

Законодательное обеспечение развития нефтяной и газовой промышленности России



Е.Н. Галичанин,
депутат Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

Тема нефти и газа, их значимость для национальной экономики России входят, пожалуй, в десятку самых обсуждаемых сегодня проблем. Причины такого интереса понятны. Приоритеты в законодательном обеспечении нефтяной и газовой промышленности объективно заданы современными процессами в экономике и государственном управлении. Существующий комплекс правовых норм все более отстает от запросов и отрасли, и государства.

Это особенно заметно на фоне динамичных изменений в самом нефтегазовом комплексе. В ходе реформы законодательства в области нефти и газа следует учитывать общую логику развития правовой системы России.

Государственная энергетическая политика должна основываться на балансе мер государственного регулирования и рыночного саморегулирования. С этой точки зрения принятие Энергетической стратегии России на период до 2020 года (далее — Энергетическая стратегия)¹ является позитивным фактором. Работа над этим документом расширила опыт комплексного анализа и выработки перспективных ориентиров в российском ТЭК. Однако уже сейчас очевидна необходимость корректировки ряда положений Энергетической стратегии, в том числе и по вопросу ускорения экономического роста.

Основой государственного регулирования в нефтегазовом комплексе наряду с программными документами должны быть четкие законодательные нормы. По мере детализации норм и выстраивается естественная вертикаль правового регулирования. И наоборот, в отсутствие комплекса специальных отраслевых законов невозможно проведение эффективной государственной политики.

Нефтяная отрасль

К настоящему времени, к сожалению, не принято законов прямого действия, регулирующих деятельность нефтяной отрасли. В наибольшей степени с решением этой задачи связан Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»², однако он не является законом прямого действия.

Необходимо отметить, что еще в 1994–1996 гг. были потрачены значительные усилия на разработку закона «О нефти и газе». Однако попытка создать специальное отраслевое законодательство потерпела фиаско на завершающем этапе, когда на закон, одобренный обеими палатами Федерального Собрания, было наложено президентское вето. Основным аргументом противников его принятия стало «отсутствие самого предмета регулирования». Возобладало мнение, что все отношения, возникающие при осуществлении нефтяных операций, подпадают под действие Закона Российской Федерации «О недрах» 1992 г.³

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

² Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (с изм. от 7 января 1999 г., 18 июня 2001 г., 6 июня 2003 г., 29 июня, 29 декабря 2004 г.).

³ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с послед. изм.).

И все же, как выяснилось позднее, потребность в регулировании такого специфического вида недропользования, как разведка и добыча углеводородов, сохранялась. Она и стимулировала принятие крупнейшими нефтедобывающими регионами страны (в частности, Татарстаном, Ханты-Мансийским автономным округом и другими субъектами Российской Федерации) собственного законодательства о нефти и газе, что само по себе делало складывающуюся ситуацию ненормальной, ибо региональное законодательство о недрах во многом опережало федеральное.

Еще хуже ситуация складывается в настоящее время. В связи с Энергетической стратегией, которая является ядром и главным инструментом реализации энергетической доктрины России, по оптимистическому варианту в 2020 г. добыча нефти в стране должна составить 520 млн т и газа — 730 млрд куб. м.

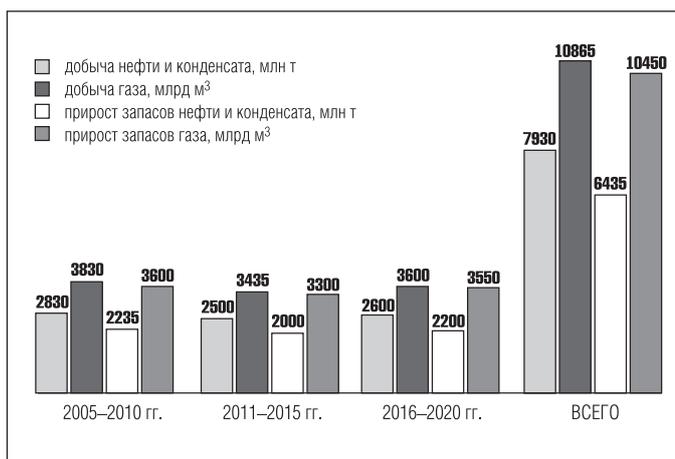
Между тем темпы добычи нефти значительно превышают расчетные, и уже в 2005 г. объем добычи почти приблизился к рубежу в 500 млн т, составив 475 млн т. В то же время ежегодно в стране открывается 200–300 млн т запасов нефти, но одновременно почти столько же списывается из ранее открытых месторождений как не подтвердившиеся. Налицо «поедание» запасов, подготовленных еще в советское время. Но даже если взять пессимистический прогноз добычи углеводородов Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, то и здесь видится явное отставание в подготовке ресурсной базы (рисунок).

В Энергетической стратегии прямо говорится, что текущее состояние минерально-сырьевой базы ТЭК свидетельствует о несовершенстве сложившейся системы недропользования и о недостаточной эффективности управления государственным фондом недр, а также о необходимости внесения принципиальных изменений в сформировавшиеся механизмы воспроизводства сырьевой базы углеводородов, которые не учитывают сложившихся в России за годы реформ правовых и экономических реалий.

Несовершенство системы государственного управления и контроля в области использования и воспроизводства стратегических видов сырья приводит к форсированной отработке лучших по качеству запасов, низким темпам ввода новых месторождений, нарушениям проектов разработки осваиваемых месторождений, недостаточным темпам подготовки запасов и другим негативным тенденциям, угрожающим энергетической безопасности страны.

Основная цель государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр, осуществляемой в соответствии с принципами и положениями Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования⁴, — обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы углеводородных и иных топливно-энергетических ресурсов и рациональное использование недр Российской Федерации для обеспечения устойчивого экономического развития государства.

Прогноз добычи и прироста запасов нефти и газа



Нельзя утверждать, что для решения перечисленных проблем ничего не делается. Однако, несмотря на некоторые позитивные сдвиги последних лет, например, в геологоразведке, в целом за последние 10 лет компенсация выбывающих запасов минерального сырья на территории России обеспечивалась лишь на 60–70 %. В последние годы возрастает доля трудноизвлекаемых запасов нефти. Она уже превысила 55 %. По прогнозным оценкам, к 2010 г. количество таких запасов достигнет уже 70 % от суммарных.

Средний дебит по всем нефтедобывающим скважинам снизился за последнее десятилетие на 1/3. Высокий дебит скважин (более 25 т в сутки) имеют всего 20 % разведанных запасов. Такая ситуация напрямую обусловлена несовершенством действующей системы правового регулирования недропользованием.

Ситуация усугубилась отменой с 2002 г. отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой

⁴ Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р.

базы (ВМСБ). Переход на единый налог на добычу полезных ископаемых упростил процедуру сбора платежей, но отрицательным образом сказался на общем объеме финансирования ВМСБ. Если в 2000 г. из отчислений на ВМСБ для проведения геолого-разведочных работ было выделено 85 млрд руб., то, например, в 2003 г. их финансирование из всех источников составило лишь 58 млрд руб., в том числе из федерального бюджета на геологию направлено всего 6 млрд руб. Эта тенденция сохраняется и в настоящее время. Все это ведет к сокращению фонда перспективных площадей и, как следствие, к уменьшению прироста запасов стратегических видов минерального сырья, а в будущем — к снижению объемов их добычи.

Ключевым правовым актом, регулирующим деятельность нефтегазодобывающих предприятий, остается Закон Российской Федерации «О недрах», в который продолжается внесение изменений. Правоприменительная практика, накопленная за более чем десятилетний период действия законодательства о недрах, позволила выявить наряду с очевидными достоинствами нынешней системы недропользования и ее недостатки. В частности, отсутствует разграничение компетенции центральных и региональных органов власти.

Система лицензирования требует совершенствования в части проведения конкурсов и аукционов; процедур подготовки, согласования и выдачи лицензий на право пользования недрами и внесения изменений в них; досрочного прекращения права пользования участками недр; привлечения к ответственности лиц, нарушающих законодательство о недрах и др. Плохо регулируется процесс геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых, не определены порядок введения месторождений в освоение и схема согласования и утверждения проектной документации.

Для устранения этих недочетов Министерство природных ресурсов совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, другими заинтересованными ведомствами с учетом предложений и замечаний администраций субъектов Российской Федерации, организаций горно-геологического профиля, научных учреждений разработало новую редакцию Закона «О недрах», которая в настоящее время поступила в Государственную Думу.

Предварительное рассмотрение данного законопроекта показывает, что в нем во многом решены

проблемные вопросы, сдерживающие развитие нефтегазовой отрасли. Тем не менее, как показывает практика, регулирование собственно нефтяных операций заслуживает отдельного внимания законодателей.

Во всех странах с развитой нефтедобычей такие операции призван регулировать специальный закон о нефти и газе. Законы о нефти и газе, действующие в Украине, Казахстане, других странах СНГ, учитывают специфику добычи, транспортировки, реализации и переработки собственно углеводородного сырья.

В России же подобный закон отсутствует. В правовом регулировании нуждаются требования к ведению буровых работ, сбору и учету промышленной информации, безопасности и соблюдению экологических норм.

Предметом правового регулирования должны также стать отношения нескольких недропользователей при работе на одном участке, включая совместное использование объектов инфраструктуры, распределение ответственности и т.д.

В законе целесообразно отразить и учесть различные этапы освоения месторождения, критерии рациональной разработки запасов, правила оценки нефтяной деятельности и контроля над ней.

Внимательного изучения требует также рассмотрение предложения специалистов о разработке законодательного акта о федеральном фонде месторождений нефти и газа. Представляется, что с развитием правовой системы этот вопрос потребует более содержательного обсуждения. В связи с этим большая надежда возлагается на нефтяную государственную компанию «Роснефть», которая должна выступить инициатором его разработки и «локомотивом» его внедрения в жизнь.

Что же все-таки удалось решить в настоящее время, и какие вопросы решаются на сегодняшний день?

Серьезным фактором, сдерживающим развитие нефтедобычи, и прежде всего развитие геолого-разведочных работ и вовлечение в оборот месторождений с падающей добычей, остается весьма высокая доля налогов, достигающая в настоящее время почти 50 % затрат. Причем основную долю в налоговой нагрузке составляет налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), жестко «привязанный» к мировым ценам.

Действующая формула расчета НДС

Базовая ставка для расчета НДС – 419 руб. за 1 т

$$K_{ц} = (Ц - 9) \cdot P / 261, \text{ где}$$

$K_{ц}$ – коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть;

$Ц$ – средний уровень цен на нефть сорта «ЮРАЛС» в дол. США за налоговый период (55,0 \$);

P – среднее значение курса дол. США к рублю (28,6).

Таким образом, $K_{ц} = 5,06$. В 2004 г. он в среднем составлял 3,68. Рост этого показателя, а следовательно, и НДС составляет 137,5 %. Соответственно уже в III кв. 2005 г. он достиг 1800 руб. за 1 т, в то время как в I кв. он составлял 1591 руб., а в 2004 г. – 1276 руб.

Изменения в расчете НДС, принятые в 2006 г.*

Применяемая формула:

$$K_{ц} = K_{в} \cdot (Ц - 9) \cdot P / 261, \text{ где}$$

$K_{ц}$ – ценовой коэффициент, умножается на 419 руб. за одну добытую т нефти;

$Ц$ – средняя цена нефти марки «Юралс»;

P – среднее значение курса дол. США к рублю;

$K_{в}$ – коэффициент выработанности, рассчитывается: $K_{в} = (-3,5 \cdot C_{в} + 3,8)$ и применяется, если степень выработанности запасов ($C_{в}$) больше 0,8; если ($C_{в}$) меньше 0,8, то $K_{в} = 1$;

$$C_{в} = N / V, \text{ где}$$

N – накопленная добыча нефти,

V – начальные извлекаемые запасы нефти.

Для месторождений Восточной Сибири (Республика Саха (Якутия), Красноярский Край; Иркутская область), устанавливается нулевая ставка НДС при условиях достижения накопленного объема добычи нефти в 25 млн т и срока разработки 10 лет для лицензий на право разведки и разработки и 15 лет — для лицензий на право поисков, разведки и разработки.

Здесь показаны согласованные с Правительством РФ изменения соответствующего законо-

дательства и схема, которая начнет действовать с 1 января 2007 г. Конечно, положительно, что наконец-то «лед тронулся», и от радно, что серьезные послабления сделаны для месторождений Востока России. Между тем остается много вопросов и не до конца решенных проблем. Среди них, например:

- почему в перечень не вошли месторождения Сахалина, Камчатки, Чукотки и других регионов Дальнего Востока?
- почему предельный уровень выработки месторождений принят в 80 % и др.?

Во всяком случае, мы намерены продолжить работу в этом направлении и добиваться в дальнейшем принятия нашей позиции, ранее полностью получившей поддержку в Минэкономразвития и других министерствах России.

Предлагаемые изменения в расчет НДС

В базовую формулу вводится $K_{в}$ – коэффициент выработанности месторождения, и тогда она выглядит:

$$K_{ц} = K_{в} \cdot (Ц - 9) \cdot P / 261, \text{ где:}$$

$K_{в} = 0$, если степень выработанности меньше 0,2 или срок эксплуатации месторождения с момента сдачи первой тонны нефти на узле учета не более 7 лет;

$K_{в} = 1$, если степень выработанности больше 0,2, но меньше 0,8;

если степень выработанности больше 0,8, то $K_{в}$ рассчитывается по формуле: $K_{в} = 1,7 - C_{в}$.

Примечания.

$C_{в}$ – степень выработанности, определяется самостоятельно по формуле: $C_{в} = N / K_{ин} \cdot Z$, где Z – начальные геологические запасы, N – накопленная добыча, $K_{ин}$ – справочный коэффициент извлечения нефти.

Устанавливается нулевая ставка НДС для новых месторождений с момента сдачи первой тонны нефти на 7 лет или до достижения 20 % степени выработанности месторождения.

Под *новыми месторождениями* понимаются месторождения на всей территории Российской Федерации, за исключением континентального шельфа, и где значение выработанности от начальных геологических запасов меньше 5 %.

* Данные изменения действуют с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г.

В календаре законотворческой работы Государственной Думы находится законопроект, вносящий поправку в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»⁶. Суть ее заключается в том, чтобы не вносить повторно на аукцион те месторождения нефти и газа в шельфовой зоне, лицензия на разведку и разработку которых была получена ранее только по Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции» и на которых уже ведутся работы. И хотя это важная поправка, дискуссии вокруг данного Закона продолжаются. Причиной этого является укрепивший отечественный капитал, представители которого всерьез считают, что этот Закон вообще пора отменить. Наша позиция состоит в том, что такая форма привлечения капитала, в том числе и зарубежного, должна быть сохранена. Другое дело — данный Закон должен быть подвергнут глубокому реформированию вплоть до новой редакции, ибо за прошедшие годы он «оброс» огромным количеством поправок и изменений, за которыми вообще не просматривается его первоначальная концепция.

Газовая отрасль

Основные направления преобразований в ней очевидны: это преодоление трудностей становления рынка, дальнейшее развитие и совершенствование форм и методов государственного регулирования, снятие административных ограничений и расширение сферы применения рыночных механизмов.

Необходимо развивать рыночную инфраструктуру, в частности, институт биржевой торговли для продажи части газа по рыночным ценам. К наиболее важным вопросам, решение которых связано с законодательной деятельностью в области либерализации рынка газа, следует отнести:

- поэтапное дерегулирование рынка газа с установлением дифференцированных цен разным потребителям;
- равноправный доступ к трубопроводам всех его производителей;
- решение вопроса доступа к экспорту всех производителей газа;
- использование газа в качестве моторного топлива;
- использование нефтяного попутного газа;

- глубокая переработка углеводородного сырья;
- решение вопроса о государственной регистрации низконапорных газопроводов.

По форме это могут быть поправки в действующий Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»⁷ или самостоятельные законопроекты.

В декабре 2005 г. в окончательном, третьем, чтении были приняты изменения, внесенные в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации», прямо направленные, во-первых, на увеличение капитализации «Газпрома» и, во-вторых, на либерализацию рынка газа. Суть изменений заключается в том, что отменяется предельный уровень количества акций «Газпрома», которыми могут владеть иностранные фирмы и частные лица (ранее он составлял 20 %). Одновременно повышается объем акций, которыми управляет государство, до 50 % плюс одна (ранее он составлял 38 %).

Не секрет, что в настоящее время газовая отрасль практически дотирует экономику и социальный сектор России. Цены на газ на внутреннем рынке, мягко говоря, не соответствуют требованиям экономики рынка. В то же время они остаются одним из важнейших инструментов проведения внутренней политики. Какой же выход? Мы предлагаем так называемую двухуровневую систему цен. Один из этих уровней — цены, по-прежнему регулируемые государством, в том числе и для населения, и второй уровень — свободные цены, т. е. формируемые на свободном рынке. Такого решения с нетерпением ждут независимые производители газа, объем добычи у которых уже достиг 15 % от всего добываемого газа в России.

Предложенный подход полностью согласован с «Газпромом». Более того, разработаны конкретные предложения по механизму и проектам соответствующих нормативных правовых актов. Это касается создания биржевой площадки, объемов, поставщиков газа и т.д., так называемого пилотного проекта, т.е. эксперимента. К сожалению, это предложение пока «зависло» на согласовании в Правительстве Российской Федерации.

⁶ Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (с изм. от 7 января 1999 г., 18 июня 2001 г., 6 июня 2003 г., 29 июня, 29 декабря 2004 г.).

⁷ Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ.

Транспортировка углеводородного сырья и нефтепродуктов

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию в настоящее время работает над законопроектом «О магистральном трубопроводном транспорте», который уже прошел стадию первого чтения. Возможно, его удастся принять во втором чтении в 2006 г.

Очевидно, что без правового регулирования невозможно дальнейшее поступательное развитие этого сектора. При этом за государством должны остаться контроль над стратегической транспортной инфраструктурой, регулирование тарифов на услуги по транспортировке и регулирование деятельности организаций трубопроводных систем как субъектов естественных монополий. Законопроект включает в себя широкий круг вопросов функционирования трубопроводного транспорта, в том числе:

- собственности и управления;
- определения порядка доступа к «трубе» и правил установления тарифов;
- сертификации, технических требований и безопасности;
- охраны окружающей среды и землепользования и др.

При этом в законопроекте заложены следующие основные принципы деятельности в области магистрального трубопроводного транспорта:

- приоритет безопасности граждан и государства, обеспечение безопасного и надежного функционирования магистрального трубопроводного транспорта;
- государственное обеспечение благоприятных экономических условий для функционирования и развития магистрального трубопроводного транспорта;
- использование современных эффективных технологий при приоритете конкурентоспособных российских технологий;
- гласность инвестиционной политики, ценообразования в сфере услуг по транспортировке продукции магистральными трубопроводами;
- неотвратимость ответственности лиц, виновных в нарушении норм будущего федерально-

го закона, других нормативных актов Российской Федерации в области магистрального трубопроводного транспорта.

Существуют предложения описать в указанном законопроекте порядок работы Банка качества нефти. Правда, есть и предложения о разработке отдельного законодательного акта по этому вопросу или о включении этой проблематики отдельным разделом в другой закон, например, в Бюджетный кодекс, что, безусловно, заслуживает внимания. Однако необходимо отметить, что введение Банка качества нефти без перехода к дифференцированному налогообложению добычи нефти создаст дополнительные трудности тем, кто ведет работы в сравнительно худших горно-геологических условиях.

Принятие федерального закона о трубопроводном транспорте позволит сдвинуть с мертвой точки проблему привлечения как отечественных, так и зарубежных инвестиций к строительству магистральных трубопроводов.

Международно-правовое регулирование нефтегазового комплекса

Среди международно-правовых актов, затрагивающих деятельность нефтегазового комплекса и влияющих на реформу законодательства, следует выделить Договор к Энергетической хартии и Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Эти международные договоры несут в себе идею трансграничного доступа к ресурсам отдельных государств, будь то транзитные мощности или чистый воздух.

Российским нефтяникам Договор к Энергетической хартии не приносит никакой пользы. Для газовой отрасли данный Договор означает шоковую перестройку газового бизнеса в России и превращение страны в транзитный газовый коридор практически без получения выгод. Обратно говоря, вместо обещаемых «инвестиций без контроля» мы вполне можем получить «контроль без инвестиций».

Мы просто не имеем права создавать предпосылки для дестабилизирующих процессов в энергетике. Диалог по вопросам европейской интеграции должен вестись по взаимоприемлемым правилам. Приятно отметить, что в сообществе профессионалов растет понимание этих проблем и необходимости кропотливого переговорного процесса. □