

ЛОСКУТНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО: БАРЬЕРЫ И ЛАБИРИНТЫ

Практически все минувшее десятилетие прошло в разговорах о необходимости глубокого реформирования законодательства о недрах — основы основ нефтедобычи. Обсуждение все новых и новых — порой весьма экстравагантных — законопроектов, призванных полностью заменить действующий закон о недрах, в конце концов, закончилось их полным забвением. Результат — не только нулевой. Он — отрицательный: потеряны годы, в течение которых в базовый закон не вносились остро необходимые для развития отрасли уточнения и дополнения. За последние годы в закон о недрах внесено несколько существенных изменений. Правда, большая их часть была направлена на усиление роли государства, создание новых барьеров в недропользовании и обеспечение избыточных преференций госкомпаниям. Многолетние попытки улучшить закон о СРП еще в 2003 году завершились принятием поправок, парализовавших развитие инвестиционного процесса на условиях раздела продукции. В отсутствие адекватной альтернативы, правительство вынуждено стимулировать инвестиционный процесс налоговыми и таможенными льготами, которые не обеспечивают инвесторам главного — уверенности в завтрашнем дне. За 2000-е годы так и не удалось принять ни закон о развитии малого и среднего предпринимательства нефтегазового комплекса, ни закон об эффективном использовании ПНГ. Зато у чиновников возникла идея возобновить работу над давно забытым за ненужностью проектом закона о нефти. Законотворчество становится все более самодостаточным процессом, который редко откликается на реальные проблемы отраслевого развития...

Много шума — и ничего

В начале марта 2000 года, еще будучи и.о. президента, В.Путин заявил, что необходимо без промедления внести изменения в законодательство о недропользова-

нии: «Компаниям нужны стимулы для проведения геологоразведочных работ за счет своих средств, у небольших компаний должен появиться интерес к эксплуатации недоиспользованных месторождений».

С тех пор в закон о недрах изменения вносились 17 раз. Однако ни серьезных стимулов для геологоразведки у крупных компаний, ни интереса к недоиспользованным месторождениям у независимых производителей так и не появилось.

Парадоксально, но самыми позитивными событиями минувшего десятилетия на законодательном поприще стали глубокая заморозка закона о СРП и отказ от принятия новой редакции закона о недрах. Эти решения хотя бы положили конец многолетней неопределенности.

Претенденты на СРП после долгого ожидания приступили к разработке месторождений на обычных условиях (Ванкор, Уватская группа, Салым и еще ряд проектов). Возобновилась, хоть и вялая, но содержательная работа по улучшению действующего закона о недрах, которой в течение нескольких лет никто не занимался (ожидание нового закона дела-

ло бессмысленным устранение неполадок в старом).

Первая половина 2000-х прошла в бурных дебатах по фундаментальным вопросам дальнейшего развития законодательства о недрах. Усилить нормы административного права или развивать гражданско-правовые отношения? Нужны ли два ключа в недропользовании, а если нет — кому отдать единственный ключ: федеральному центру или регионам? Что лучше: конкурсы или аукционы? Беспросветные споры по этим вопросам заслонили более насущные для отрасли и требующие незамедлительного решения вопросы.

Теперь уже никто толком и не помнит, сколько за это время было написано вариантов нового закона о недрах — как всевозможными инициативными группами, так и представителями различных ветвей власти. Оглядываясь назад, нужно признать, что это были не самые худшие годы отраслевого законотворчества. Бурлили идеи, шли ожесточенные споры — рождалась истина.

Потом оказалось, что парламент — не место для дискуссий. И споры прекратились. Как минимум, по двум причинам.



С одной стороны, магистральные направления были выбраны волевым решением из федерального центра: вертикаль власти, декоративная роль регионов, никаких договорных отношений, усиление рычагов административного регулирования, ограничения не только для иностранных, но и для всех частных компаний, привилегии государственным компаниям.

С другой стороны, к мнениям отраслевых специалистов, независимых экспертов перестали прислушиваться. Формальные обсуждения, конечно, проводились. Но чиновники если и посещали такие мероприятия, то откровенно скучали — рекомендации со стороны им были не интересны.

Казалось бы, созданы идеальные условия для быстрого решения перезревших отраслевых проблем: меньше разговоров — больше дела. Но офисные служащие имели смутное представление не только о тонкостях, но и об азах недропользования. Об уровне их профессионализма говорят такие замечательные перлы, как «недра — это часть земной коры, простирающаяся до центра Земли» или «скважина — это сооружение в недрах и (или) на поверхности (!), имеющее цилиндрическую форму и характеризующееся значительной величиной отношения глубины к диаметру». В отсутствие живой связи с недропользователями, чиновники занялись тем, что им ближе и интереснее: вопросами совершенствования администрирования, а не стимулирования эффективного недропользования.

Например, последней поправкой в закон о недрах была установлена обязанность платить госпошлину за выдачу разрешения на застройку лицензионного участка. Годом ранее были приняты поправки, уточняющие процедурные вопросы, связанные с оформлением лицензий, выдачей решений на строительство и согласованием технических проектов. Еще раньше законодатели указали, что порядок ведения кадастра месторождений и госбаланса запасов должно устанавливать не само правительство, а уполномоченный им орган. В середине 2004 года закон о недрах был дополнен требованиями к ежеквартальной отчетности.

В июне 2007 года в закон о недрах было вписано, что для получения лицензии на недропользование необходимо согласие собственника земельного участка. А через полтора года это требование отменили в отношении выдачи лицензии, но правила предоставления земельного участка остались прежними.

В минувшем десятилетии лишь каждый третий закон, вносящий изменения в закон о недрах, оказал заметное влияние на ситуацию в отрасли. Поправок, улучшающих условия недропользования, и того меньше. Значимым событием стал основательный пакет изменений в закон о недрах, вступивших в силу в январе 2000 года (это было время, когда профессиональное сообщество еще участвовало в законотворческом процессе). В частности, в законе появились статьи «Конкурсы и аукционы при пользовании недрами» и «Пользование участками недр при досрочном прекращении пользования недрами». Были скорректированы условия выдачи лицензий и уточнены основания получения права пользования участками недр.

В 2001 году был серьезно переработан раздел закона, посвященный платежам за пользование недрами. Был разрешен переход права пользования недрами в случае присоединения недропользователя к другому юрлицу.

2004 год — отказ от принципа «двух ключей» в недропользовании, возможность продления срока пользования участком недр по инициативе добросовестного не-

дропользователя, конкретизация правил проведения конкурсов и аукционов.

В 2006 году была разрешена передача права пользования участком недр между материнской и дочерней компаниями.

2008 год — комплекс поправок в закон о недрах, связанных с принятием закона об иностранных инвестициях в объекты стратегического значения: участки недр стратегического значения, федеральный фонд участков недр, основания возникновения права пользования участками недр федерального значения на континентальном шельфе без конкурсов и аукционов.

Вот, пожалуй, и все, что законодатели успели сделать за десять лет для ключевой отрасли экономики страны.

Зона рискованного недропользования

Еще десять лет назад МПР России признало, что по тем или иным причинам можно в любой момент отозвать 80–85% лицензий на недропользование. Характер внесенных за последующие годы поправок не дает повода надеяться, что этот процент стал ниже. Россия остается зоной рискованного недропользования — уже не столько в геологическом, сколько в правовом смысле.

Пожалуй, последний раз законодатели занимались проблемой снижения этих рисков в 1999 году. Когда генпрокуратура обнаружила несоответствие между инструкцией о порядке реформирования



лицензий и действующим законом о недрах, за рамками правового поля оказались десятки СП, получивших участки недр в соответствии с ведомственной инструкцией, но с нарушением закона. Реакцией властей стало оперативное исправление закона — чтобы вывести из подвешенного состояния без вины виноватых инвесторов. Уникальный по нынешним временам случай.

Тогда же впервые в законе появилась норма, позволяющая первооткрывателю месторождения получить лицензию на его разработку вне конкурсов и аукционов. Следующих десяти лет не хватило на то, чтобы возвести это правило в абсолют.

Напротив, негосударственным компаниям, ведущим поисково-разведочные работы на шельфе, было объявлено, что в случае открытия месторождения они не получат права на его разработку. Максимум, на что они могут рассчитывать, — это компенсация затрат (только в случае открытия месторождения) и небольшая премия, размер которой привязан не к масштабам найденных запасов, а к уровню расходов на открытие.

Между тем, по условиям действующих 25 лицензий на геологическое изучение шельфа, недропользователи должны пробурить 29 поисково-оценочных скважин стоимостью более \$2 млрд. Проблемы инвесторов государство, похоже, не волнуют. Но рано или поздно эти проблемы станут головной болью государства, которое располагает колоссальными морскими ресурсами углеводородного сырья, но искус-

ственно сдерживает развитие шельфовых проектов.

Необходимо принципиально новое законодательство о недропользовании. Для этого не обязательно до основания рушить сложившееся правовое поле. Нужны изменения, направленные на решение реальных проблем. Они должны избавить добросовестных недропользователей от опасений потерять лицензию по прихоти чиновников, а также сформировать рыночные механизмы для ненасильственного перераспределения уже выданных лицензий на недра в пользу эффективных пользователей.

Нуждается в реформировании сложившаяся система платежей за пользование недрами. Требуется улучшения и система государственного регулирования в сфере недропользования. Но не за счет бессмысленного ужесточения администрирования, а через выработку ясных, конкретных и обязательных для всех правил игры. По большому счету, действующему законодательству о недрах не достает крепкого идеологического стержня. В нем нет ни одной внятной фразы о целях и задачах государственного регулирования в сфере недропользования.

Показателен опыт Норвегии — государства, которое за несколько десятилетий добилось выдающихся успехов в развитии нефтегазового сектора и не сильно страдающего от того, что на долю нефти и газа приходится 26% ВВП, 23% инвестиций и около 50% национального экспорта. Норвегии много удалось благодаря четко поставленным целям.

Формирование законодательства началось с определения основных принципов ведения нефтегазового бизнеса, которые были утверждены парламентом Норвегии. Основной из них — устойчивое создание максимальной стоимости для общества и государства: нефтегазовые доходы принадлежат народу и их освоение должно принести пользу всему обществу.

Другие принципы: разумное управление ресурсами и безопасность окружающей среды, предсказуемая и прозрачная система лицензирования, открытые тендеры, отказ от налогообложения нефтяных компаний до получения прибыли, общественный контроль, развитие национальной нефтегазовой компетенции.

По этому же пути пошли в Казахстане, где также четко сформулированы задачи законодательства о недрах и недропользовании. Это обеспечение экономического роста РК и благосостояния народа Казахстана, укрепление законности в области отношений по недропользованию, обеспечение сочетания республиканских и региональных интересов, обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в проведение операций по недропользованию.

Когда есть такой стержень, проще решать все остальные вопросы государственного регулирования. Российский закон о недрах отвечает на ключевые вопросы не к чему не обязывающей отпиской: закон «обеспечивает защиту интересов государства и граждан РФ, а также прав пользователей недр». Интересы у каждого свои, а правят закон федеральные чиновники, которым собственные чаяния ближе.

Собака на сене

Самым ярким примером того, как отсутствие внятных приоритетов переворачивает правила игры с ног на голову, стали поправки к закону о недрах, принятые в 2008 году в связи с новыми правилами допуска иностранцев к российским хозяйственным активам.



Первоначальная идея была вполне позитивной: закрепить на законодательном уровне систему критериев, определяющих ограничения для иностранного капитала в ключевых для экономики страны сферах. Это необходимо для того, чтобы отделить интересы национальной безопасности от бюрократического произвола.

Не понимая правил игры, иностранцы зачастую оценивали свои риски от инвестиционной деятельности в нашей стране как чрезмерные. Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» дал иностранным инвесторам долгожданную систему координат.

Однако этим дело не ограничилось: сопутствующие поправки в закон о недрах существенно осложнили допуск к наиболее привлекательным для работы участкам недр не только иностранцам, но и отечественным компаниям, не имеющим в качестве старшего акционера государство. В ряде случаев ограничения имеют однозначно запретительный характер.

Пользователями участков недр федерального значения (все морские месторождения, а также расположенные на суше участки недр с извлекаемыми запасами нефти от 70 млн тонн, газа — от 50 млрд м³) могут быть только российские юридические лица. При этом могут устанавливаться дополнительные ограничения на допуск к конкурсам и аукционам предприятий с иностранными инвестициями. У частных компаний, даже абсолютно российских, не осталось никаких шансов получить лицензию на участок недр континентального шельфа.

Из обновленного закона о недрах следует, что на шельфе могут работать только российские юридические лица с долей государства более 50%, которые имеют не менее чем пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ. Очевидно, что законодатели имели в виду «Газпром» и «Роснефть», которым обещаны и субсидии из федерального бюджета на геологическое изучение морских участков



недр. Все остальные компании (не обязательно иностранные) могут участвовать в шельфовых проектах исключительно на правах младших партнеров одной из двух госкомпаний.

Закон стал серьезным препятствием для продолжения геологических изысканий на шельфе и освоения морских месторождений углеводородного сырья. Проблемы возникли даже у «Газпрома» и «Роснефти», которым законодатели явно старались угодить.

Так, закон не дает оснований для допуска к шельфовым месторождениям «Газпром нефти» — дочернего предприятия «Газпрома». «Роснефть» не может получить лицензии на открытые «дочками» шельфовые месторождения, так как они, в отличие от материнской компании, не имеют пятилетнего опыта работы в море.

Решение сформулировать для иностранцев четкие правила игры обернулось новыми бессмысленными ограничениями, торможением работ на шельфе, дальнейшим охлаждением интереса частных компаний к геологоразведке и ухудшением инвестиционного климата. Закон закрепил монополию «Роснефти» и «Газпрома» на российском шельфе. Но эффективно распорядиться этим богатством не позволяет даже им.

Неспешное законотворчество

В конце 2000-х были предприняты две серьезные попытки решить проблемы нефтяных компа-

ний с помощью законопроектов, подготовленных инициативно. В обоих случаях авторами являлись представители правящей партии «Единая Россия». Похоже, что провалились обе попытки.

Первый закон предлагал пакет поправок в действующие законы, призванных обеспечить эффективное использование нефтяного попутного газа. Решение этой задачи официально объявлено одним из приоритетов энергетической политики России.

Законопроект не предлагает ничего радикального, но все же стремится помочь нефтяникам с утилизацией ПНГ. Он обещает поставщикам и покупателям отбензиненного сухого газа, полученного из ПНГ, преимущественное право доступа к газотранспортным и газораспределительным сетям.

Речь идет также о приоритетном технологическом присоединении к электрическим сетям установок по производству электроэнергии, функционирующих с использованием ПНГ. Предложено добавить в формулу расчета НДПИ коэффициент использования ПНГ, который позволяет немного снизить налоговую нагрузку. Однако правительство не дало согласия на принятие такого закона.

В течение пяти лет не решается судьба законопроекта о развитии малого и среднего предпринимательства нефтегазового комплекса, разработанного депутатами Думы ХМАО. Он направлен на обеспечение рационального недропользования и охраны недр за счет наиболее полного

извлечения запасов нефти и газа, а также попутно залегающих компонентов.

Эту задачу предполагается решать за счет стимулирования освоения месторождений с трудноизвлекаемыми запасами, разработки труднодоступных участков недр, ввода в эксплуатацию бездействующих скважин. Помимо ряда преференций, законопроект предлагает представителям малого и среднего отраслевого бизнеса доступ к недрам и объектам производственной инфраструктуры по сбору, подготовке, хранению, переработке и транспортировке углеводородного сырья.

Опять же, правительство не дает разрешения на принятие такого закона. А доминирующая в парламенте фракция «Единая Россия», в принципе, законопроект поддерживает, но принять самостоятельное решение не отваживается.

В бюрократических согласованиях вязнут и попытки МПР России улучшить закон о недрах. Один из подготовленных министерством законопроектов предлагает ввести в правовое поле механизм инвестиционных конкурсов. Нововведение имеет целью обеспечение наиболее комплексного освоения месторождений, использование всех полезных попутных компонентов, обеспечение глубины переработки добываемого сырья.

Действующее законодательство не позволяет изменять границы участка недр, если по результатам геологического изучения стало очевидно, что пространственный контур месторождения выходит за границы горного отвода. Это приводит к тому, что месторождение отрабатывается не полностью. Сейчас на госбалансе по таким частям месторождений, не попадающим в разработку, зарегистрировано около 900 млн тонн запасов нефти.

МПР России еще в прошлом году подготовлен законопроект, дающий юридическую возможность расширить горные отводы на нижележащие горизонты. Это дополнение к закону о недрах позволит ввести в разработку до 10 млрд тонн условного топлива в регионах сложившейся добычи. Перспективы принятия такого закона непонятны.

На согласовании в органах власти находится еще один блок поправок к закону о недрах. Они конкретизируют условия, которые будут определяться лицензией, включая условия по видам и минимальным объемам поисковых или геологоразведочных работ с разбивкой по годам и срокам их проведения, срокам ввода в разработку месторождений полезных ископаемых, условиям пользования геологической информацией, получаемой в процессе пользования недрами, и срокам предоставления данной информации государству.

Обсуждаются и поправки, связанные с определением порядка и оснований для изменения, прекращения, приостановления и ограничения права пользования недрами, а также уточнения случаев, в которых расходы на консервацию и ликвидацию предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, несет пользователь недр.

Министерство намерено утвердить порядок подготовки, согласования и утверждения проектной документации, связанной с использованием недрами, упростить процедуру предоставления для целей пользования недрами зе-

мель, находящихся в частной собственности.

Согласован с Минфином законопроект об обнулении платы за геологическую информацию. МПР России рассчитывает, что такое снижение затрат на начальных стадиях геологоразведки повысит интерес недропользователей к этой работе.

Если хотя бы часть этих законов удастся принять в 2010 году, можно будет говорить о серьезных подвижках. Ведь за весь прошлый год было принято всего два закона, вносящих косметические изменения в закон о недрах: об оплате государственных услуг и обязательной публикации на официальном сайте объявлений о конкурсах и аукционах.

На фоне затяжного застоя с внесением даже самых бесспорных изменений в закон о недрах очень странно выглядит намерение Минэнерго РФ подготовить проект закона о нефти. Будущий закон призван «комплексным и взаимосвязанным образом регулировать деятельность отраслевых организаций и их взаимодействие, как между собой, так и с государством, обеспечивая тем самым оптимальное развитие отрасли». Правда, не очень понятно, что нужно прописать в законе, чтобы отраслевые организации лучше взаимодействовали между собой. А главное — зачем?

Министерство считает, что закон о нефти должен регулировать вопросы освоения трудноизвлекаемых и остаточных запасов традиционного и нетрадиционных видов углеводородного сырья, методы увеличения нефтеотдачи, интенсификации разработки и стимуляции скважин. Благое намерение. Только зачем для этого готовить глобальный закон, который неминуемо будет пересекаться с законом о недрах, создавая недропользователям новые проблемы?

Было бы проще и полезнее решать вопросы правового регулирования принятием небольших законов по конкретным проблемам. Но министерству хочется большого закона. А нефтяники еще подождут: минувшее десятилетие приучило, что законотворчество — процесс неспешный. 

