

ПНГ: БОЛЬШЕ НИКАКИХ ПРЯНИКОВ?



ГАЛИНА МУЗЛОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»

18 ноября 2009 года в Совете Федерации обсуждался проект ФЗ «О мерах по снижению объемов сжигания попутного нефтяного газа и увеличению объемов его рационального использования, а также о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Это третий по счету проект закона о ПНГ за последние полтора года: от первого проекта отказались сами инициаторы, а второй был отклонен ГД РФ.

Принципиальным отличием нового проекта закона от предыдущих, очевидно, следует считать отсутствие в нем мер экономического стимулирования рационального использования ПНГ — того самого «пряника», которому так много внимания уделялось в предыдущих законопроектах. Во главу угла документа законодатели теперь ставят регулирование отношений, возникающих в процессе проектирования, добычи, рационального использования, сжигания или уничтожения ПНГ. Иными словами, новый документ следует воспринимать как разъяснение и конкретизацию правительственного Постановления №7.

Пожалуй, впервые в проекте закона о ПНГ дана необходимая терминология и уделено внимание таким специфическим отраслевым вопросам, как коммерческий учет, государственный контроль рационального использования ПНГ, требования к составу технического проекта в части требований рационального использования ПНГ.

Принятый СФ документ, таким образом, закрывает для «Газпрома» большой вопрос о доступе нефтяников и продуктов переработки их ПНГ к единой системе газоснабжения. По антикоррупционным, считают сенаторы, соображениям...

Для начала кратко напомним хронологию событий ПНГ-законотворчества последних полутора лет. 2 июля 2008 года на заседании наблюдательного совета РГО был представлен проект ФЗ «О комплексном использовании нефтяного

(попутного) газа при добыче нефти». Проект был одобрен, и работу над документом было решено продолжить.

Но вместо предполагаемого ее итога в виде внесения проекта закона в ГД РФ, 30 сентября 2008 года на заседании РГО был пред-

ставлен новый законопроект — «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам утилизации нефтяного (попутного) газа».

Второй проект обозначил изменение концепции законодательного обеспечения ПНГ: вме-

сто создания отдельного закона было решено ограничиться корректировкой существующего законодательства, затрагивающего вопросы регулирования данного рынка. Закон нуждался в серьезной доработке, а в идеале — в трансформации до компромиссного варианта, который бы устроил всех участников рынка.

Но поиск компромиссов требовал как досконального внимания к вопросу, так и финансовой поддержки со стороны игроков рынка. Однако в период внезапно нагрянувшего кризиса не удалось обеспечить ни того ни другого; в итоге данный проект ФЗ так и не был рассмотрен ГД РФ.

В какой-то момент нефтяники понадеялись, что государство отложит решение проблемы ПНГ, но надежды отрасли не оправдались: 8 января 2009 года было принято постановление №7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках», которое с 2012 года вводит жесткие санкции за сверхлимитное сжигание ПНГ.

Третий проект закона о ПНГ «О мерах по снижению объемов сжигания попутного нефтяного газа и увеличению объемов его рационального использования, а также о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», таким образом, разрабатывался уже в дополнение к действующему постановлению правительства. Законодательная инициатива на сей раз принадлежит не РГО, как в предыдущих двух случаях, а Комиссии по естественным монополиям СФ РФ.

Без экономического стимулирования

В условиях действующего постановления №7 поменялась и концепция нового проекта закона о ПНГ. Документ призван не стимулировать рациональное использование ПНГ, а регулировать отношения, которые возникают в процессе проектирования, добычи, рационального использования, сжигания или уничтожения ПНГ, путем установления и принятия экономических и организа-

ционно-правовых мер, направленных на снижение объемов сжигания ПНГ.

Таким образом, законопроект не предусматривает налоговых и иных льгот для недропользователей, которые стремятся достичь 95%-ного уровня рационального использования ПНГ. По мнению Виктора Пичугова, члена Комиссии СФ по естественным монополиям СФ РФ, причин для такой позиции как минимум три. Во-первых, 95%-ная утилизация ПНГ — это обязательство недропользователя, которое прописано в лицензионном соглашении, «для выполнения которого не требуется дополнительного стимулирования».

Во-вторых, отсутствие мер экономического стимулирования позволит исключить коррупционную составляющую, возникающую в случае, «когда имеется стимул и когда его можно использовать по-разному». И, наконец, в-третьих, любые потери федерального бюджета, прописанные в проекте закона, снижают его шансы на принятие.

Впрочем, с подобной установкой были согласны не все участники заседания. Так, Сергей Алхимов, генеральный директор ОАО «Объединенный центр исследований и разработок», считает необходимым введение налоговой льготы, пропорциональной степени переработки ПНГ. По его мнению, это подтолкнет компании к использованию технологий глубокой переработки ПНГ, например, внедрению производства синтетического топлива по технологии GTL.

По словам С.Алхимова, введение налоговых льгот пропорционально степени переработки ПНГ — сегодня единственный способ повысить интерес к применению этих технологий: «завод, использующий технологию GTL мощностью 10 тыс. тонн становится рентабельным лишь тогда, когда он начинает производить не синтетическую нефть, а топливо на ее основе».

Как видим, разработчики закона не в состоянии в полной мере соблюсти интересы разработчиков GTL-технологий. Выходом из ситуации могло бы стать внесе-

ние соответствующих поправок, по мнению авторов законопроекта, в Налоговый кодекс.

Коммерческий учет ПНГ

В настоящее время в России объем ПНГ определяется расчетным путем исходя из объема добычи нефти и газового фактора,

Инициатива третьего проекта закона о ПНГ на сей раз принадлежит Комиссии по естественным монополиям СФ РФ. Документ не предусматривает налоговых и иных льгот для недропользователей

что позволяет лишь приблизительно оценить объемы сжигаемого и рационально используемого ПНГ.

Новый проект закона содержит требования к учету и подготовке ПНГ, согласно которым пользователь недр обязан обеспечить достоверный учет ПНГ (измерение его объема и определение качества) при его добыче, рациональном использовании, уничтожении в соответствии с требованиями, определяемыми органами Федерального агентства по недропользованию и Ростехнадзору. Согласно проекту закона,

Введение налоговых льгот, пропорциональных степени переработки ПНГ, — сегодня единственный способ повысить интерес к применению GTL-технологий

реализация ПНГ без обеспечения его коммерческого учета не допускается.

С тем, что без системы учета ПНГ нет понятия его рационального использования, нельзя не согласиться, и с этой точки зрения документ можно только приветствовать. Добавим, что само понятие «рациональное использование ПНГ» по сей день отсутствует в нормативно-правовой базе и в проекте закона вводится впервые.

С коммерческим учетом связано и понятие права собственности

на ПНГ, которое, согласно законопроекту, «переходит от пользователя недр иным лицам на узле коммерческого учета в соответствии с гражданским законодательством РФ после измерения его объема, определения качества (составления паспорта качества) ПНГ».

В настоящее время в России объем ПНГ определяется расчетным путем исходя из объема добычи нефти и газового фактора, что позволяет лишь приблизительно оценить объемы сжигаемого и рационально используемого ПНГ

Это позволяет активно включиться в процесс рационального использования ПНГ независимым участникам рынка — коммерческим организациям, располагающим уникальными технологиями использования ПНГ, например, утилизацией газа через процесс сжигания.

Популярное в предыдущих двух законопроектах о ПНГ словосочетание «приоритетный доступ» к единой системе газоснабжения теперь заменено на понятие «недискриминационный доступ»

Недискриминационный вместо приоритетного

Обращает на себя внимание тот факт, что популярное в предыдущих двух законопроектах о ПНГ словосочетание «приоритетный доступ» к единой системе газоснабжения и единой электриче-

Если факт необоснованного отказа на прием ПНГ и продуктов его переработки доказан, то собственник системы несет ответственность в виде наложения штрафа, равного расчету ставки за сверхлимитное сжигание ПНГ

ской сети поставщиков электроэнергии заменено на понятие «недискриминационный доступ».

Газотранспортным, газоперерабатывающим, генерирующим электроэнергию организациям, согласно тексту документа, за-прещается, во-первых, необос-

нованно отказывать в приеме ПНГ. Во-вторых, необоснованно отказывать в транзите электроэнергии. В-третьих, навязывать условия, не относящиеся к предмету договоров. В-четвертых, включать в договоры условия, которые ставят одних производителей или потребителей в неравное положение с другими производителями и потребителями.

Далее законопроект уточняет, что «необоснованным отказом в приеме ПНГ является отказ в приеме при наличии у газоперерабатывающих, газотранспортных организаций свободных мощностей, а также при соответствии качества и параметров газа установленным требованиям».

В случае если доказан факт необоснованного отказа на прием ПНГ и продуктов его переработки, собственник системы несет ответственность в виде наложения штрафа, равного расчету ставки за сверхлимитное сжигание ПНГ.

По словам В.Пичугова, проблема доступа СОГ в газотранспортную систему Газпрома «в большей степени технологическая, нежели правовая», декларирование же необходимости приоритетного доступа СОГ к газпромовской трубе, по его мнению, напрямую связано со стремлением независимых газодобывающих организаций получить доступ к ГТС, используя лазейку в виде ПНГ (СОГ).

На наш взгляд, согласиться с подобной «теорией заговора» можно лишь отчасти. С одной стороны, для доступа СОГ в ГТС нужно обеспечить давление газа не ниже 60 атмосфер, для чего требуется специальная компрессорная станция, с другой — при отсутствии юридической возможности доступа СОГ к ГТС компрессорная станция вряд ли поможет.

Еще одной технологической проблемой — едва ли не более значимой, нежели обеспечение нужного давления — выступает наличие жидких примесей в СОГ, которые делают процесс принятия газа в ГТС технологически опасным. Данный вопрос тоже следует четко отделять от юриди-

ческого аспекта доступа СОГ в ГТС «Газпрома».

Интересно при этом, что «Газпром» уже сформулировал свои замечания к законопроекту, которые по своей сути представляют собой деликатное напоминание о заявлении В.Путина 10 ноября 2009 года на совещании с руководителями федеральных органов исполнительной власти и представителями нефтегазовых компаний по вопросу развития переработки ПНГ и газотранспортной системы.

На совещании, напомним, было принято решение о нецелесообразности внесения изменений в статью 27 ФЗ «О газоснабжении в РФ», которые предусматривали бы предоставление права приоритетного доступа к свободным мощностям газотранспортных сетей поставщикам СОГ, получаемого при переработке ПНГ.

Иными словами, вопрос об условиях доступа СОГ в ГТС «Газпрома» явно не может быть решен заменой понятия «приоритетный» на «недискриминационный». Очевидно, что его предстоит решить в процессе доработки законопроекта.

Ложка дегтя

Интересно, что нефтяные компании восприняли новый законопроект о ПНГ в целом положительно и резких замечаний не высказали, тогда как больше всего критики документу досталось от разработчика предыдущих двух проектов законов о ПНГ — дружественной РГО юридической компании. И, вроде бы, «ничего личного»...

По словам Андрея Лебедева, заместителя гендиректора Фонда развития законодательства и законодательных инициатив, данный законопроект недоработан не только с формально-логической и редакционной, но и правовой точки зрения, а структура законопроекта не соответствует общепринятой практике, закрепленной в методических указаниях ГД РФ. В частности, закон, помимо самостоятельных положений, содержит изменения в действующее законодательство, тогда как последние, по словам юриста,

следует оформлять в виде отдельного законопроекта.

Кроме того, по мнению А. Лебедева, представленный законопроект конкурирует в предметной области с нормами законов «О газоснабжении в РФ», «О недрах», «Об охране атмосферного воздуха». «Для устранения этого недостатка необходимо включить соответствующие изменения в уже действующее законодательство и, соответственно, исключить данные нормы из представленного проекта, в обратном случае появятся законы с конкурирующими нормами, что приведет к полнейшему хаосу в правоприменении», — отмечает юрист.

Нельзя не согласиться с тем, что отдельные пункты проекта закона можно толковать двояко. Так, пункт 2 статьи 7 «Уничтожение ПНГ» гласит, что «кратковременное уничтожение (сжигание) ПНГ допускается в случае возникновения аварийной

ситуации, которая может повлечь за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, работающих или проживающих в зоне проведения работ». Учитывая, что документ не уточняет, каким образом следует определять необходимость уничтожения ПНГ, с помощью этого пункта можно оправдать фактически любой случай сжигания ПНГ в конкретной ситуации, достаточно найти для этого толкового специалиста.

Хочется верить, что подобные «мелочи» будут устранены в ходе деятельности рабочей группы по доработке данного законопроекта перед его внесением в ГД РФ.


В целом же данный законопроект, в отличие от предыдущих двух, не вносит ничего принципиально нового в процесс регулирования рынка ПНГ, а лишь делает попытку конкретизировать постановление №7 и установить четкие правила игры на рынке ПНГ.

Следует признать: это необходимый шаг на пути создания ра-

Пункт 2 статьи 7 «Уничтожение ПНГ» представляет лазейку для оправдания сжигания ПНГ фактически в любой ситуации и явно нуждается в корректировке

ботающих механизмов рационального использования ПНГ. Но при этом хочется верить лишь в то, что отсутствие мер стимулирования нефтяных компаний по ра-

Отсутствие мер стимулирования нефтяных компаний по рациональному использованию ПНГ в новом законопроекте означает, что государство решило от них отказаться вовсе

циональному использованию ПНГ в данном законопроекте не означает, что государство решило от них отказаться вовсе. 

**17-19
МАРТА**

СИБИРСКИЙ ПРОМЫШЛЕННО-ИННОВАЦИОННЫЙ ФОРУМ

ПРОМТЕХЭКСПО

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:
Министерства промышленности и торговли РФ
Сибирского Федерального округа
Правительства Омской области

**ОМСК
2010**

В ОБЪЕДИНЕННОЙ ЭКСПОЗИЦИИ ВЫСТАВКИ:

- **СИБМАШТЭК**
- **СИБЗАВОД**
- **ЭНЕРГОСИБ**
- **АГРЕГАТЭКСПОСИБ**

 Организатор: МВЦ «ИнтерСиб»,
тел./факс : (3812) 25-84-87; 25-14-79; 25-72-02
e-mail: promexpo@intersib.ru, www.intersib.ru