

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ПЕРЕСМЕНКА: РЕФОРМА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ИЛИ БЕГ НА МЕСТЕ



За годы работы Госдумы РФ V созыва было принято рекордное количество законов, вносящих изменения в законы о недрах и о континентальном шельфе. Увы, к реальному улучшению правил игры это не привело. Впрочем, похоже, что правительство, вносившее в парламент законопроекты, было больше озабочено вопросами учета и контроля, нежели реальными проблемами недропользователей. Самым резонансным изменением стало ужесточение правил допуска к наиболее крупным и перспективным участкам недр, в том числе запрет частным компаниям

самостоятельно работать на шельфе. Выиграли «Газпром» и «Роснефть», а отрасль проиграла. Одним из редких полезных изменений в законе о недрах стала отмена с января 2011 года платы за геологическую информацию о недрах. В большинстве других случаев законы всего лишь уточняли терминологию, отшлифовывали второстепенные детали. Впрочем, Комитет по энергетике записал в свой актив и два принципиально новых закона: о безопасности объектов ТЭК и о государственной информационной системе ТЭК. Жаль, что представители власти не решали столь же энергично вопросы регулирования отраслевых процессов, повышающие эффективность работы предприятий нефтегазового комплекса. Правда, время от времени депутаты вносили полезные для отрасли законопроекты. Но результат всегда был один — все они оказывались на полке «забытых» инициатив.

Формальные итоги работы Госдумы V созыва, направленной на улучшение федерального законодательства о недрах, выглядят весьма внушительно. За последние 4 года было принято 15 законов, вносящих изменения в закон о недрах. Притом что за всю 20-летнюю историю применения закона изменения и дополнения вносились в него 28 раз. То есть больше половины законов, вносящих коррективы в закон о недрах, было принято именно депутатами

предыдущего созыва (см. «Изменения в законы о недрах и континентальном шельфе»).

Остается сожалеть, что количество законов так и не перешло в качество. Примеры реального улучшения правил игры в недропользовании единичны и зачастую вторичны.

Чужие здесь не ходят

Самой крупной и резонансной законодательной новацией стала принятие весной 2008 года

закона об иностранных инвестициях в стратегические объекты и связанных с этим изменений в законодательство о недропользовании.

Эта законодательная инициатива В.Путина (тогда еще президента) преследовала благовидную цель сформулировать четкие правила вхождения иностранных инвесторов в крупные российские проекты, в том числе в нефтегазовой сфере. Предполагалось, что такая конкретика поможет улучшить инвестиционный кли-

мат и добавит уверенности иностранцам.

Правила, действительно, стали более определенными. Кроме того, правительство получило возможность более жестко контролировать инвестиционные процессы в ключевых отраслях экономики.

Но в то же время допуск к наиболее значимым и привлекательным проектам в нефтегазовой сфере для частных инвесторов значительно сузился. Причем, не только для иностранных, но и для российских.

Законодатели наполнили новым и значимым содержанием издавна существовавшую в законе о недрах статью, посвященную участкам недр федерального значения. К ним были отнесены все морские месторождения, а также расположенные на суше участки недр с извлекаемыми запасами нефти от 70 млн тонн, газа — от 50 млрд м³.

У частных компаний, даже полностью российских, не осталось никаких шансов получить лицензию на участок недр континентального шельфа: здесь могут работать только российские юридические лица с долей государства более 50%, которые имеют не менее чем пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ.

Под этот критерий попадают «Газпром» и «Роснефть». Все остальные компании (не обязательно иностранные) могут участвовать в шельфовых проектах исключительно на правах младших партнеров одной из двух контролируемых государством компаний.

В отношении участков недр континентального шельфа были исключены состязательные процедуры. «Газпром» и «Роснефть» делят морские месторождения между собой, а правительство утверждает результаты этих договоренностей. Обе компании уже получили по сходной цене права на пользование крупными морскими блоками, наиболее привлекательными для поиска, разведки и добычи углеводородных ресурсов.

Полученный пирог слишком велик для них. По оценкам МПР России, для освоения уже полу-

ченных госкомпаниями морских участков недр им потребуется более полутора столетий. Фактически установленный в 2008 году порядок допуска к месторождениям федерального значения стал мощным тормозом в освоении ресурсов шельфа — процесса, который и без того продвигался крайне медленно.

Еще одной горькой пилюлей стала поправка, позволяющая правительству отказывать компаниям — первооткрывателям месторождений в праве продолжать работу на лицензионном участке недр после открытия, если речь идет о предприятии с иностранными инвестициями. В этом случае иностранцам положено полное возмещение затрат и скромное вознаграждение.

Учитывая, что в случае отрицательного результата недропользователь не получает ничего, можно говорить о запретительном режиме для иностранцев, которые могли бы вложить деньги и передовые технологии в поиск российских месторождений.

В довершение всего, на федеральных месторождениях было запрещено заниматься геологическим изучением недр параллельно с разведкой и добычей. К следующему этапу можно переходить только после завершения геологического изучения и только с разрешения правительства.

Сегодня даже МПР России признает, что гайки закручены слишком туго. Однако депутаты ничего не предпринимают без команды от правительства.

Скудный позитив

В подавляющем большинстве случаев другие изменения в закон о недрах, принятые за последние годы, не играют заметной роли. Они чаще обслуживают интересы чиновников, расширяя их возможности инспектировать деятельность недропользователей, чем реально помогают оптимизировать использование природных богатств.

Например, летом прошлого года понятие «госконтроль» было заменено «госнадзором за рациональным недропользованием». Соответственно, если раньше

профильным чиновникам вменялось в обязанность обеспечивать порядок, то теперь в перечень полномочий включены «предупреждение, выявление и пресечение» нарушений.

Больше половины законов, вносящих коррективы в ФЗ «О недрах», принято именно депутатами предыдущего созыва: количество так и не перешло в качество

Другой пример: летом 2008 года была принята поправка в закон, устанавливающая, что порядок предоставления отчетности по запасам полезных ископаемых отныне определяет не правительство, а уполномоченный им орган. Пожалуй, комментарии излишни.

Самой крупной и резонансной законодательной новацией стало принятие весной 2008 года закона об иностранных инвестициях в стратегические объекты

Одним из редких полезных изменений в законе о недрах стала отмена с января 2011 года платы за геологическую информацию о недрах. Сведения стали более доступными для профессионального сообщества. Тем самым заложены предпосылки для активизации ГРП, для вовлечения в сферу недропользования малого бизнеса.

Изменения в законодательство о недрах оказались очень выгодными для «Газпрома» и «Роснефти», но сильно ухудшили общетраслевой климат

Как позитивный факт можно отметить и появление в законе о недрах летом 2009 года норм, обязывающих чиновников размещать в сети Интернет информацию о проведении конкурсов и аукционов на право пользования участками недр. А весной прошлого года закон о недрах был дополнен статьей 22.1, разрешающей недропользователям, работающим на Крайнем Севере и в иных ма-

лонаселенных и труднодоступных местностях, приобрести, хранить и использовать служебное огнестрельное оружие.

Увы, многочисленные поправки в закон о недрах не сделали

Сегодня даже МПР России признает, что гайки закручены слишком туго. Однако депутаты ничего не предпринимают без команды от правительства

правила недропользования более удобными для бизнеса. Принятые депутатами поправки чаще всего были очень далеки от тех проблем, решения которых годами ждут недропользователи.

Похожая ситуация и с законом о континентальном шельфе. Его за последние четыре года

Изменения в закон о недрах чаще обслуживают интересы чиновников, чем реально помогают оптимизировать использование природных богатств

депутаты правили шесть раз (за предыдущий период — девять раз). Опять же, внесенные правки не затрагивают магистральных проблем в сфере недропользования. Во многих случаях

Одним из редких полезных изменений стала отмена с 2011 года платы за геологическую информацию, но и она не активизировала ГРП

они уточняют терминологию, отшлифовывают второстепенные детали...

Из позитива можно отметить некоторое упрощение процедур согласования с госорганами прокладки и использования подводных кабелей и трубопроводов, создания и эксплуатации искусственных островов. Случилось это после того, как на шельфе установилась монополия отраслевого тандема «Газпром» — «Роснефть».

После установления запрета частным компаниям самостоя-

Избирательное законотворчество

Закон о безопасности объектов ТЭК конкретизирует и дополняет с учетом отраслевой специфики более общие положения, содержащиеся в Гражданском кодексе и законах о промышленной безопасности, об охране окружающей среды, о противодействии терроризму и т.д.

Законом предусмотрено категорирование объектов для установления дифференцированных требований к обеспечению их безопасности «с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий». Определены принципы обеспечения безопасности объектов, а также основы обеспечения безопасности объектов субъектами ТЭК.

Закон регулирует порядок разработки паспорта безопасности объекта и вопросы обеспечения их физической защиты, права и обязанности субъектов ТЭК в области обеспечения безопасности объектов. Отдельная статья закона посвящена особенностям обеспечения безопасности систем газоснабжения и линейных объектов.

Установлено обязательное страхование ответственности за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц в результате аварии на объекте ТЭК, отнесенной к высокой категории опасности, возникшей в связи с терактом или диверсией.

Похвально, что правительство и депутаты озаботились такой проблемой, как безопасность объектов ТЭК. Но жаль, что представители власти не решали столь же энергично вопросы регулирования отраслевых процессов, повышающие эффективность работы предприятий нефтегазового комплекса.

К этому можно добавить, что за четыре года было принято шесть законов, вносящих изменения в закон о газоснабжении (всего с 1999 года принято 11 подобных законов). Но ни один из этих законов не ужесточил требования к «Газпрому» в части предоставления сторонним организациям недискриминационного доступа к трубе — решение одной этой проблемы способно дать серьезный импульс развитию независимого сегмента газодобычи. Сочувственные разговоры на эту тему ими так и остались.

Зато еще в 2008 году из закона была изъята норма, позволяющая без конкурса передавать месторождения газа федерального значения организации-первооткрывателю. Вместо этого было закреплено положение о том, что «в целях обеспечения надежного газоснабжения» правительство может передавать «Газпрому» участки недр федерального снабжения без проведения конкурсов и аукционов.

Кроме того, закон о газоснабжении был дополнен минувшим летом новой статьей 23.1, посвященной госконтролю за установлением и применением регулируемых цен в области газоснабжения. Решено более тщательно проверять достоверность и экономическую обоснованность расходов, учитываемых при формировании регулируемых государством цен и тарифов, а также правильность применения юрлицами установленных цен и тарифов в сфере газоснабжения.

тельно заниматься шельфовыми проектами законодатели больше не вносили в правила работы на шельфе изменений, которые бы ухудшали условия морской деятельности в нефтегазовой сфере. Возможно, почувствовав себя полноправными хозяевами на шельфе, госкомпания пресекала в зародыше любые попытки ужесточения правил игры.

Из заметных событий можно отметить появление статьи 6.1, посвященной госпрограмме разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов. Такая программа не только устанавливает долгосрочные ориентиры (со стратегическими целями российскому правительству традиционно не удается определиться), но и предпола-

Центральный выставочный комплекс «Экспоцентр»
Москва, Россия



14-Я МЕЖДУНАРОДНАЯ ВЫСТАВКА

НЕФТЕГАЗ

25–29 июня 2012

Оборудование и технологии
для нефтегазового комплекса

www.neftegaz-expo.ru

Организаторы:

ЗАО «Экспоцентр» (Россия),
фирма «Мессе Дюссельдорф ГмбХ» (Германия)



МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

ЭНЕРКОН

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

www.enercon-ng.ru

гает выделение из госбюджета финансовых ресурсов на изуче-

Комитет по энергетике записал в свой актив два принципиально новых закона: о безопасности объектов ТЭК и о государственной информационной системе ТЭК

ние и разведку морских месторождений. Понятно, что в новых реалиях осваивать бюджетные деньги будут контролируемые государством компании.

Учет и контроль

За четыре года работы Комитет ГД по энергетике рассмотрел

Но ни один закон, ни одна поправка принципиальных изменений в отстающее отраслевое законодательство так и не внесли — скорее наоборот

103 законопроекта, из которых федеральными законами стали 23. Причем, выдавать продукцию

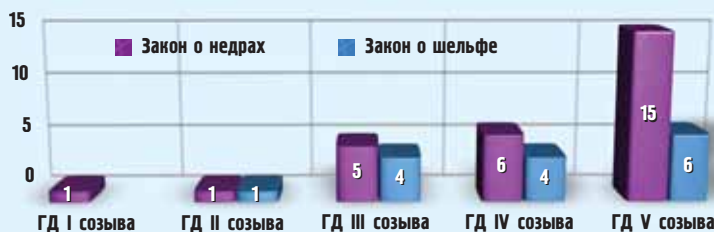
Время от времени депутаты вносили собственные законопроекты: результат всегда был один — они оказывались на полке «забытых» инициатив

комитет начал в последние два года: 11 законов было принято в 2010-м и 10 — в 2011 году. К нефтегазовому комплексу имели отношение единичные законы.

Энергия депутатов тратилась бесцельно: за минувшие четыре года один только Комитет по энергетике провел семь слушаний и 19 круглых столов

В их числе ратификация межправительственного соглашения с Китаем о сотрудничестве в нефтяной сфере (2009 год) и протокола о внесении изменений в это же соглашение (2011 год). По условиям соглашения «Роснефть» и

Изменения в законы о недрах и континентальном шельфе (количество законов)



«Транснефть» получили много-миллиардные кредиты в долларах США, за которые расплачиваются расписанными на длительную перспективу поставками нефти. Дополнительное соглашение урегулировало образовавшиеся в процессе совместной работы ценовые разногласия.

Переговорный процесс был, как мы помним, достаточно сложным. Что касается ратификации, то больших интеллектуальных усилий от профильного комитета и депутатов Госдумы она не потребовала.

Впрочем, Комитет по энергетике записал в свой актив и два принципиально новых закона: о безопасности объектов ТЭК и о государственной информационной системе ТЭК. Оба закона были приняты в прошлом году.

Сфера влияния закона о ГИС ТЭК беспрецедентно велика. В поле его ведения вошел весь комплекс вопросов, связанных со сбором, обработкой, хранением, организацией доступа, предоставлением и распространением информации, содержащейся в государственной информационной системе (см. «Нефтерентген», НГВ #20'11).

Правительство объясняет необходимость создания ГИС ТЭК заинтересованностью в информационной поддержке выработки и реализации отраслевой государственной политики. На формирование материально-технической базы и подготовку регламентирующей информации отводится год.

Когда система будет запущена, поставлять информацию обяжут практически все работающие в отрасли компании, а также федеральные и региональные орга-

ны власти. Отчитываться придется буквально на всех этапах: о добыче, переработке, хранении, передаче, транспортировке, поставке, реализации, потерях...

Вне сомнений, объем обязательной отчетности, которую придется готовить компаниям отрасли, заметно вырастет. Увеличатся риски раскрытия коммерческих секретов, хотя закон и обещает защищать информацию от утечки.

Информационная прозрачность, конечно, является важным элементом управления. Но ключевое значение все же имеет то, как информация будет использоваться.

В сложившейся практике государственного формирования долгосрочных целей и оптимизация путей их достижения не входят в систему приоритетов правительства. Вероятнее всего, более оперативная и детальная информация всего лишь приведет к ужесточению контроля и диктата со стороны чиновников.

Какой выигрыш от внедрения ГИС ТЭК получат компании отрасли? Вряд ли в обмен на раскрытие информации они смогут рассчитывать на внятные долгосрочные ориентиры государственной политики. Разве что, прекратится перекрестный запрос сведений от различных ведомств — закон обещает формирование единого информационного канала. А в целом — это не тот закон, который поможет более эффективно выстраивать нефтегазовый бизнес.

Пустые хлопоты

Справедливости ради нужно признать, что представители профильных комитетов Госдумы V со-

зывает время от времени пытались проявить инициативу и вносили собственные законопроекты, направленные на решение ряда существенных отраслевых проблем. Например, они (в том числе совместно с сенаторами) подготовили несколько законопроектов, стимулирующих полезное использование попутного газа (см. «ПНГ: закон о \$70 млрд», НГВ #02'11).

Или пытались продвинуть закон о развитии малого и среднего предпринимательства нефтегазового комплекса в РФ (см. «Нужна ли медведям малая нефть», НГВ #23'09). Результат всегда был один — законопроекты оказывались на полке «забытых» инициатив.

Нерастрченную энергию депутаты могли выпустить в ходе никого ни к чему не обязывающих дискуссий. За минувшие четыре года один только Комитет ГД по энергетике провел семь парламентских слушаний и 19 круглых столов.

На парламентских слушаниях обсуждались практика применения антимонопольного законода-


тельства, проблемы правового регулирования использования газомоторного топлива (2010 год) и законодательное обеспечение газовой отрасли (2011). За круглым столом обсуждались правовые вопросы поставок газа населению и актуальные задачи обеспечения развития нефтегазового комплекса (2008), законодательное обеспечение биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами, отраслевая политика ценообразования и перспективы освоения сланцевого газа (2009), еще раз — меры стабилизации цен на топливных рынках и развитие биржевой торговли (2011).

Что касается топливного рынка, то профессиональные дискуссии в стенах парламента стали одним из элементов по продвижению антимонопольных законодательных инициатив ФАС. Кроме того, в работе находится законопроект об использовании альтернативных видов моторного топлива. В остальных случаях практические результаты парламентских дискуссий не просматриваются.

Еще в начале своей работы депутаты Госдумы V созыва предложили правительству рассмотреть комплекс вопросов законодатель-

Депутаты Госдумы V созыва начинали за здоровье, результат, как видим, весьма далек от первоначальных планов

ного обеспечения приоритетных задач нефтегазового комплекса. В их числе: расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы, стимулирование поисковых и геологоразведочных работ, рациональное использование извлекаемых запасов (включая утилизацию ПНГ), стимулирование производства продукции с высокой добавленной стоимостью, инновационное развитие отрасли, формирование адекватной налоговой нагрузки и поощрение инвестиций в модернизацию производства...

Как видим, результат весьма далек от первоначальных планов. 



28.02 – 01.03 2012
МОСКВА, СК ОЛИМПИЙСКИЙ

NDT

ВСЕ ПОД КОНТРОЛЕМ!

**11-Я МЕЖДУНАРОДНАЯ
ВЫСТАВКА И КОНФЕРЕНЦИЯ**

**НЕРАЗРУШАЮЩИЙ
КОНТРОЛЬ
И ТЕХНИЧЕСКАЯ
ДИАГНОСТИКА
В ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

www.ndt-russia.ru

Организаторы:  При поддержке: 

+7 (812) 380 6002/00,
ndt@primexpo.ru, www.ndt-russia.ru