

# Законодательное обеспечение топливно–энергетического потенциала России

**Н.В. Комарова**, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам и природопользованию

Нельзя успешно создавать и развивать действующее законодательство в природно-ресурсной сфере без глубокого анализа ситуации в ТЭКе России, тенденций на мировых рынках энергетического сырья, технологического состояния и потребностей экономики России.

Спектр мнений по оценке состояния ТЭКа, его роли в экономике России как широк, так и противоречив.

ТЭК мешает развитию высокотехнологических отраслей. ТЭК обуславливает чрезмерную зависимость экономики России от цено-

вой конъюнктуры на мировых рынках энергетического сырья. ТЭК не обеспечивает справедливый раздел природной ренты. ТЭК деформировал структуру энергоресурсов в свою пользу. И с другой стороны, ТЭК — локомотив экономики. При этом структура энергетики России, обладающей 13% мировых ресурсов нефти и половиной мировых ресурсов по газу, сопоставляется со структурой энергетики развитых государств, не обладающих таким ресурсным потенциалом и вынужденных диверсифицировать импорт и по видам топливных ресурсов, и по объемам, и по поставщикам.

Несмотря на усилия и достижения мировой фундаментальной науки по созданию новых источников энергии, все мировые энергетические агентства признают, что в первой половине XXI в. основными энергоносителями в мире останутся нефть и газ. Доля последнего в мировом топливно-энергетическом балансе возрастет до 28%.

В нашей стране, как отметил В. Язев, дисбаланс в пользу газа дополнительно создает жесткое государственное регулирование цен на него и поддержание их на низком уровне при отсутствии аналогичных мер к другим видам топлива.

В связи с этим, а также следуя регламенту, остановлюсь именно на этом секторе энергетического баланса.

Признавая и поддерживая все усилия Правительства Российской Федерации по развитию конкурентоспособной как на внутрироссийском, так и внешних рынках высокотехнологичной продукции российского происхождения (к сожалению, следы ее на потребительских рынках, кроме рынков вооружения, в настоящее время трудно отыскать), необходимо констатировать, что позиции ТЭКа, ресурсный потенциал России по углеводородному сырью уникальны, способны обеспечить как растущие внутренние потребности, активную позицию страны на мировых рынках сырья, так и экономическую основу для проводимых в стране реформ.

Наш комитет Государственной Думы, как и наши коллеги из Комитета по энергетике, транспорту и связи, чрезвычайно заинтересован в объективной оценке состояния ТЭКа, существующих проблем, перспектив его развития с учетом всех внутренних и внешних факторов.

Только на этой основе может создаваться эффективно работающее нормативно-правовое обеспечение ТЭКа, позволяющее получить максимальные текущие и перспективные выгоды от его функционирования, стимулировать развитие нефтегазодобывающих, перерабатывающих, нефте- и газохимических производств, обеспечить полное и рациональное использование разведанных запасов.

Проблема истощаемости углеводородного сырья достаточно осознана в мире. Отсюда основная часть современных конфликтов, нарастающая конкуренция за контроль над государствами, в чьих недрах сосредоточен основной ресурсный потенциал по углеводородам, ускорение процессов глобализации минерально-сырьевых баз, внешнее позиционирование

России как поставщика сырых углеводородов и в этой связи закономерна интенсификация темпов отборов нефти из месторождений даже в ущерб полноте их отработки.

В этой ситуации проблемы полноты использования разведанных запасов нефти, конденсата и газа, безусловно являющихся национальным достоянием России, их восстановления должны рассматриваться законодателями и Правительством Российской Федерации как ключевые.

К сожалению, действующее законодательство не обеспечивает решение этих проблем.

Темпы изъятия запасов из недр превышают темпы разведки новых запасов. Разведанные запасы страны по нефти уменьшились и к 2002 г. составили 84,5% запасов 1991 г.

В период с 1994 по 1999 г. темпы отбора газа в 1,5–2,5 раза превышали темпы прироста запасов природного газа, и только в 2000–2002 гг. динамика стала противоположной, что позволило выйти на объем запасов по России, отвечающий уровню 1991 г. В 2003 г. темпы отбора природного газа вновь превысили темпы прироста разведанных запасов. Кроме того, выработанность относительно дешевого и технологически простого («сухого») природного газа превысила 50%. Резерв для новых открытий месторождений такого газа на суше практически исчерпан. Уникальные по запасам, системообразующие для газовой отрасли месторождения перешли в режим падающей добычи. Выработанность освоенных месторождений по нефти составляет 60–83%. Федеральный закон «О недрах» и сопряженное с ним законодательство, регулирующее отношения в недропользовании, не содержит достаточных стимулов и механизмов для решения проблемы простого восстановления (воспроизводства) изъятых запасов.

Степень разведанности ресурсного потенциала, способная обеспечить воспроизводство запасов и устойчивую конкурентоспособность России, очевидно недостаточна (35–38% против 60% в мире) и требует законодательного обеспечения притока инвестиций в геологоразведку, и прежде всего на этапах максимальных геологических рисков.

К сожалению, на практике объемы финансирования геолого-разведочных работ не только недостаточны, но и ежегодно падают.

К ускоренному истощению минерально-сырьевой базы по углеводородам имеют отношение

не только добывающие компании, в массовом порядке нарушающие технологические схемы и режимы разработки (сокращение фонда эксплуатационных скважин, низкие коэффициенты нефтеотдачи). Хотя только увеличение коэффициента нефтеотдачи с 0,24 до 0,4 будет соответствовать производству дополнительных 70–80 млн т нефти.

Прямое отношение к этому имеет глубина и сложность переработки нефти-сырца. Глубина переработки нефти у нас составляет около 69% (за рубежом 85–90%). Коэффициент сложности переработки на российских НПЗ составил в среднем 2,85 (против 6,5–9,5 на Западе). Отсюда большая доля топочного мазута в валовом объеме конечных продуктов, низкое качество моторных топлив, не отвечающих западным стандартам. По мнению специалистов, увеличение глубины переработки на 10% будет соответствовать росту добычи на 20 млн т в год.

Замечу, что, анализируя статистические показатели за прошедший год, можно отметить эффект от принятых компаниями мер по обеспечению полноты учета их деятельности.

Второе десятилетие объемы утилизированного попутного нефтяного газа застыли на отметке 70–74%. Ежегодные потери природного газа по этой причине превышают 8 млрд куб. м.

Доля первичных энергоресурсов в переводе на единицу ВВП в 3–5 раз превышают аналогичные показатели развитых государств. Так, как мы используем газ в энергетике, не хватает никаких средств на геологоразведку уникального потенциала российских недр.

Россия располагает значительными запасами газового конденсата (3,8 млрд т), являющегося ценнейшим химическим сырьем. Однако использование его в химической промышленности крайне незначительно, а объем добычи в 2003 г. составил всего 0,4% запасов. Добывные возможности по этому сырью, не менее 45–55 млн т в год. Нет мощностей по его стабилизации и транспорту. Состояние магистральных газопроводов создает дополнительный дефицит мощностей по транспорту газа.

А проработанных правовых механизмов создания новых мощностей и реконструкции действующей газотранспортной системы единой системы газоснабжения с участием капитала частных газодобывающих компаний нет, нет их и для более активного покрытия дефицита в нефтепроводах и нефтепродуктах, для развития последних за счет средств частных

нефтедобывающих компаний при одновременном соблюдении условия закрепления вновь создаваемых трубопроводных магистралей в собственности государства.

Россия не участвует в быстро развивающемся рынке сжиженного природного газа. Нет ни заводов по сжижению, ни танкерного флота. Интенсивное освоение основных нефтегазоносных провинций привело к значительному их истощению. Учитывая, что это, как правило, инфраструктурно и социально обустроенные территории, необходимо создавать правовые механизмы, обеспечивающие максимально длительное использование остаточного ресурсного потенциала этих регионов.

В этой части не могут не вызывать беспокойства рассуждения о том, что мы можем взять лучшую часть ресурсов, а с худшей (следовательно, потенциально неконкурентоспособной) справятся наши дети и «новые» технологии. Конкуренция на рынках сырья в перспективе будет только нарастать. Законодатели и правительство должны весьма ответственно подойти к совершенствованию законодательной базы на основе комплексности к оценке ситуации в ТЭКе и безусловного обеспечения государственной политики в сфере минерального сырья и недропользования, включая обеспечение социальной безопасности населения, проживающего на ресурсосодержащих территориях. Недопустимо после выработки месторождений оставлять нарушенные земли, грязные реки, обманутых людей. Это наша страна, это наши люди.

Ряд вопросов и проблем может быть урегулирован на техническом уровне. Например, можно увязать квоту на экспорт нефти и нефтепродуктов с глубиной переработки, воспроизводством запасов, среднегодовых показателей по фонду эксплуатационных скважин. Можно в качестве определяющих показателей доступа недропользователей к аукционам на право добычи углеводородного сырья зафиксировать уровень налоговых платежей и объемы средств, выделенных на геологоразведку с целью компенсации изъятых в ходе эксплуатации запасов.

Аналогичным образом можно решить ряд проблем по доступу к газотранспортным магистралям, усовершенствовав и оптимизировав регламент обеспечения доступа производителей (поставщиков) газа, включая и поставки на экспорт, через систему единого экспортера, не разрушая единую систему газоснабжения в качестве единого централизованно управляемого имущественного производственного комплекса.

Определенными директивами можно и должно усилить эффективность работы соответствующих федеральных органов по продвижению национальных, и прежде всего государственных, компаний на зарубежные рынки и минерально-сырьевые базы. Такие проблемы, как установление четких разграничений полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере недропользования, сохранение государственной собственности на недра, эффективное налогообложение, переход национальной экономики на ресурсосберегающий технологический уклад, стимулирование геолого-разведочных работ за счет внебюджетных источников, порядок предоставления и прекращения прав пользования недрами, — предмет законодательного регулирования.

Подчеркну, что простых решений здесь нет, и сложившаяся практика распределения регулирующих и правоустанавливающих функций между различными федеральными министерствами и ведомствами никогда не была и не будет эффективной, если наряду с совершенствованием административной системы управления последовательно не развивать и законодательно не закреплять механизмы, опирающиеся на гражданско-правовые методы регулирования.

Один пример. Состязательность при предоставлении прав пользования недрами. Внешне все правильно. Максимальный разовый платеж, почти прозрачная процедура (если нет сговора), минимизация ответственности федеральных структур за эффективное использование государственной собственности. В результате, оценивая последствия, это лучший механизм для продолжения монопольного раздела недр России, возможность утраты национального режима недропользования, как это было с Федеральным законом «О СРП», доступ к недрам богатого, но недобросовестного недропользователя, полное искоренение мелких и средних нефтегазодобывающих компаний (что сейчас и происходит).

И дело не в уровне добросовестности тех или иных недропользователей (хотя и в этом тоже), а в том, что действующая нормативно-правовая база позволяет недропользователям смещать баланс интересов государства, общества и недропользователей в свою пользу.

Полагаю, что депутатам Государственной Думы IV созыва удастся законодательно закрепить приоритет интересов государства и общества в сфере недропользования, выработать экономические стимулы для эффективной работы недропользователей.