

НИКОЛАЙ МИЛЕТЕНКО: ГРАНИЦЫ ДОЗВОЛЕННОГО



ИНТЕРВЬЮ
НИКОЛАЙ МИЛЕТЕНКО
Заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования МПР РФ

Государство, которое долго и последовательно занималось «закручиванием гаек» в недропользовании, пожалуй, впервые за последние годы внесло в правила игры изменения, реально улучшающие условия работы добывающих компаний. Причем, изменения носят чуть ли не революционный характер — снят барьер, существовавший на протяжении двух десятилетий действия рыночного закона о недропользовании. Отныне недропользователям разрешено ставить перед лицензирующими органами

вопрос об изменении границ участков недр, переданных им в пользование. А государство обещает удовлетворять такие заявки, если они обоснованы и оформлены надлежащим образом. Согласно экспертным оценкам, нововведение способно обеспечить прирост запасов углеводородного сырья на уровне 10% и в перспективе увеличить годовую добычу нефти на 20–30 млн тонн. Причем, с минимальными затратами. Минприроды России, приложившее значительные усилия к тому, чтобы у недропользователей появилась долгожданная возможность менять по необходимости границы лицензионных участков, готовит и другие изменения в правила недропользования...

Ред.: Николай Васильевич, еще летом прошлого года в закон о недрах были внесены дополнения, разрешающие изменять границы участков недр из распределенного фонда. О необходимости такой поправки нефтяники говорили много лет. Но ничего не слышно о том, как новая норма работает на практике. Неужели холостой выстрел?

Возможность изменения границ участков позволит включить в оборот довольно крупные запасы, станет катализатором активности в геологоразведке

Н.М.: На самом деле, интерес к этому нововведению очень высок. Причем, не только со сторо-

ны держателей лицензий на месторождения углеводородного сырья. Корректировка законодательства затрагивает широкие слои недропользователей.

Впрочем, пока, действительно, осязаемые результаты применения новой нормы на практике отсутствуют. Дело в том, что данное нововведение не является нормой прямого действия. Изменение закона запустило механизм подготовки нормативных актов, детально описывающих последовательность шагов. К настоящему времени необходимая правовая база сформирована. Думаю, теперь результаты не заставят себя ждать.

Ред.: О каких нормативных актах идет речь?

Н.М.: Прежде всего, это Положение об установлении и изменении границ участков недр, представленных в пользование. Документ, издание которого предусмотрено непосредственно законом о недрах, утвержден правительственным постановлением от 3 мая 2012 года №429.

Оказалось, что этого недостаточно. Отсутствовала определенность относительно размера разовых платежей недропользователя в связи с расширением границ лицензионного участка. Этот пробел был устранен правительственным постановлением от 13 августа 2012 года №821.

Ред.: В чем актуальность и практическое значение нововведения?

Н.М.: На практике довольно часто возникают ситуации, когда в результате доразведки обнаруживается, что месторождение полезных ископаемых выходит за границы участка недр как по глубине, так и по ширине. Причем, выходящие за границы недр запасы, как правило, не имеют самостоятельного промышленного значения и не представляют для других недропользователей интереса для освоения. Но закон не предусматривал никаких иных вариантов, кроме предоставления участков по результатам конкурса или аукциона, что значительно усложняло освоение данного участка недр.

Кроме того, открыв месторождение и выйдя за пределы лицензионного участка в его контурах, недропользователи не имели права на добычу в этой части. И это стало фактором, ограничивающим масштабы ГРП.

Наконец, современные технологии позволяют нефтяникам выходить на более глубокие горизонты. Сейчас это, пожалуй, самый мощный резерв продления жизни проектам эксплуатации месторождений и солидный ресурс реального

увеличения запасов. Но правовые барьеры препятствовали раскрытию этого потенциала.

По большому счету, речь идет о более хозяйственном использовании ресурсного потенциала недр. Возможность изменения границ участков позволит включить в хозяйственный оборот довольно крупные запасы с разработкой по единому техническому проекту, сформирует предпосылки для улучшения ситуации с воспроизводством запасов, станет катализатором активности в геологоразведке.

Ред.: Публиковались экспертные оценки, утверждающие, что возможность изменять границы участков недр позволит прирастить запасы нефти на 10%-ном уровне, что создаст предпосылки для увеличения добычи нефти на 20–30 млн тонн в год. Такие ожидания имеют право на жизнь?

Н.М.: Подобные оценки не представляются нереалистичными. Но я бы не стал сейчас говорить о конкретных уровнях отдачи от нововведения. Мы в самом начале пути. Нужно посмотреть, как пойдет процесс...

Собственно, снимая барьеры, мы не ставили перед собой каких-то целевых ориентиров. Главное, что сформированы условия, расширяющие поле деятельности недропользователей и позволяющие задействовать «бесхозные» участки недр. Конечно, мы ожидаем, что значительная часть «фрагментарных» запасов перейдет из нераспределенного фонда к недропользователям.

Сейчас более 900 млн тонн извлекаемых запасов нефти учтено государственным запасом по частям месторождений, выходящим за границы лицензионных участков. Можно ожидать, что эти запасы будут вовлечены в разработку в результате расширения границ участков. Но, подчеркиваю, никаких контрольных цифр на этот счет у нас нет.

Ред.: Хорошо. Какова процедура изменения границ участков?

Н.М.: Рассмотрением заявок уполномочены заниматься Рос-

недра, их территориальные органы и органы государственной власти субъектов Федерации. Сферы влияния четко разграничены: субъекты Федерации будут заниматься участками недр местного значения, территориальные органы — месторождениями, максимальный уровень запасов которых определяет Федеральное агентство по недропользованию. В отношении углеводородного сырья основной поток заявлений будет идти через Роснедра.

При рассмотрении заявок будут учитываться предложения Минобороны, ФСБ, Росприроднадзора, для морских проектов — еще и Федерального агентства по рыболовству. В состав комиссий, рассматривающих заявки, войдут представители Минприроды и Минэнерго, Ростехнадзора, Роснедр и Росприроднадзора.

Разрешено как расширять, так и уменьшать объемные границы участков. Уменьшать границы можно многократно (но при условии, что утвержденная программа геологического изучения и ГРП полностью выполнена, а на участке нет запасов указанных в лицензии полезных ископаемых). А вот расширить границы можно будет лишь единожды.

Подаявая заявку, недропользователь должен доказать, что поставленные на баланс полезные ископаемые за пределами участка недр являются частью месторождения этого полезного ископаемого. А когда речь идет о месторождении, выявленном в процессе геологического изучения, нужно подтвердить, что оно выходит за границы участка недр, предоставленного в пользование для геологического изучения.

Кроме того, часть недр, на которую претендует недропользователь, должна быть сопредельной по отношению к первоначальному лицензионному участку. И она должна находиться в нераспределенном фонде при дополнительном условии, что на нее не объявлен конкурс или аукцион.

Изменение границ участка должно осуществляться таким

образом, чтобы в эти границы вошел весь объем поставленных на баланс запасов полезных ископаемых данного месторожде-

Снят барьер, существовавший на протяжении двух десятилетий действия рыночного закона о недропользовании

ния. Но при этом расширение площади участка не должно сопровождаться увеличением запасов по данной лицензии более чем на 20%.

Сейчас более 900 млн тонн извлекаемых запасов нефти учтено по частям месторождений, выходящим за границы лицензионных участков

Помимо соблюдения названных формальных требований, недропользователь должен внести предложения по корректировке условий пользования участком недр в новых границах, включая

Изменять границы участка можно так, чтобы в эти границы вошел весь объем поставленных на баланс запасов полезных ископаемых данного месторождения

сведения о дополнительных объемах ГРП. В случае положительного решения в лицензионные обязательства недропользователя будут вноситься соответствующие изменения.

Нет оснований подозревать, что недропользователю будут чиниться искусственные препятствия. Ведь здесь не просматривается конфликт интересов

Ред.: Выходит, недропользователь все же не может быть уверен, что по его заявке будет принято положительное решение? Комиссия, а затем и уполномоченный орган могут и отказать в изменении границ участка?

Н.М.: Разумеется, разрешительный принцип в недропользовании никто не отменял. Но сформулирован четкий перечень осно-

ваний для отклонения заявки. Понятно, ответ будет отрицательным, когда не соблюдаются обязательные требования.

Зная, что у него один шанс расширить границы участка, недропользователь постарается использовать ситуацию по максимуму

Кроме того, недропользователь получит отказ, если начата процедура досрочного прекращения права пользования участком недр, если расширение границ участка предполагается за счет земель обороны или безопасности, особо охраняемых природных территорий, серьезно ухудшит условия воспроизводства

Прирост больше 20% ведет к достаточно крупным запасам, а они должны распределяться на составительской основе

биоресурсов водоемов. И, конечно, не пройдут фильтр предложения, не обеспечивающие полноценное геологическое изучение с целью поисков и оценки месторождений либо предусматривающие сокращение установленных в лицензии объемов работ.

Принципиально важная деталь: 20%-ный лимит относится только к приросту за счет увеличения площади участка, но не ограничивается по глубине

Других препятствий для изменения границ участка не существует. Собственно, нет оснований подозревать, что недропользователю будут чиниться искусственные препятствия. Ведь здесь не просматривается конфликт интересов.

Ред.: Конфликта, может, и нет. Но опыт рассмотрения заявок первооткрывателей месторождений показывает, что решение вопроса может тянуться годами...

Н.М.: С целью предотвращения волокиты в положении об изменении границ участков недр четко регламентированы предельные сроки прохождения каж-

дого этапа рассмотрения заявки. В общей сложности — порядка трех месяцев.

Ред.: Между тем, некоторые ограничения представляются искусственными. Их смысл не очень понятен. Например, почему расширять границы участка можно лишь один раз за все время действия лицензии? Если открылась новая геологическая информация, почему бы ею не воспользоваться?

Н.М.: Вводя такое ограничение, государство поощряет недропользователя на проведение полномасштабной и качественной геологоразведки. Зная, что у него один шанс расширить границы участка, он постарается использовать ситуацию по максимуму.

Ведь никто не ограничивает права недропользователя расширять границы участка на стадии проведения поисковых работ, геологических исследований. До подачи документов на государственную регистрацию запасов недропользователь имеет значительно больше свободы маневра, и именно на этом этапе нужно определяться с границами месторождения. Но часто мешают спешка, стремление побыстрее начать разработку месторождения. Не правильно поощрять такое отношение к делу.

И потом, возможность многократного расширения границ создает условия для прироста площадей, во много раз превосходящих размеры первоначального участка недр. Такая ползучая экспансия затрагивает интересы других недропользователей. К тому же она создает качественно иную ситуацию в отношении условий недропользования. Подобные перекосы никому не нужны.

Ред.: А что касается 20%-ного лимита на прирост запасов в результате расширения границ участка, какие здесь соображения?

Н.М.: Естественно, 20% — условно выбранный рубеж. В то же время, по нашим оценкам, такой уровень «прирезаемых» запасов охватывает примерно половину случаев, когда контуры запасов полезных ископаемых выхо-

дят за границы первоначального лицензионного участка. В качестве первого шага это достаточно высокий уровень решения проблемы. В дальнейшем, если это будет целесообразно, можно обсуждать некоторое увеличение лимита. Но, опять же, в определенных рамках.

Когда речь идет о достаточно крупных запасах, они должны распределяться на составительской основе. Это один из базовых принципов отечественного законодательства о недрах.

Ред.: Если за границами лицензионного участка оказались запасы, превышающие 20% запасов «базового» участка, недропользователь все же может получить «прирезку» в пределах установленного лимита? Или такая заявка вообще снимается с обсуждения?

Н.М.: В этом случае вся часть месторождения, оказавшаяся за границей первоначального лицензионного участка, должна выставляться на конкурс или аукцион.

Но хотел бы обратить внимание на принципиально важную деталь: 20%-ный лимит относится только к приросту запасов за счет увеличения площади участка. Прирост запасов за счет увеличения границ вглубь не ограничивается. Судя по обращениям недропользователей, этот момент часто выпадает из их поля зрения.

Ред.: Действительно, очень важное уточнение... А размер разового платежа — он тот же, что в начале 2009 года был установлен для участков недр, предоставляемых в пользование минуя составительские процедуры?

Н.М.: В принципе, алгоритм один и тот же. Минимальный разовый платеж в размере 10% среднегодового НДПИ — в отношении прироста запасов, полученного недропользователем своими силами и на свои деньги. И минимальный платеж, увеличенный на поправочный коэффициент, для остальных случаев.

Однако правительство не постановлением от 13.08.12 не только установлено это единообразно, но и внесены уточне-

ния в порядок определения среднегодовой мощности добывающей организации, под которой понимается среднегодовая добыча, а также в расчет формул для определения размера разового платежа.

Во-первых, теперь средняя рыночная цена добытого полезного ископаемого будет определяться за шесть месяцев, а не за период до трех лет, как было раньше. Во-вторых, поставщиком официальной информации по средней рыночной цене стал Росстат вместо Минэкономразвития. В-третьих, в случае отсутствия статданных средние цены будет определять Федеральное агентство по недропользованию.

Среднегодовая мощность должна определяться отношением всего объема утвержденных извлекаемых запасов к сроку разработки месторождения. При расчете минимального разового платежа в отношении запасов, приобретенных по факту открытия, в расчет берутся только извлекаемые запасы (по категории C_2 — с коэффициентом 0,5). В остальных случаях суммируются и прогнозные ресурсы, учитываемые с поправочными коэффициентами.

Ред.: Стоит ли ожидать реализации других законодательных инициатив, упрощающих жизнь недропользователям?

Н.М.: Разумеется. Минприроды РФ последовательно занимается снижением административных барьеров в недропользовании. В частности, на рассмотрении в Госдуме РФ находятся подготовленные в министерстве поправки в законодательство, предполагающие увеличение с пяти до семи лет срока геологического изучения участков недр с особыми климатическими условиями.

Обсуждаются механизмы, позволяющие расширить применение заявительного принципа в отношении предоставления участков недр на геологическое изучение. Сейчас это возможно только в том случае, когда заявка поступила от единственного заявителя. Один из вариантов — выдавать лицензию первому за-

явителю. Но это не окончательный вариант.

Хотели бы добиться уменьшения платежей по НДС на уровне затрат недропользователя на результативную геологоразведку. Представляется, что такая мера способна сыграть значимую стимулирующую роль в повышении интереса недропользователей к ГРП. Но не секрет, что Минфин крайне неохотно откликается на любые предложения уменьшить налоги, даже когда в перспективе это обещает солидный бюджетный выигрыш. Убедить финансистов будет не просто, настраиваемся на долгий диалог.

Подготовлен проект поправок в закон о недрах, посвященных теме ликвидационного фонда в рамках проектов добычи полезных ископаемых. Главная идея — создать условия для резервирования средств на устранение последствий хозяйственной деятельности на этапе, когда проект генерирует прибыль.

В повестке дня остается вопрос о легализации в законодательстве возможности состязательных процедур с дополнительными инвестиционными условиями и иными обязательствами недропользователя — наподобие конкурса по месторождениям Требса и Титова, в рамках которого победитель согласился с условиями государства по организации переработки нефти.

Ред.: О расширении круга недропользователей для работы на шельфе речи уже не идет?

Н.М.: Отчего же? Продолжаем работать в этом направлении. Сейчас идет доработка программы освоения шельфа, которая, в принципе, одобрена правительством. Ожидаем, что в этом документе будут расставлены все необходимые акценты.

Ред.: В последние годы значительно выросла доля несостоявшихся аукционов на право пользования недрами. Похоже, что причины имеют системный характер. Министерство будет как-то реагировать на эти раздражители?

Н.М.: Конечно, мы очень внимательно изучаем ситуацию. В самом общем виде: потенциальных недропользователей часто не устраивает цена вопроса — высо-

Минприроды РФ последовательно занимается снижением административных барьеров: в работе ряд новых поправок

кие риски, значительные затраты на инфраструктуру, небольшие запасы, сложные природно-климатические и горно-геологические условия...

Так, Минприроды хотело бы добиться уменьшения платежей по НДС на уровень затрат недропользователя на результативную геологоразведку

В идеале нужно уменьшать риски недропользователей на ранних стадиях проекта за счет господдержки. В том числе, путем инфраструктурного сопровождения таких проектов. Нужна более точная настройка уровня разовых платежей. Мы работаем по всему спектру вопросов.

Ред.: В свое время была очень популярна идея полностью переписать закон о недрах, создать горный кодекс, и так далее. Сейчас такие масштабные перемены обсуждаются?

Вместе с тем, глобальные перемены в законодательстве о недрах в повестке дня не значатся

Н.М.: На данном этапе глобальные перемены в законодательстве о недрах в нашей повестке дня не значатся. Будем и дальше заниматься точечной настройкой правового инструментария, реагировать на конкретные вызовы. Отношения недропользователя носят долгосрочный характер, и здесь очень важна стабильность законодательства. Но не исключено, что в будущем мы вернемся к этому вопросу, при условии обеспечения интересов действующих и будущих недропользователей. 