1), среди которых:

- стимулирование комплексных программ утилизации ПНГ с акцентом на комплексное использование всех полезных компонентов добываемого сырья (включая гелий);
- стимулирование максимально полного отбора целевых компонентов (C_{2+} , гелий) из природного газа и ПНГ для их дальнейшей переработки, прежде всего перед отправкой газа на экспорт;
- участие в инвестициях в объекты производственной и социальной инфраструктуры (например, через Инвестиционный фонд РФ и ФЦП) на принципах ГЧП;
- снижение и отмена таможенных пошлин на импортное технологическое оборудование, не производимое в России;
- координация деятельности компаний (проектов) в области транспорта гелия с учетом развития гелиевых производств;
- участие в инвестициях в системы транспорта гелия, создание ПХГК на принципах ГЧП;
- предоставление льгот (по налогам на прибыль и имущество) для ЦППГ, включающих гелиевые производства, до момента окупаемости проектов;

Меры государственной поддержки развития гелиевой промышленности

Направления поддержки	Меры государственной поддержки
Стимулирование производства сырья для гелиевой промышленности	<ul style="list-style-type: none"> • Стимулирование комплексных программ утилизации ПНГ с акцентом на развитие газопереработки, газохимии, гелиевых производств • Стимулирование максимально полного отбора целевых компонентов (C₂₊, гелий) из природного газа и ПНГ для их дальнейшей переработки, прежде всего перед отправкой газа на экспорт
Сокращение издержек на строительство новых гелиевых производств	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в инвестициях в объекты производственной и социальной инфраструктуры (например, через ФЦП и Инвестиционный фонд РФ) • Снижение и отмена таможенных пошлин на импортируемое технологическое оборудование, не производимое в России
Сокращение издержек в период эксплуатации гелиевых производств (в составе ЦГПГ)	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставление льгот (по налогам на прибыль и имущество) для ЦГПГ (в состав которых входят гелиевые производства) до момента окупаемости проектов • Координация государством стратегий разных компаний при создании и развитии объектов гелиевой промышленности
Обеспечение возможностей эффективной транспортировки гелия	<ul style="list-style-type: none"> • Координация деятельности компаний (и проектов) в области транспорта гелия с учетом развития газопереработки и газохимии • Участие в инвестициях в системы транспорта гелия, экспортных терминалов на принципах ГЧП
Стимулирование создания ПХГК	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в инвестициях в ПХГК (например, через Инвестиционный фонд РФ) • Налоговые льготы по налогу на имущество, за право пользования недрами • Формирование политики цен на гелий при его закупках для государственного резерва
Консолидация отрасли для реализации государственной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Устранение предпосылок для корпоративных конфликтов и недобросовестной конкуренции • Содействие оптимизации потоков сырья и продукции в масштабах страны • Содействие выходу и укреплению позиций российского гелия на внешних рынках • Передача регулирующих функций по отрасли в единый государственный орган

- координация государством стратегий разных участников (компаний) в области развития гелиевой промышленности; устранение предпосылок для корпоративных конфликтов и недобросовестной конкуренции;
- содействие оптимизации потоков гелия в стране;
- содействие выходу и укреплению позиций российской гелиевой промышленности на внешних рынках.

3.3. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА, ТРАНСПОРТА И ХРАНЕНИЯ ГЕЛИЯ

3.3.1. Роль государства в координации политики нефтегазовых компаний в рамках гелиевых проектов

Особенность проектов по комплексному освоению нефтегазовых ресурсов (в том числе ресурсов гелия) в Восточной Сибири состоит в том, что их реализация требует совместных усилий ряда компаний. Реализация гелиевых проектов на территории Восточной Сибири требует формирования механизмов и процедур совместного участия ряда компаний, координации стратегий разных участников.

Необходимость государственного участия и координации стратегий разных компаний при создании перерабатывающих производств и транспортных систем (в том числе применительно к ресурсам гелия) в Восточной Сибири обусловлена целым рядом факторов:

- огромные территории, на которых ведется деятельность, в том числе по вовлечению в хозяйственный оборот ресурсов газа и гелия;
- значительная удаленность нефтегазовых районов (районов, где добывается гелийсодержащий газ) от рынков сбыта, что значительно повышает затраты на транспортировку продукции (в том числе гелия);

- комплексный, межотраслевой и межрегиональный характер решаемых задач;
- необходимость согласования действий и интересов многих участников, включая государство, регионы и частные компании;
- слабое развитие инфраструктуры в районах создания объектов гелиевой промышленности;
- значительная неопределенность технико-экономических условий развития гелиевых производств, которая обусловлена неопределенностью затрат, рынков сбыта и цен реализации гелия;
- целесообразность формирования единой экспортной политики применительно к ресурсам гелия.

Прямое и косвенное участие государства

Одна из важнейших задач государства – минимизировать риски и снизить высоту «барьеров», которые препятствуют привлечению частных инвестиций и участию в проектах широкого круга компаний. Масштабы и характер процессов освоения ресурсов гелия в Восточной Сибири таковы, что частные компании без участия государства (напрямую или косвенно в рамках системы государственного регулирования, включая, например, налоговое стимулирование) не в состоянии обеспечить эффективную реализацию значительной части проектов по созданию и развитию объектов гелиевой промышленности.

При этом государство может участвовать в создании системы производства, транспорта и хранения гелия как напрямую, так и косвенно. Прямое участие государства предполагает:

- участие в собственности компаний по производству, транспорту и хранению гелия (данные компании могут находиться в собственности государства полностью или частично);
- участие в финансировании гелиевых проектов – от финансирования гелиевых производств (извлечения и очистки) до финансирования систем транспортировки и хранения гелия.

Косвенное участие государства предполагает:

- формирование норм и правил использования ресурсов гелия (включая обязательность выделения гелия при его определенном содержании в газе);
- формирование условий для развития отраслей и производств, потребляющих гелий;
- налоговое стимулирование создания объектов гелиевой промышленности.

В целом роль государства как прямого участника процессов вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов гелия должна состоять в следующем:

- компенсация (принятие части рисков) рисков компаниям, осуществляющим извлечение, очистку, транспортировку и хранение гелия. В качестве конкретного механизма может рассматриваться закупка государством гелия для формирования своего резерва и его хранение в ПХГК;
- софинансирование проектов, связанных с извлечением и очисткой гелия, с созданием ПХГК, включая инфраструктуру, социальные объекты;
- прямое соучастие в реализации проектов.

Шаги и меры государства на первоначальных этапах создания гелиевой промышленности в Восточной Сибири заключаются в:

- создании условий, обеспечивающих приемлемую эффективность проектов в гелиевой промышленности;
- формировании политики, ориентированной на уменьшение технологического и финансового риска для компаний;
- поощрении инновационного развития российской экономики (прежде всего, стимулирование спроса на гелий);
- формирование налоговой системы, которая адекватно учитывала бы повышенные риски и затраты, связанные с реализацией проектов по извлечению, очистке, хранению и транспортировке гелия, добываемого в Восточной Сибири.

3.3.2. Участие государства в финансировании проектов

Общим средством для развития гелиевой промышленности на Востоке России является привлечение требуемых инвестиций для реализации конкретных гелиевых проектов. При этом следует исходить из того, что в условиях рыночной экономики государственные инвестиции будут направляться преимущественно в развитие инфраструктурных объектов. В гелиевой промышленности к таким объектам могут быть отнесены ПХГК.

Роль государства в инвестиционном процессе в основном состоит в координации совместных действий, снижении рисков и подаче позитивных «сигналов» для частного бизнеса, который должен взять на себя основную нагрузку по финансированию инвестиций в коммерчески ориентированные проекты.

На практике в формировании партнерских отношений между государством и бизнесом при создании и развитии гелиевых производств на Востоке России важное значение имеют следующие вопросы:

- 1) сфера распределения ответственности и рисков, т.е. за что должно отвечать государство, а за что – частный бизнес;
- 2) отбор проектов (и определение критериев такого отбора) для реализации совместными усилиями;
- 3) координация проектов, осуществляемых разными компаниями (операторами и инвесторами), с целью наиболее эффективного использования ресурсов и развития территорий;
- 4) выбор взаимоприемлемых форм партнерства с учетом условий конкретных проектов и возможностей, предоставленных действующим законодательством (особенно по участию в проектах иностранных инвесторов).

Поставленные вопросы к настоящему времени еще не получили должного ответа по той причине, что пока еще очень мало примеров успешного осуществления крупных инвестиционных проектов в форме государственно-частного партнерства. Поэтому сегодня можно говорить лишь о некоторых общих подходах к решению проблем формирования партнерских отношений между государством и бизнесом применительно к развитию гелиевой промышленности на Востоке страны.

Что касается распределения сфер ответственности и рисков, то основным полем деятельности и **финансового участия государства** следует считать:

- развитие общехозяйственной инфраструктуры территорий (в первую очередь, строительство путей сообщения и развитие дорожной сети общего пользования);
- страхование инвестиционных рисков и предоставление государственных гарантий Российской Федерации под финансирование инвестиционных проектов;
- прямое долевое участие в финансировании инвестиций по проектам, имеющим государственное значение и способствующим комплексному социально-экономическому развитию территорий с целью повышения привлекательности такого рода проектов для частных инвесторов.

К сфере ответственности бизнеса относится инвестирование и практическая реализация гелиевых проектов, а также преимущественное участие в развитии специализированной инфраструктуры.

В качестве главного критерия при отборе проектов для осуществления на основе партнерства следует рассматривать их соответствие внутри- и внешнеполитическим целям и задачам государства. При этом в практическом плане решение данного вопроса связано с организацией и проведением экспертизы проектов, которая должна учитывать не только бюджетно-финансовую эффективность, но и другие количественные и качественные параметры:

- привлекательность рынков сбыта продукции с точки зрения интересов национальной экономики;
- степень технологической инновационности и возможности привлечения российских подрядчиков и поставщиков;
- комплексный характер проектов в контексте общего экономического развития территорий;
- рост занятости населения и возможности решения социальных проблем регионов.

Вопрос выбора взаимоприемлемых форм партнерства между государством и бизнесом можно считать наиболее противоречивым и в тоже время наиболее принципиальным с позиций привлечения инвестиций.

Партнерство должно строиться на основе разумного баланса интересов государства и частного бизнеса, справедливого, по мнению обеих сторон, распределения рисков и доходов. И если такой баланс существует, то государство и бизнес получают выгоды, недостижимые при попытке самостоятельного инвестирования. Но в российских условиях найти форму, а точнее говоря, реализовать какую-либо из апробированных форм партнерства, обеспечивающих необходимый баланс интересов, не просто. Проблема заключается в том числе в слабой подготовленности институциональной среды к практической реализации государственно-частного партнерства.

Тем не менее, общий настрой государства по вопросу партнерства с бизнесом и состояние нормативно-правовой базы таковы, что не чинят непреодолимых препятствий для перевода этого вопроса из области пожеланий и теоретических рассуждений в практическое русло. Существует ряд серьезных проблем, но их следует столь же серьезным образом решать. Это можно сделать, внося «точечные» поправки и дополнения в концессионное, налоговое, земельное и сопутствующее законодательство.

Применительно к развитию гелиевой промышленности на Востоке России наиболее обоснованным представляется участие государства в финансировании проектов по созданию ПХГК. Такое положение связано в том числе:

- с целесообразностью создания крупных ПХГК, которые могли бы использовать несколько компаний и где мог бы храниться государственный резерв гелия;
- со значительным объемом инвестиций;
- с возможностью получения эффекта от масштаба (с ростом объема ПХГК снижается их удельная капиталоемкость).

Финансирование таких проектов (как создание крупных ПХГК) может осуществляться через Инвестиционный фонд РФ или Федеральные целевые программы.

Приоритет в системе мер государственной поддержки должен быть отдан участию государства в финансировании инвестиций в инфраструктурную часть проектов, включая ПХГК и инфраструктуру перерабатывающих предприятий. Также важное значение будут иметь нормы и правила функционирования ПХГК (особенно в части формирования и использования государственного резерва гелия).

Следует особо подчеркнуть, что меры подобного рода с успехом применяются в других странах. Например, в США ПХГК были построены на средства бюджета, но в дальнейшем эти инвестиции возвращаются государству (причем с учетом накапливаемых процентов, что отражается на текущих ценах на гелий в США и, как следствие, на мировом рынке).

Таким образом, участие государства создает благоприятные предпосылки для строительства и развития гелиевых производств и в целом для создания конкурентоспособной на мировых рынках гелиевой промышленности.

3.4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОМПАНИИ «РОСГЕЛИЙ», КООРДИНИРУЮЩЕЙ РАЗВИТИЕ ГЕЛИЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Учитывая специфику развития гелиевой промышленности, необходимо активное участие государства в вопросах освоения ресурсов газа с высоким содержанием гелия. Представляется целесообразным создание компании, которая проводила бы государственную политику в этой отрасли, осуществляла мониторинг и давала рекомендации по гелиевой политике, обеспечивала бы необходимый государственный контроль, а также развитие гелиевых технологий. В России необходимо создать программу развития гелиевой промышленности, которая бы затрагивала весь комплекс проблем развития отрасли и в том числе обеспечивала бы участие государства в разработке и совершенствовании технологий извлечения, очистки, хранения и транспортировки гелия. Одним из принципов государственной политики может стать требование обязательного выделения гелия из газов, в которых его концентрация превышает определенный уровень.

Для координации развития гелиевой промышленности в России представляется целесообразным создание государственной компании «Росгелий». Деятельность компании («Росгелий») должна быть направлена на формирование и реализацию

государственной политики по развитию гелиевой промышленности в России:

- координация действий компаний с целью эффективного развития гелиевых производств;
- участие в реализации гелиевых проектов, включая развитие инфраструктуры;
- реализация научно-технической политики в гелиевой промышленности;
- формирование условий для рационального использования ресурсов гелия;
- создание предпосылок для надежного обеспечения внутреннего спроса на гелий;
- содействие выходу российских компаний на мировые рынки и достижение определенной доли на этих рынках;
- участие в разработке, реализации и мониторинге Программы развития гелиевой промышленности в России.

Для достижения целей и задач государственной политики в данной отрасли компания «Росгелий» должна выполнять следующие основные функции:

- организует разработку Программы развития гелиевой промышленности России; в дальнейшем «Росгелий» является одним из основных ее исполнителей, а также ведет мониторинг ее реализации; разрабатывает предложения по ее корректировке, учитывая ее фактическое исполнение в меняющихся внешних условиях, а также уточнение ресурсной базы и стратегий нефтегазовых компаний по развитию гелиевой промышленности;
- разрабатывает проекты законов и нормативно-правовых документов по развитию гелиевой промышленности в России;
- разрабатывает предложения по стимулированию спроса на гелий на внутреннем рынке;
- рассматривает проекты по развитию гелиевой промышленности с точки зрения целесообразности их последующего софинансирования за счет собственных и государственных средств;

- осуществляет организационную и финансовую поддержку научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по гелиевой проблематике;
- осуществляет софинансирование проектов по излечению, очистке, хранению и транспортировке гелия;
- осуществляет организацию подготовки специалистов для гелиевой промышленности;
- осуществляет мониторинг реализации проектов по развитию гелиевых производств и инфраструктуры;
- содействует продвижению российского гелия на внешние рынки (реализует внешнеторговую политику государства для данной отрасли; ведет переговоры с потенциальными покупателями; участвует в создании совместных предприятий с крупнейшими мировыми компаниями для эффективной реализации российского гелия на внешних рынках);
- управляет государственным резервом гелия в ПХГК (осуществляя закупку и продажу гелия); осуществляет анализ российского и зарубежного рынков гелия, ведет мониторинг цен на гелий на российском и внешнем рынках для обоснования цен закупок и продаж гелия, объемов продаж, целесообразности выхода на внешние рынки;
- участвует в создании государственных ПХГК, а также ПХГК со смешанной формой собственности;
- координирует экспортную политику российских компаний. Целесообразно рассмотреть возможность передачи компании «Росгелий» функций единого экспортера российского гелия за вознаграждение, определяемое, например, как доля от стоимости реализованного гелия (рис. 3.3).

Представляется целесообразным формирование научно-технического совета компании «Росгелий», который:

- предварительно рассматривает проекты в гелиевой промышленности на предмет целесообразности их софинансирования за счет средств государства и компании;
- рассматривает отчеты о ходе реализации проектов;
- ведет мониторинг развития гелиевой промышленности в России.



Рис. 3.3. Роль и функции компании «Росгелий»

Денежные средства компании могут направляться на финансирование (софинансирование):

- научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок для гелиевой промышленности;
- инвестиционных проектов по извлечению, очистке, хранению и транспортировке гелия;
- подготовки специалистов гелиевой промышленности, в том числе путем выделения денежных средств на безвозвратной и безвозвратной основе.

Деятельность компании должна согласовываться с целями, задачами, приоритетами и показателями, определяемыми: Энергетической стратегией России до 2030 года, Генеральной схемой развития газовой промышленности, стратегиями развития нефтегазовых компаний (в том числе по развитию гелиевых производств), стратегиями развития отдельных субъектов Федерации.

Одним из важных направлений деятельности компании «Росгелий» должно стать взаимодействие с ведущими мировыми производителями гелия. Данное взаимодействие должно затрагивать следующие сферы деятельности:

- доступ к современным технологиям по извлечению, очистке и транспортировке гелия (следует рассмотреть целесообразность создания совместных предприятий российских компаний с ведущими мировыми компаниями по производству гелия, что будет способствовать не только применению новых технологий, но и получению доступа российских компаний к относительно дешевым кредитным ресурсам);
- выход на новые рынки, в том числе в странах АТР. По данному направлению целесообразно создание совместных предприятий компании «Росгелий» и ведущих компаний, занимающихся производством и реализацией гелия.

Фактически в период создания гелиевой промышленности в Восточной Сибири взаимодействие с ведущими мировыми компаниями, занимающимися производством и реализацией гелия, должно базироваться на принципе **«доступ к современным технологиям и новым рынкам сбыта в обмен на доступ к ресурсам (при учете государственных интересов)»**.

Разработка месторождений гелийсодержащего природного газа Восточной Сибири и Дальнего Востока требует государственного стимулирования и регулирования процессов вовлечения в хозяйственный оборот и рационального использования ресурсов гелия. В этой связи необходимо разработать государственную Программу развития гелиевой промышленности России (с акцентом на рациональное использование ресурсов гелия Восточной Сибири и Дальнего Востока). Одной из первоочередных задач компании «Росгелий» должна стать организация разработки этой Программы. Данная программа должна содержать:

- определение правовыми и нормативными документами ресурсной базы месторождений природного и попутного газа для промышленного выделения гелия. Должна быть определена пороговая концентрация гелия в газе, начиная с которой выделение гелия является обязательным для недروпользователей;

- механизмы стимулирования развития производств по извлечению, очистке гелия;
- рассмотрение вопросов резервирования гелия в ПХГК с целью предотвращения его потерь и создания надежной ресурсной базы России для развития наукоемких, высокотехнологичных производств;
- создание благоприятных экономических условий для строительства частных хранилищ гелия и хранилищ со смешанной (частной и государственной) формой собственности;
- освобождение собственников подземных хранилищ гелия от налоговых платежей за недропользование, налога на имущество применительно к основным средствам ПХГК и запасам хранимого гелиевого концентрата с целью привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры гелия при эксплуатации ПХГК;
- создание новых мощностей для стабильной, надежной транспортировки гелия.¹

Разработка федеральной программы и соответствующих нормативно-правовых актов будет способствовать рациональному использованию запасов гелия на Востоке России.

3.5. МЕРОПРИЯТИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ГЕЛИЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Для успешного осуществления гелиевых проектов от государства требуются принятие и выполнение решений по стимулированию развития гелиевой промышленности (включая его извлечение, очистку, хранение и транспортировку) в восточных регионах страны. Государственная поддержка должна быть направлена на создание благоприятных условий для привлечения инвесторов и долгосрочной эффективной работы нефтегазовых и других компаний (табл. 3.4).

¹ Гелий и проблемы его использования. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gasforum.ru/dokumenty>. 2009.

Государственная поддержка гелиевых проектов в области ценовой, налоговой, таможенной политики и привлечения инвестиций должна создать нефтегазовым и другим компаниям благоприятные условия для развития объектов гелиевой промышленности. Необходимо учитывать, что проекты по извлечению и очистке гелия могут быть реализованы только в том случае, если они будут обеспечивать инвесторам приемлемые уровни эффективности (прежде всего срока окупаемости и рентабельности).

Таблица 3.4

Меры государственной поддержки и ответственные органы власти, институты развития

Направление поддержки	Меры государственной поддержки	Ответственные органы государственной власти, институты развития
1	2	3
Налоговое регулирование добычи газа с высоким содержанием гелия	Скидки применительно к налогу на добычу газа (для газа с высоким содержанием гелия)	Министерство финансов РФ, Министерство энергетики РФ
Стимулирование утилизации ПНГ (содержащего в том числе гелий)	Экспертиза проектных решений с учетом особенностей утилизации ПНГ и использования гелия	Министерство природных ресурсов и экологии РФ
	Обеспечение принципа приоритетности СОГ по сравнению с другими источниками газа при формировании балансов газа	Министерство энергетики РФ
Стимулирование создания мощностей по транспортировке гелия	Участие в инвестициях в объекты транспортной инфраструктуры	Министерство экономического развития РФ, Министерство регионального развития РФ, Внешнеэкономбанк, региональные органы власти, «Росгелий»
	Координация деятельности компаний при транспортировке гелия	«Росгелий», Министерство энергетики РФ, Федеральная антимонопольная служба РФ, региональные органы власти

1	2	3
Стимулирование развития производств по выделению и очистке гелия	Стимулирование максимально полного отбора целевых компонентов (C ₂₊ , гелий) из природного газа и ПНГ для его дальнейшей переработки	Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство энергетики РФ
	Участие в инвестициях в создание объектов по выделению и очистке гелия	«Росгелий», Министерство регионального развития РФ, Внешэкономбанк, Министерство энергетики РФ, региональные органы власти
	Снижение и отмена таможенных пошлин на импортное технологическое оборудование, не производимое в России	Министерство финансов РФ, Министерство энергетики РФ
	Содействие выходу и укреплению позиций российского гелия на внешних рынках	«Росгелий», Министерство энергетики РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство иностранных дел РФ
Стимулирование внутреннего спроса на гелий	Проведение системной экономической и промышленной политики, направленной на модернизацию экономики, развитие наукоемких, высокотехнологических производств	Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство энергетики РФ
Координирующая роль государства	Координация стратегий различных участников с учетом необходимости сокращения совокупных издержек компаний при реализации проектов, устранение предпосылок для корпоративных конфликтов	«Росгелий», Министерство энергетики РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная антимонопольная служба РФ
	Корректировка существующих программных документов (в том числе Восточной газовой программы) с учетом интересов всего круга компаний, участвующих в создании и развитии объектов гелиевой промышленности	«Росгелий», Министерство энергетики РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, региональные органы власти

Иначе развитие гелиевых производств может оказаться в ситуации, аналогичной положению с утилизацией ПНГ: до сих пор меры по увеличению штрафов за сжигание ПНГ не привели к заметному улучшению ситуации. В данном случае введение требований обязательного извлечения гелия из гелийсодержащего газа с его высоким содержанием не может гарантировать рациональное использование ресурсов гелия.

Представляется целесообразным формирование специальных организационных структур, направленных на комплексное решение вопросов добычи и использования ресурсов УВС, развития химической и гелиевой промышленности в Восточной Сибири. В качестве таких структур следует рассмотреть:

- расширение сферы ответственности (включая вопросы транспорта и переработки УВС и гелия) координационных советов в рамках межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»;
- формирование программы развития нефтегазового комплекса на Востоке России и Администрации соответствующей Программы (на основе опыта реализации Программы развития Тюменской области);
- формирование Совета по развитию нефтегазового комплекса (включая гелиевую промышленность) в Сибирском федеральном округе при Полномочном представителе Президента РФ по Сибирскому ФО (как координирующего органа).

* *
*

Создание гелиевой промышленности в Восточной Сибири связано с повышенными рисками и издержками для всех компаний, которые будут вовлечены в этот процесс. Создание и развитие новой отрасли на Востоке России может стать фактором, усиливающим позиции страны на внешних рынках, прежде всего в странах АТР.

Необходимость повышения экономической эффективности создания гелиевых производств в Восточной Сибири требует комплексных мероприятий применительно ко всем звеньям производственно-сбытовой цепочки:

- добыча газа с высоким содержанием гелия;
- извлечение гелия (получение гелиевого концентрата);
- хранение гелия в ПХГК;

- очистка гелия;
- транспортировка получаемой продукции на потенциальные рынки внутри страны и за рубежом.

Данные мероприятия должны включать меры со стороны и государства, и компаний, добывающих гелийсодержащий газ. Причем данные меры должны носить комплексный характер, поскольку отдельные меры и мероприятия одной компании или в одной сфере деятельности не смогут обеспечить приемлемую для инвесторов эффективность гелиевых проектов в Восточной Сибири.

Механизмы государственной поддержки развития гелиевой промышленности должны предусматривать разработку и осуществление комплекса взаимосвязанных мер, направленных на создание благоприятных условий для реализации проектов на основе совершенствования нормативно-правовой базы в вопросах налогообложения, ценообразования, тарифной и экспортной политики.

Государственная поддержка должна быть направлена на создание благоприятных условий для привлечения инвесторов и долгосрочной эффективной работы нефтегазовых и других компаний в гелиевой отрасли. **Механизмы государственной поддержки и координации должны носить комплексный характер** и охватывать «по вертикали» всю цепочку видов и сфер деятельности, начиная с недропользования (добычи гелийсодержащего газа) и заканчивая сферой потребления гелия. При этом механизмы стимулирования должны затрагивать все принципиальные аспекты деятельности, определяющие конечную эффективность отраслевой системы в целом, а не ограничиваться какими-то отдельными сторонами, которые проще регулировать в техническом или организационном отношении.

Стимулирующие меры должны опираться на механизмы налоговой, таможенной, научно-технической и инвестиционной политики. Главным основанием для стимулирования проектов по развитию гелиевых производств и ПХГК является их высокая капиталоемкость и неопределенность с реализацией на рынке значительной части получаемого гелия и, как следствие, длительные сроки окупаемости затрат. Приоритетным направлением является прямое участие государства в финансировании капитальных вложений в инфраструктурную часть проектов с целью снижения инвестиционной нагрузки на компании-исполнители и повышения коммерческой эффективности.