

ВЛАДИМИР КАШИН: ПРИОРИТЕТ – НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ



Комитет Госдумы РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии традиционно играет значительную роль в формировании правил игры для компаний нефтегазового сектора. В частности, комитет формирует для депутатов Госдумы РФ предложения по изменению законодательства о недрах. В новом составе нижней палаты российского парламента комитет возглавил Владимир КАШИН, один из лидеров фракции КПРФ. Прежде чем возглавить комитет, Владимир Иванович в течение двух предыдущих созывов был его зампредом. По словам В.Кашина, комитет будет и

поддерживать, и предлагать меры, поощряющие эффективное недропользование, снижающие административные барьеры. Однако для начала нужно разобраться, где кончаются административные барьеры и начинается анархия. У законодателей, как и у врачей, основной должна быть заповедь «не навреди». Реформирование законодательной базы в сфере недропользования необходимо, но успешность в принятии решений может сыграть против всех...

Ред.: Владимир Иванович, вы уже девятый год работаете в Комитете по природопользованию, два предыдущих созыва — в должности зампреда, теперь возглавили комитет. Безусловно, вы хорошо знакомы с законодательством о недрах. Что вам в нем не нравится?

В.К.: На эту тему можно говорить очень долго. Прежде всего, пора критически пересмотреть практику постоянного совершенствования закона о недрах. Только за последние четыре года закон о недрах изменялся 19 раз.

Дезориентация государственной политики привела к последствиям, которые ныне присущи отрасли, — таковы закономерные итоги любых крайностей

А если говорить о частностях, то нужно уточнять понятийный аппарат. Например, что такое «существенные условия лицензии»? А «систематическое нарушение правил недропользования»? Эти понятия никак в законодательстве не раскрываются, предо-

ставляя широкие возможности для их произвольного толкования и применения. Сужение и четкое определение положений, ведущих к отзыву лицензии, позволило бы инвесторам чувствовать себя более защищенными.

Российское законодательство недостаточно четко регулирует процедуру передачи или распределения объектов обустройства в границах лицензионного участка в случае утраты лицензионных прав владельцем лицензии. Это чревато возникновением конфликтов между прежним недропользователем, обладающим правом собственности на объекты инфраструктуры проекта, и новым пользователем, получившим право пользования недрами на этом участке.

В соответствии с действующим законом о недрах в случае переоформления лицензии новому пользователю передается все имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензион-

ного участка. Это требование выглядит логичным, если речь идет о проектах на продвинутой стадии реализации со всей соответствующей инфраструктурой и оборудованием. Но применение таких ограничений к проектам, находящимся на ранней стадии геологического изучения, когда подобные активы отсутствуют, выглядит необоснованным.

Ред.: У нефтяников много претензий к нынешней практике получения разрешительной документации на земельные участки, используемые в целях недропользования...

В.К.: Согласен, процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в том числе и в целях пользования недрами, неоправданно усложнена и запутана. В этой области необходимо законодательно урегулировать как минимум три первоочередных вопроса.

Во-первых, определить, что изъятие для целей недропользования подпадает под категорию изъятия для государственных и муниципальных нужд. Во-вторых, установить механизм и принципы эффективной и справедливой компенсации владельцам земельных участков. В-третьих, установить гарантии своевременного изъятия участков (по лицензиям на разведку и добычу до предоставления лицензии) для целей недропользования.

Что касается пользования участком недр на стадии геологического изучения, то на данной стадии изъятие земель было бы нецелесообразно, учитывая тот факт, что геологическое изучение по своей природе скоротечно и может успешно сосуществовать со многими другими видами землепользования. Однако и на этой стадии необходимо выработать механизм, обеспечивающий незамедлительное предоставление такого участка в аренду по требо-

ванию недропользователя или распорядителя недр.

Кстати, летом прошлого года вступил в силу принятый Государственной Думой закон, который можно расценить как первый шаг в нужном направлении. Установлено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода.

Думаю, на этом мы не остановимся. И соответствующая работа будет продолжена.

Ред.: Как будут выстраиваться дальнейшие отношения с МПР РФ?

В.К.: Наверное, главное, это наше общее стремление к совместной созидательной работе. Недавнее выездное совещание комитета в МПР — довольно успешная попытка отрегулировать механизмы взаимодействия, чтобы быстрее и эффективнее принимать законы, помогающие оптимизировать использование природными ресурсами и охрану окружающей среды.

Есть общее понимание, что и законодательное регулирование, и правоприменение по всем направлениям деятельности нуждается в совершенствовании. Было важно услышать от Юрия Трутнева, что министерство готово к обсуждению этих вопросов в любой части, в любом формате, что к обсуждению совместных вопросов готовы в любое время и в любом режиме все представители руководства министерства.

Ред.: А конкретные направления совместной деятельности обсуждались?

В.К.: Одна из важнейших тем для совместной работы, которая обсуждалась, это утилизация попутного газа. Негоже выбрасывать в атмосферу гигантские объемы вредных веществ, получаемых в результате сжигания на факелах ПНГ. Тем более что речь идет о ценнейшем невозобновляемом природном ресурсе.

Если наши нефтегазовые компании позволяют себе такое, то, наверное, им и так неплохо сегодня живется. Нынешние условия ведения бизнеса и на фоне вопиющей расточительности позволяют им иметь хорошие зарплаты и прибыли. Общая задача государственных структур, министерства и нашего комитета — объединить усилия.

Полагаю, заслуживают поддержки инициативы министерства, предполагающие подготовку поправок в законодательство, направленных на уточнение содержания лицензий, установление прозрачной процедуры торгов на право пользования недрами, проведение инвестиционных конкурсов, предоставление права пользования недрами единственному участнику аукциона, если такой аукцион признан состоявшимся.

В ходе нашего совместного заседания был анонсирован законопроект «Об инвестиционных конкурсах». Он предлагает включать в лицензию обязательства недропользователя осуществлять переработку полезного ископаемого на территории России, с тем чтобы получить максимальную прибавочную стоимость и максимальную добавленную стоимость на территории именно нашей страны, а не экспортировать сырой товар.

Еще один важный законопроект, над которым работают в министерстве, посвящен формированию ликвидационных фондов. Будет предложен механизм накопления средств в процессе реализации проекта, для того чтобы к концу его реализации у недропользователя гарантированно были необходимые средства на ликвидационные мероприятия.

В перспективе может появиться ряд предложений по внесению изменений, направленных на совершенствование функций государственного надзора и контроля над исполнением условий лицензионных соглашений с целью обеспечения рационального и комплексного использования недр. Есть и предложения по либерализации освоения континентального шельфа. Будем думать.

Ред.: Опыт показывает, что инициативы министерства, как правило, очень долго идут до парламента. А какие законопроекты будут рассматриваться в ближайшее время?

В.К.: Госдума утвердила примерную программу законопроектной работы на весеннюю сессию. Хотел бы упомянуть о некоторых законопроектах, наиболее важных для читателей «Вертикали».

В целях создания оптимальных условий сотрудничества недропользователей и государства необходим конструктивный диалог с аудитом имеющихся проблем

Готовим к принятию очередной пакет поправок в закон о недрах. Правда, они большей частью касаются общераспространенных полезных ископаемых.

Разумное и гибкое регулирование нефтегазового комплекса со стороны государства является необходимой предпосылкой его эффективного развития

В июне мы планируем провести парламентские слушания, посвященные направлениям совершенствования государственной системы лицензирования пользования недрами. Тема очень важная, и, надеюсь, по результатам дискуссии появятся конкретные предложения, которые обеспечат позитивные подвижки.

Приоритетные задачи комитета: укрепление позиций государственного влияния и контроля и обеспечение энергетической безопасности страны

Собираемся провести парламентские слушания по теме совершенствования федерального законодательства в целях повышения инвестиционной привлекательности пользования недрами как на суше, так и на континентальном шельфе. Но это, наверное, уже в осеннюю сессию. Нужно основательно подготовиться. Да и много других неотложных вопросов, над решением которых работает комитет.



Особое место в связи с мексиканскими событиями, с потерей буровой платформы и гибелью

В центре внимания также остаются вопросы поддержания высокого уровня рентабельности в нефтегазовом секторе, обеспечение безопасности поставок

людей уже у нас, в Охотском море, занимает тема защиты морской среды от загрязнений нефтью: очевидна необходимость усилить нашу активность по принятию соответствующих законов.

Ред.: То есть в ближайшие месяцы радикальных изменений в законодательстве, регулирующем правила недропользования для нефтегазовых компаний, не предвидится?

В.К.: Безусловно, никаких революций не будет. Будет системная размеренная работа.

Будем последовательно заниматься вопросами мотивирования предприятий на разработку и использование инновационных технологий

Что касается защиты морей от нефтяного загрязнения, у нас действительно на рассмотрении есть проект федерального закона №572971-5 «О внесении изменений в федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «О

внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Он направлен на разрешение вопросов особенностей эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок, подводных трубопроводов и проведения буровых работ.

Однако окончательного решения пока нет. Мы анализируем, достаточно ли данного акта или все же необходимо отдельное регулирование, т.е. совершенно новый акт.

Предложений поступило много. Посмотрим их. Подумаем.

Ред.: Владимир Иванович, в последнее время наблюдается усиление государственных позиций в минерально-сырьевой базе. Как вы считаете, это правильно?

В.К.: По этому вопросу имеются два полярных подхода.

Первый — необходимость государственного регулирования в достаточно жесткой форме.

Так, в США еще в середине XIX века были предприняты первые попытки государственного регулирования нефтяной промышленности. С тех пор роль государства в управлении нефтяным сектором во многих странах с развитой рыночной экономикой всегда была значительной.

Отправной точкой в нефтяной политике этих стран являются национальные интересы, а не интересы собственно нефтяной отрасли. Причем, политика эта гибкая:

в трудные времена она предельно ужесточается, а после преодоления кризисных периодов — либерализуется.

Государственное регулирование в основном охватывает экономное расходование национальных ресурсов углеводородного сырья, контроль цен на нефть и нефтепродукты, введение, установление размера и отмену квот на ввоз и вывоз сырья, контроль за соблюдением условий контрактов и т.д.

Важно отметить, что все регулирующие акты государства принимаются, исходя из глубокого анализа конъюнктуры на внутреннем и мировом рынках и прогноза наметившихся тенденций. Разумное и гибкое регулирование нефтегазового комплекса со стороны государства является необходимой предпосылкой его эффективного развития и соблюдения интересов общества в целом.

Есть и второй подход. Но он, скорее, ошибочный. Мол, всякое вмешательство государства есть вред, поскольку отождествляется с возвратом к старым методам управления. К сожалению, в России этот подход и возобладал — сфера недропользования практически перестала быть объектом государственного регулирования, что в немалой степени способствовало развитию негативных явлений как в нефтегазовом комплексе, так и в целом по минерально-сырьевой базе.

Дезориентация государственной политики привела к послед-

ствиям, которые можно наблюдать в данном секторе экономики. И следует признать — таковы закономерные итоги любых крайностей.

Ред.: Довольно неожиданным выглядит утверждение, что сфера недропользования практически перестала быть объектом государственного регулирования. Ведь на протяжении продолжительного времени законодательство о недрах развивается преимущественно в сторону усиления рычагов госконтроля. Вы считаете, что законодательство нужно ужесточать и дальше?

В.К.: Боюсь, что это всеобщее заблуждение. Усиление рычагов госконтроля у нас тождественно увеличению количества административных барьеров. В этой части — да, госконтроль усилился, но что в этом хорошего? Я же говорил об отсутствии сбалансированной государственной политики. Согласитесь, она определяет экономико-правовую среду, адаптивностью используемых средств и активностью участия государства.

В целях создания оптимальных условий сотрудничества недропользователей и государства необходим конструктивный диалог с аудитом имеющихся проблем. Мы обязаны выработать такие подходы, при которых первые были бы побуждены с наибольшей отдачей рационально использовать предоставленный им государством ресурс, а государство со своей стороны обеспечило бы для этого стабильный, предсказуемый и законодательно закрепленный режим. Но для этого все барьеры должны быть выявлены и устранены.

При этом, конечно, государственное воздействие должно осуществляться только законодательными методами на основе учета интересов федерального центра, регионов и частных компаний. Условия соблюдения баланса их интересов и правовой механизм реализации должны быть ясно отражены и императивно установлены в соответствующих законодательных актах. Вот что я имел в виду.

Ред.: Комитет определился с задачами и направлениями работы на долгосрочную перспективу?

В.К.: Да, мы сформировали перечень приоритетных задач. Прежде всего, это укрепление позиций государственного влияния и контроля по тематике комитета, обеспечение энергетической безопасности страны.

В центре внимания остаются вопросы развития национальной нефтегазовой промышленности. Это магистральное направление включает такие аспекты, как поддержание высокого уровня рентабельности в нефтегазовом секторе экономики, обеспечение безопасности поставок углеводородного сырья.

Будем последовательно заниматься вопросами мотивирования предприятий на разработку и использование инновационных технологий. Это позволит снизить издержки, повышать доходы предприятий, улучшать условия труда и экологическую обстановку.

И, конечно, одним из приоритетов остается создание благоприятных условий для привлечения инвестиций.

Эффективная реализация всех поставленных задач позволит переломить существующие тенденции и минимизировать все негативные явления в данном секторе экономики.

И в целом это, несомненно, обеспечит повышение уровня благосостояния нашего государства.

Ред.: В начале интервью вы высказали неудовлетворенность тем, что законодательство о недрах меняется слишком часто и бессистемно. В свое время бурно обсуждалась идея кодификации законодательства о недрах. Как вы считаете, не пришло ли время заняться этим вплотную?

В.К.: Признавая необходимость совершенствования законодательства, хотелось бы отметить, что исходя из классической идеи кодификации, то есть объединения в едином документе уже существующих правовых норм, данная идея будет сложно реализуема на практике. Для формирования нового документа

существующих норм явно недостаточно, а оперативно разработать качественную нормативную базу достаточно сложно.

И, конечно, одним из приоритетов остается создание благоприятных условий для привлечения инвестиций

Моя позиция как законодателя проста. Нам необходимы такие законы, которые регулируют отношения в своей сфере деятельности и, по возможности, не вторгаются в смежные. Все смежные законы должны быть четко взаимоувязаны — они не должны мешать и противоречить друг другу. Кроме того, законы должны быть максимально четкими и конкретными, не оставлять простора для домысливания и содержать в себе нормы прямого действия.

Эффективная реализация всех поставленных задач позволит переломить существующие тенденции и минимизировать негативные явления

Для этого нам нужна четкая позиция по реформированию законодательства и план ее реализации на перспективу. Именно этим мы сейчас и занимаемся.

Ред.: Владимир Иванович, спасибо за интервью. Желаем успехов. И, конечно, готовы оказывать посильную информационную поддержку начинаниям комитета. «Вертикаль» уже мно-

Безусловно, никаких революций не будет. Будет системная размеренная работа: нужно разобраться, где кончаются административные барьеры и начинается анархия

го лет является дискуссионной площадкой для обсуждения ключевых изменений в законодательстве, регулирующем деятельность нефтегазовых компаний. Можете рассчитывать на нас и в будущем.

В.К.: Благодарю. Уверен, это не последняя наша встреча. Будем сотрудничать. 📷