

ИЗ ПУШКИ ПО ВОРОБЬЯМ?



АНДРЕЙ МЕЩЕРИН
«Нефтегазовая Вертикаль»

Минэнерго РФ лоббирует принятие федерального закона о нефти. Со времени первой попытки прошло 15 лет, и прежняя концепция безнадежно устарела. Велики риски, что новый закон будет конфликтовать с законами, регулирующими сейчас нефтяную деятельность.

Нефтяники годами ждут принятия конкретных государственных решений, которые бы уменьшили бюрократические барьеры в недропользовании, установили справедливую налоговую нагрузку и создали условия для долгосрочных инвестиций. В отсутствие прогресса по этим ключевым позициям жизнедеятельности отрасли идея систематизировать и уточнить нынешние правила игры не производит впечатления адекватного отклика на потребности отрасли, играющей важнейшую роль в экономике страны.

Ведущие энергетические компании мира с нетерпением ждут принятия Ираком закона о нефти. Вопрос принципиальный: инвесторам, уже подписавшим крупные контракты на разработку местных месторождений или готовящимся прийти в страну, нужны правовые гарантии того, что правила игры ле-

гитимны и будут достаточно стабильными.

В России ситуация противоположная. Инициатива о создании закона о нефти не вызвала здорового ажиотажа в профессиональных кругах. Более того, еще не родившийся законопроект поссорил двух уважаемых министров. Глава МПР России Юрий

Петрович Трутнев раскритиковал концепцию закона о нефти, ставшую любимым детищем министра энергетики Сергея Ивановича Шматко. Ю.Трутнев решительно высказался вообще против появления такого закона.

Проще всего объяснить эти разногласия межведомственной конкуренцией. Скорее всего, такие подозрения не лишены оснований. Но важнее понять, какую роль закон о нефти может сыграть в судьбе отрасли. Будет ли от него польза? Бог с ней, с пользой: не станет ли хуже?

История вопроса

Впервые проект федерального закона о нефти и газе был разработан в России 15 лет назад — в 1994 году. Это была инициатива депутатов профильного комитета Госдумы РФ. В 1995 году закон вышел было на финишную прямую, но так и не был принят.

Закон был призван регулировать особые отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и добычи нефти и газа их территории РФ, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне. Понятие «нефть и газ» включало все виды углеводородных соединений.

Основные сферы регулирования: особенности лицензирования, ведения работ по геологическому изучению недр и добыче нефти и газа; магистральный трубопроводный транспорт нефти и газа; особенности функционирования Единой системы газоснабжения; безопасность на объектах отрасли.

Впоследствии, как известно, был принят органично вписавшийся в действующую правовую систему закон о газоснабжении. Предпринималось несколько безрезультатных попыток принять разные версии закона о магистральном трубопроводном транспорте — вероятно, особой заинтересованности в таком законе не было ни у государства, ни у «Транснефти», ни у нефтяных компаний.

Кстати, отсутствие закона не помешало активному развитию трубопроводного транспорта. По инвестиционной активности этот отраслевой сегмент, пожалуй, не имеет равных. Что касается допуска пользователей к трубопроводным системам, тарифов на транспортировку и контроля над расходами, то эти вопросы регулируются законом о естественных монополиях.

При всех недостатках проекта закона о недрах, подготовленного МПР России в 2003 году (закон так и не был принят), это была серьезная попытка адаптировать законодательство к особенностям разведки и разработки месторождений нефти и газа. В частности, обсуждалось предложение включить в закон о недрах специальную главу, посвященную разработке месторождений углеводородного сырья. Внимание было акцентировано на таких вопросах, как пробная эксплуатация, обустройство и промышленная разработка месторождений нефти и газа.

Идея радикального обновления закона о недрах растворилась в потоке повседневных дел и более актуальных, с точки зрения правительства, задач. Однако попытка сформулировать в законе о недрах ответы на специфические вопросы, возникающие при разработке нефти и газа, представляется забытой незаслуженно. Стоило бы вернуться к этому ценному начинанию.

Таким образом, от концепции закона о нефти и газе образца 1994 года практически ничего не осталось. Его предполагаемые сферы влияния освоены законами о газоснабжении и естественных монополиях. Специфические для отрасли вопросы недропользования логичнее и удобнее отразить в законе о недрах.

Еще в 1997 году был принят закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» — документ, устанавливающий общие правила. Опять же, если есть такая необходимость, разумнее было бы конкретизировать нормы этого закона, а не множить число параллельных законов.

Вывод очевиден: концепция закона о нефти и газа 15-летней

давности безнадежно устарела. На ее базе сегодня уже невозможно создать имеющий практическую ценность закон. Начинать придется с чистого листа. Необходимы свежие идеи.

Другой опыт

Во второй половине 1990-х годов активно развивалось региональное законодательство. В частности, было принято несколько законов, относящихся к нефтегазовой сфере.

Принятый в Татарстане в 1997 году закон о нефти и газе провозгласил государственную собственность республики на углеводородное сырье, находящееся в недрах в естественном состоянии. Было предусмотрено создание республиканского фонда резервных месторождений. Закон поощрял разработку месторождений на условиях раздела продукции.

Большая глава закона РТ была посвящена плате за пользование нефтегазосносными недрами. Причем, были оговорены существенные налоговые преференции. Они помогли республике существенно улучшить состояние отрасли, добиться стабилизации добычи в условиях преобладания в структуре ресурсной базы старых, значительно выработанных месторождений. В 2002 году закон, решительно не вписывающийся в концепцию вертикали власти, был отменен.

Примерно в это же время прекратил существование и закон ХМАО о разработке месторождений углеводородов на территории автономного округа. Этот закон, принятый летом 1998 года, отличало пристальное внимание к технологическим нюансам регламентирования отраслевых процессов.

Детально были описаны требования к строительству поисково-разведочных скважин, к оценке разведанных и доразведанных запасов, а также прогнозных ресурсов углеводородов. Были сформулированы четкие требования по хранению образцов керн.

В законе были подробно изложены требования к проектированию разработки месторождений, а также к проектной документации. Перечислены основные мероприя-

тия по регулированию разработки месторождения (залежи) углеводородов. Сформулированы требования к обустройству месторождений, ремонту и консервации скважин, замерам углеводородов и нормированию уровней добычи...

В рамках своей компетенции власти ХМАО обещали нефтегазовым компаниям стабильность эко-

Ведущие энергетические компании мира с нетерпением ждут принятия Ираком закона о нефти. В России ситуация противоположная. Инициатива о создании закона о нефти не вызвала здорового ажиотажа в профессиональных кругах

номических условий деятельности и разработали систему налоговых преференций, а также условия компенсации ущерба, причиненного нефтегазовому предприятию досрочной отменой налоговых льгот. Наряду с этим, в законе были четко обозначены санкции в отношении нефтегазовых компаний, не соблюдающих правила игры.

К чести законодателей Югры, им удалось жестко разграничить сферы влияния закона о недрах и закона о разработке месторождений углеводородов. Они убедительно доказали, что при желании конфликта двух близких по смыслу законов можно избежать.

Важно понять, какую роль закон о нефти может сыграть в судьбе отрасли. Будет ли от него польза? Бог с ней, с пользой: не станет ли хуже?

Из родственных законов, принятых в ближнем зарубежье, наиболее тщательно был проработан закон о нефти, принятый в 1995 году в Казахстане (понятие «нефть» включает сырую нефть, конденсат, природный газ, другие углеводороды). Закон установил требования к нефтяным контрактам и проведению нефтяных операций. Именно через этот закон были сформулированы обязательные условия по казахстанскому содержанию проектов (то есть по привлечению местных поставщиков и подрядчиков), а также о полной утилизации попутного га-

за. Однако в настоящее время в республике сформировалось мнение, что отдельный закон о нефти не нужен. Предполагается, что он будет отменен одновременно со вступлением в силу новой, расширенной, редакции закона о недрах.

Закон ХМАО о разработке месторождений углеводородов отличало пристальное внимание к технологическим нюансам регламентирования отраслевых процессов. К чести законодателей Югры, им удалось жестко разграничить сферы влияния закона о недрах и отраслевого закона

Интересен опыт Норвегии. Там закон о нефтяной деятельности описывает базовые правила игры и распределяет сферы компетенции регулирующих органов (лицензии на добычу выдает король, он же определяет, где и каким образом осуществляется выгрузка углеводородов на берег, разрешение на сверхнормативное сжигание углеводородов может дать министерство, и т.д.). В дополнение к закону издан ряд королевских указов (постановление к закону о нефтяной деятельности, о нефтяном регистре, о безопасности в нефтяной деятельности и др.), по-

В Казахстане сформировалось мнение, что отдельный закон о нефти не нужен. Предполагается, что он будет отменен одновременно со вступлением в силу новой, расширенной, редакции закона о недрах

ложения которых, как правило, разъясняются постатейными комментариями. В совокупности это два тома систематизированных базовых нормативно-правовых актов по нефтяной деятельности. Пожалуй, нам до этого далеко.

Темная лошадка

О будущем российском законе о нефти известно мало. Главный аргумент, что нефтяная отрасль обеспечивает наибольший объем поступлений в бюджет и требует к себе особого отношения, не бесспорен. Да, роль отрасли велика,

и относиться к ней нужно внимательно. Но причем здесь закон о нефти?

Основные проблемы отрасли известны: отсутствие внятных стратегических ориентиров, превращение госкомпаний в привилегированную касту и дискриминация независимого сегмента, неадекватная налоговая политика, несовершенная система лицензирования, бюрократические барьеры в недропользовании, не слишком комфортный инвестиционный климат. Ни одна из этих ключевых проблем законом о нефти не решается по определению. Нужно менять действующее законодательство о налогах, о недрах, об инвестициях — без этого кардинального улучшения ситуации в отрасли не произойдет.

«Создание закона о нефти увеличит системность и эффективность государственного регулирования, а также обеспечит четкие формализованные правила в нефтяной отрасли», — заявил председатель Комитета ГД РФ по энергетике Юрий Липатов. Не слишком ли щедрый аванс для закона, не имеющего пока даже официальной концепции?

В ходе Российского нефтегазового конгресса замминистра энергетики Сергей Кудряшов сообщил, что 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. По мнению министерства, предметом правового регулирования этого закона должны стать правовые отношения, связанные исключительно со специфическими вопросами деятельности нефтяной отрасли.

Закон будет направлен на устранение пробелов или недоработок в действующей нормативной правовой базе, как, например, вопросы подключения к магистральным трубопроводам, синхронизации планов по добыче и транспортировке нефти, использованияпутного (нефтяного) газа и т.д.

Ранее сообщалось, что закон будет регулировать, в том числе, вопросы освоения трудноизвлекаемых и остаточных запасов

традиционного и нетрадиционных видов углеводородного сырья, методы увеличения нефтеотдачи, интенсификации разработки и стимуляции скважин.

Намерения очень хорошие. Но не ставятся ли подходы к решению проблем с ног на голову?

Вся практика законодательства доказывает, что эффективные законы появляются тогда, когда они заточены под реальные потребности. Можно по-разному относиться к нынешнему правовому режиму для иностранных инвесторов в стратегические объекты. Но это действенный закон, обеспечивающий реализацию политической директивы. И никого не волнует, что часть новых правовых механизмов была внедрена в законодательство через дополнения к закону о недрах — это наиболее рациональный путь к решению поставленных задач.

Можно вспомнить историю появления закона о СРП. Сначала договорились в принципе с иностранными инвесторами. Когда оказалось, что необходима правовая поддержка, президент Б.Ельцин издал соответствующий указ. Позже выяснилось, что нужен закон — в конце концов, его приняли. Новые проекты на условия СРП так и не появились — недоверие к режиму раздела продукции перевесило. Но программ минимум закон о СРП успешно отработал — он открыл дорогу для масштабного освоения шельфовых месторождений.

В прессе промелькнула информация, что в очереди на разработку проекта закона о нефти уже выстроились полдюжины НИИ. Все понятно: крайне выгодный госзаказ. Но в отсутствие явно выраженного стремления властей что-либо изменить, без директивы о векторе перемен самые лучшие умы не выдадут ничего полезного.

Яркий пример — многолетнее переписывание энергетических стратегий страны, которые никак не станут руководством к действию. К работе привлекаются лучшие специалисты, они прекрасно понимают ситуацию в отрасли, но не в их компетенции определять политический курс развития энергетического сегмента экономики страны.

Слон в посудной лавке

Закон — не самоцель. Это всего лишь один из инструментов достижения поставленных задач. Когда правительство сформулирует четкие цели и определит последовательность шагов (допустим, в рамках очередной редакции ЭС), можно будет разбираться с тем, какими способами лучше добиться желаемого. В каких-то случаях это может быть некий договор между государством и бизнесом, или ведомственная инструкция, или постановление правительства, или поправки в действующие законы... И вовсе не факт, что понадобится глобальный закон.

Трудно представить, как закон будет решать, например, задачу синхронизации планов по добыче и транспортировке нефти. Может, проще заняться этой рутинной работой министерству: методично сверять планы и оперативно выдавать необходимые рекомендации?

А что нужно записать в законе, чтобы отраслевые организации лучше взаимодействовали между собой? В последние годы нефтяники довольно активно создают различные альянсы. И отсутствие закона их, похоже, не смущает. Было бы желание...

От государства давно ждут решений по таким вопросам, как утилизация ПНГ и стимулирование разработки трудноизвлекаемых запасов. Но одним лишь законом о нефти проблемы не решить. Необходимо вносить изменения в Налоговый кодекс, другие смежные законы. Показательна законодательная инициатива группы депутатов, попытавшихся оптимизировать работу по улучшению использования ПНГ: вместо декларативного закона на эту тему они разработали пакет поправок в действующие законы. И это конструктивный подход.

Минэнерго утверждает, что будущий закон не будет дублировать положения закона о недрах и других рамочных законов. Но мировой опыт подготовки законов, регулирующих деятельность в нефтяной сфере, свидетельствует о том, что практически всегда в подобных законах много внимания уделяется особенно-

стям лицензирования и недропользования (разве что, за исключением закона ХМАО). Да и в МПР, изучив предложения Минэнерго, пришли к выводу, что коллеги «предлагают фактически изъять нормы закона о недрах и адаптировать их к нефти».

Пожалуй, это самая большая угроза со стороны будущего закона о нефти: пересечения с нормами действующих законов создадут невообразимую путаницу. По идее, любые разногласия между законом о недрах и законом о нефти должны будут решаться в пользу отраслевого закона (иначе незачем вообще огород городить). При этом привычный и шлифуемый годами закон о недрах потеряет влияние на нефтедобычу. Ничего хорошего из этого не выйдет.

Еще один недостаток полномасштабного закона — он аккумулирует множество конфликтных вопросов и по этой причине его согласование и принятие может затянуться на годы. Мы помним историю с попыткой начисто переписать закон о недрах — несколько лет было потеряно впустую. За это время можно было принять десятки полезных поправок, но ими никто не занимался: действующий закон уже никого не интересовал, все споры шли о новом законе.

Та же история может повториться и в связи с подготовкой закона о нефти. Будем долго ждать нового закона, который, как обещают, решит все проблемы, а по сути, просто заморозим на годы решение неотложных вопросов правового регулирования.

Уже раздаются призывы не готовить столь фундаментальный закон в спешке, избежать штурмовщины, вдумчиво и основательно подходить к его разработке, привлечь к обсуждению широкий круг специалистов, изучить мировой опыт. Справедливые пожелания.

При условии, что подготовка закона о нефти не станет поводом не заниматься оперативной корректировкой и совершенствованием действующих законов. Не на столько хороши в отрасли дела, чтобы концентрировать внимание на беспешном обсуждении «фундаментального» закона в ущерб текущей работе. Есть не-

мало проблем, требующих оперативного реагирования.

Кстати, о мировом опыте. В Норвегии, которую многие считают образцом для подражания, как уже было отмечено, помимо закона о нефтяной деятельности, сформирован объемный пакет нормативных актов по достаточно узкому спектру вопросов, ответы на которые имеют большое практическое значение.

Это и отдельный закон о распределении затрат на демонтаж и вывоз установок на континентальном шельфе, и закон о налогообложении нефти. Это и королевские указы: о мерах безопасности при разведочном бурении на Шпицбергене, о ведении бухгалтерского учета налогоплательщиками, связанными с добычей нефти и транспортировкой ее по трубопроводам... Много чего еще. Не важно, сколько законов. Была бы польза.

Закон — не самоцель. Это всего лишь один из инструментов достижения поставленных задач. Когда правительство сформулирует четкие цели и определит последовательность шагов, можно будет разбираться с тем, какими способами лучше добиться желаемого

Закон о нефти, возможно, и нужен. Однако это не документ первостепенной важности.

Но если уж появление закона о нефти неизбежно, тогда надо бы постараться сделать его непротиворечивым и работоспособным. Именно с этой целью «Вертикаль» решила открыть на своих страницах дискуссию по закону о нефти (см. «Закон о нефти: объективная необходимость или разменная карта?», стр. 26).

Первое предложение такое: это должен быть закон не о нефти, а о нефти и газе (или об углеводородах). Ведь чисто нефтяные месторождения встречаются нечасто, а речь идет о системном подходе к разработке запасов. Кстати, и структура самого Минэнерго предполагает такой подход — профильными вопросами занимаются два департамента: добычи и транспортировки нефти и газа; переработки нефти и газа. 