

ПНГ: ЗАКОН О \$70 МЛРД



Аналитическая служба
«Нефтегазовой Вертикали»

Представители обеих палат российского парламента не оставляют попыток сформировать законодательство, обеспечивающее эффективное использование ПНГ. В ноябре 2010 года на рассмотрение Госдумы внесен очередной законопроект, призванный помочь в решении этой проблемы. Предыдущий законопроект аналогичной направленности был зарегистрирован в нижней палате парламента в феврале прошлого года и отозван авторами спустя 9 меся-

цев — вероятно, он не вписался в планы правительства.

Новый законопроект кардинально отличается от предыдущего, хотя костяк титульных авторов остался прежним: председатель комиссии СФ по естественным монополиям Николай Рыжков, вице-спикер ГД Валерий Язев, председатель комитета ГД по энергетике Юрий Липатов и депутат ГД Владимир Марков. На этот раз в авторский коллектив вошли также сенаторы Виктор Глухих, Бато-Жаргал Жамбалнимбуев, Ва-

Группа сенаторов и депутатов Госдумы РФ внесла в парламент очередную версию законопроекта, призванного оптимизировать использование попутного нефтяного газа. Новый законопроект выгодно отличается от предыдущего глубиной и основательностью. Он нацелен не только на прекращение сжигания ПНГ в факелах, но и на его глубокую переработку. Проект закона предлагает жесткие меры, обеспечивающие полный контроль над добычей и последующим использованием ПНГ. За сверхнормативные потери недропользователь может лишиться лицензии. Но, пожалуй, впервые на уровне федерального закона ставится вопрос не только о требованиях к недропользователю, но и о готовности государства поощрять инвестиционный процесс в отношении проектов, ориентированных на глубокую переработку ПНГ. Проект закона адекватно реагирует на ситуацию. Но не факт, что он получит одобрение правительства, которое в последние годы предпочитает ставить бизнесу условия, а не делить с ним ответственность. Судьба законопроекта может служить своеобразным тестом, отражающим уровень готовности федерального правительства к конструктивному взаимодействию с бизнесом, к реальной модернизации.

лентин Межевич и Светлана Орлова.

Законопроект выгодно отличается от предшественников 2000-го и 2009 годов основатель-

ностью и комплексным подходом к решению проблем. Но, пожалуй, он слишком либерален и радикален, чтобы понравиться правительственным чиновникам. С другой стороны, проект закона является хорошим поводом для дискуссий и вполне может стать стартовой площадкой для выработки компромиссных решений, устраивающих и недропользователей, и правительственных чиновников.

Новый поворот

За прошедший год концепция проекта закона о ПНГ изменилась в корне. Предыдущая версия акцентировала внимание на борьбе с факелами, нынешняя — на наиболее эффективном использовании ценного сырьевого ресурса.

Механизмы, предлагавшиеся прошлогодним законопроектом, поощряли нефтяников на выбор наименее затратных способов использования попутного газа. Это, прежде всего, его закачка обратно в пласт или использование в качестве топлива для электростанций и котельных.

Приоритетом нового законопроекта является формирование стимулов для создания производственной и газотранспортной инфраструктуры, ориентированной на максимально экономически эффективное использование ПНГ.

Это, в первую очередь, создание условий для переработки сырья на газоперерабатывающих предприятиях с целью производства сухого отбензиненного газа, ШФЛУ, сжиженных углеводородных газов и стабильного газового конденсата — товарных продуктов, которые могут иметь устойчивый спрос на внутреннем и внешних рынках. Это также развитие инфраструктуры для подготовки и реализации товарного газа потребителям, использование ПНГ в качестве сырья для производства моторного топлива.

В 2009 году депутаты и сенаторы считали, что можно обойтись без издания специального закона о ПНГ. Они предлагали ограничиться поправками и дополнениями в три кодекса и десять федеральных законов.

Напротив, в новом законопроекте значительно сокращен перечень действующих законов, требующих правки. Но зато признается необходимость закона, непосредственно посвященного теме ПНГ. Изменения предлагаются в Бюджетный и Налоговый кодексы, а также в законы о таможенном тарифе, газоснабжении, охране окружающей среды.

Один из разделов законопроекта описывает требования к федеральной госпрограмме содействия расширению производства продуктов переработки ПНГ. Этим он похож на законопроект 10-летней давности, который также акцентировал внимание на разработке и реализации государственной политики в области использования ПНГ, формировании федеральных целевых программ по сбору, транспортировке и переработке ПНГ. Все новое — хорошо забытое старое...

Цена вопроса

Хотя острота и актуальность проблемы использования ПНГ сомнений не вызывает, ее масштабы достоверно не оценены. Несколькими годами назад В. Путин заявил, что в России ежегодно сжигается около 20 млрд м³ ПНГ. Это высказывание отражает официальную российскую версию об объемах потерь, которые к настоящему времени принципиально не изменились.

Исходя из того, что Всемирный банк оценивает 1 млрд м³ ПНГ в \$3,4 млрд, в нашей стране ежегодно сгорает в факелах порядка \$70 млрд. А по оценкам ИМЭМО РАН и WWF, эффект от переработки ПНГ мог бы составить 362 млрд рублей в год.

В одном только ХМАО, на территории которого извлекается более половины всей добываемой в России нефти, ежегодно сжигается в факельных установках до 7,6 млрд м³ ПНГ. С финансовой точки зрения это сопоставимо с уничтожением 6,5 млн тонн нефти.

По данным МПР России, в нашей стране ежегодно добывается 55 млрд м³ ПНГ и только 26% от всего объема добычи направляется на переработку. При этом

47% идет на нужды промыслов либо списывается на технологические потери, а 27% сжигается в факельных установках.

Представители обеих палат российского парламента не оставляют попыток сформировать законодательство, обеспечивающее эффективное использование попутного нефтяного газа

Таким образом, в 2008 году общий объем утилизации ПНГ составлял 73%, и большая его часть использовалась на нужды нефте-

За прошедший год концепция проекта закона о ПНГ изменилась в корне. Предыдущая версия акцентировала внимание на борьбе с факелами, нынешняя — на наиболее эффективном использовании ценного сырьевого ресурса

промыслов. За прошедшие два года ситуация если и улучшилась, то незначительно.

Целевым ориентиром, определенным правительственным по-

В новом законопроекте значительно сокращен перечень действующих законов, требующих правки. Но зато признается необходимость закона, непосредственно посвященного теме ПНГ

становлением от 8 января 2009 года, является утилизация 95% ПНГ к 2012 году. Ориентируясь на эти сроки и контрольные цифры,

Хотя острота и актуальность проблемы использования ПНГ сомнений не вызывает, ее масштабы достоверно не оценены

ВИНК разработали и реализуют соответствующие программы. Количество сжигаемого в факелах газа сокращается, но отнюдь не

за счет увеличения доли продукции с высокой добавленной стоимостью, производимой из ПНГ.

Количество сжигаемого в факелах газа сокращается, но отнюдь не за счет увеличения доли продукции с высокой добавленной стоимостью, производимой из ПНГ

Сложившаяся в РФ структура использования ПНГ свидетельствует о несовершенстве правовой базы, поскольку она не содержит достаточных стимулов для создания производственной и газотранспортной инфраструктуры полезного использования ПНГ. При этом, по оценкам Минэнерго РФ, бюджетная эффектив-

Зачастую экономика подобных проектов хромает. По подсчетам Минэнерго РФ, для строительства завода по производству синтетического дизельного топлива мощностью 34 тыс. баррелей в сутки требуется не менее \$0,85 млрд, а чтобы построить завод по производству сжиженных газов мощностью 10,7 млрд м³ в год необходимо \$12,8 млрд.

Для окупаемости затрат на строительство завода цена реализации 1000 м³ газа должна быть не менее 1800 рублей, а на территории ХМАО он стоил на дату проведения расчетов лишь 1496 рублей.

Законопроект предусматривает создание экономических условий, позволяющих ускорить процесс расширения производственной базы глубокой переработки ПНГ, в том числе посредством государственной финансовой поддержки инвесторов и бюджетных инвестиций. Особенно суще-

ственными такие меры могут быть для недропользователей, осуществляющих разработку месторождений с невысоким уровнем добычи, а также месторождений, удаленных от мест переработки ПНГ.

Оказание недропользователю финансовой государственной поддержки, стимулирующей утилизацию ПНГ, является распространенной практикой в государствах, участвующих в разработке месторождений нефти (США, Норвегия, Германия, Франция, ЮАР, Австралия, Индия, Кувейт и другие). По информации Минэнерго РФ, законодательством этих стран предусматривается, что в случаях, когда по оценкам недропользователя добыча ПНГ нерентабельна, он обязан безвозмездно передать этот газ государству, которое берет на себя все затраты и риски, связанные с его утилизацией.

Помимо таможенных и налоговых льгот законопроект предлагает установить расходные обязательства государства по финансовому обеспечению мер экономической поддержки инвесторов

ность СОГ, получаемого из ПНГ (с учетом добычи нефти), на порядок выше бюджетной эффективности природного газа.

Необходимо вводить объекты промыслового сбора, подготовки и транспорта нефтяного газа, заниматься реконструкцией и сооружением новых газоперераба-

Для оценки результативности мероприятий по оптимизации использования ПНГ предлагается сформировать профессиональную экспертную комиссию, в составе которой госслужащих должно быть не более трети

тывающих производств. Но, как признает Счетная палата РФ, реализация таких программ требует значительных инвестиций и от производителей, и от потребителей ПНГ, а также существенных мер государственной поддержки.

Учет и контроль

Законопроект ценен, прежде всего, тем, что он впервые предлагает четкие правила учета и контроля в сфере добычи и использования ПНГ. Наведение порядка — первое, что необходимо.

В технические проекты разработки месторождений углеводородного сырья законопроект предлагает обязательно включать требования к уровню и срокам начала использования ПНГ на каждом этапе разработки и эксплуатации соответствующего участка недр. Неоднократное нарушение уровня и сроков использования ПНГ станет основанием для прекращения права пользования лицензионным участком.

В случае если отсутствует экономически обоснованная возможность использовать ПНГ не менее чем на 95%, техническим проектом должен устанавливаться иной — реалистичный — уровень утилизации попутного газа. Временное разрешение на увеличение объемов сжигания газа может также выдаваться при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций.

Уровень использования ПНГ устанавливается для каждого лицензионного участка на календарный год. Однако законопроект позволяет недропользователю перераспределять нагрузку между имеющимися у него участками. Если на одном участке ПНГ использован более чем на 95%, то объем превышения порогового значения может направляться в зачет по иным участкам недр.

Такой подход особенно выгоден ВИНК, которые получат возможность сконцентрировать финансовые и технологические ресурсы на максимальном использовании ПНГ крупных месторождений и не расплывать силы на решение проблемы утилизации попутного газа малых и удаленных месторождений. В принципе, это разумно.

Однако в очередной раз игнорируются интересы малых и средних нефтедобывающих предприятий, которые, работая на единственном месторождении, будут вынуждены заниматься утилизацией ПНГ, даже когда это связано с чрезмерными издержками на фоне небольших объемов извлекаемого из недр газа.

Сомнительно, что этот пример захочет взять на вооружение российский министр финансов Алексей Кудрин. Однако законопроект все же пытается изменить укоренившуюся в стране практику. Помимо таможенных и налоговых льгот он предлагает установить расходные обязательства государства по финансовому обеспечению мер экономической поддержки инвесторов, в том числе путем предоставления субсидий региональным бюджетам и бюджетных кредитов предпринимательскому сектору.

Не менее революционно выглядит и предложение законодательно расширить сферы влияния профессиональных общественных организаций. Они должны привлекаться к разработке проектов нормативных актов и целевых программ, готовить рекомендации для органов государственной власти.

Более того, для оценки результативности мероприятий по оптимизации использования ПНГ предлагается сформировать профессиональную экспертную комиссию, в составе которой госслужащих должно быть не более трети. Предполагается, что заключения экспертной комиссии будут не только направляться в органы государственной власти, но и публиковаться в СМИ.

Идея общественного контроля над чиновниками, конечно, очень привлекательна. Но, пожалуй, это одно из тех положений законопроекта, которое вызовет негодование у представителей правительства и способно заморозить дальнейшее продвижение законодательной инициативы. Впрочем, если отказ от общественного контроля и прямых дотаций из бюджета станет платой за спасение законопроекта в целом, это можно считать довольно удачным компромиссом.

Инвестиционные стимулы

В отличие от правительственных чиновников, которые рассчитывают, что проблемы с утилизацией ПНГ можно решить методом закручивания гаек, депутаты и сенаторы настаивают на необходимости стимулировать рациональное использование попутного газа мерами господдержки. Особое внимание обращено на поощрение инвестиций, направляемых

ВИНК получают возможность сконцентрировать ресурсы на максимальном использовании ПНГ крупных месторождений и не распылять силы на решение проблемы утилизации попутного газа малых и удаленных месторождений

на создание объектов рационального использования ПНГ.

Для стимулирования капиталовложений в создание и модернизацию предприятий по переработке ПНГ законопроектом предусмотрены льготы, которые позволят инвестору уменьшать свои обязательства по уплате налога на прибыль на сумму произведенных инвестиционных затрат в размере 20% от общей стоимости таких затрат в налоговом периоде. Размер инвестиционной налоговой скидки не может превышать половину суммы налога. Но не принятый к вычету в текущем

Законопроект предлагает установить строжайший учет и контроль объемов ПНГ. Оговаривается, что извлечение нефти в любой форме за исключением геологического изучения недр не может осуществляться без введения в эксплуатацию соответствующей системы учета. На уже разрабатываемых месторождениях система учета ПНГ должна быть создана в течение года после вступления в силу закона.

Отсутствие или неисправность приборов учета станет основанием для ограничения, приостановления или прекращения права пользования участком недр. Все очень серьезно.

Законопроектом устанавливается понятие «паспорт ПНГ». Он должен составляться в отношении каждого участка недр и должен содержать сведения о химическом составе ПНГ и другую полезную информацию. Пользователь недр, контролирующая или надзорные органы на основании паспортных данных и показаний систем учета будут исчислять объем попутного газа, который мог бы быть получен из извлеченного объема ПНГ с целью определения уровня использования сырья.

Проект закона содержит нормы, ограничивающие выброс ПНГ в атмосферный воздух за исключением случаев неизбежной технологической необходимости. Одновременно устанавливается обязанность недропользователя не только компенсировать экологический вред, но и внести в федеральный бюджет специальную плату за уничтожение ПНГ путем сжигания на факельных установках сверх целевого показателя сжигания ПНГ и любой его выброс в атмосферный воздух.

Размер платы за неиспользование ПНГ предлагается определять исходя из стоимости попутного газа, который мог бы быть получен из объемов неиспользованного ПНГ за календарный год на каждом лицензионном участке недр. Размер платы может быть дифференцирован в зависимости от объемов неиспользованного сырья в пределах от 25% до 75% от стоимости попутного газа. Имеется в виду, что конкретные ставки платы будет устанавливать правительство.

Отсутствие или неисправность приборов учета станет основанием для ограничения, приостановления или прекращения права пользования участком недр. Все очень серьезно

году остаток суммы затрат переносится на следующий год.

Авторы законопроекта отмечают, что налоговая скидка как метод стимулирования инвестиций применялась в США в период энергетического кризиса 70-х годов прошлого века в целях поощрения капитальных вложений в альтернативные источники электроэнергии и в оборудова-

ние, снижающее загрязнение окружающей природной среды.

В Канаде налоговые скидки в размере 20% от суммы инвестиционных затрат применялись при инвестировании в производственные и инфраструктурные объекты, располагаемые на территориях со сложными природно-климатическими условиями. В Австралии аналогичные налоговые скидки составляют 50% от суммы инвестиций. Существенную роль налоговые скидки сыграли в стимулировании проектов модернизации базовых отраслей в про-


екта внутри организации, что препятствует объединению усилий добывающих предприятий с производителями нефтехимической продукции и различных видов энергии.

Законопроект предлагает освободить от налога доходы совместных предприятий по переработке ПНГ на период окупаемости инвестиций. Кроме того, для улучшения окупаемости проектов, ориентированных на переработку ПНГ, предлагается более активно использовать механизмы ускоренной амортизации — с применением повышающего коэффициента «3».

В дополнение к этому оговаривается возможность освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе на территорию России оборудования и комплектующих, аналоги которых у нас не производятся и которые используются при строительстве и модернизации промышленных и инфраструктурных объектов для транспортировки и рационального использования ПНГ. Соответствующие перечни должно формировать правительство, что, как показывает практика, сильно уменьшает шансы воспользоваться льготой. Впрочем, это лучше, чем ничего.

По убеждению авторов законопроекта, стержнем работы по целенаправленному развитию рынка ПНГ должна стать специальная госпрограмма, предусматривающая меры по эффективному стимулированию транспортировки попутного газа с мест добычи до мест его рационального использования, создание объектов инфраструктуры, разработку и внедрение инновационных технологий в области использования ПНГ. Программа призвана также обеспечить экологическую безопасность при использовании газа, поддержку профильных малых и средних предприятий.

Проект закона об использовании ПНГ выпадает из стилистики взаимоотношений государства с нефтегазовым бизнесом, ставшей привычной за последние годы. В этом документе государство не только выдвигает требования, но и формирует условия для конструктивного взаимодействия. Как следствие, законопроект впервые фокусирует внимание не столько на том, чтобы прекратить сжигание газа в факелах, сколько на развитии сферы глубокой переработки ПНГ.

Очевидно, что такой закон нужен. Но не факт, что он будет принят. 

Предусмотрены льготы, которые позволят инвестору уменьшать обязательства по уплате налога на прибыль на сумму произведенных инвестиционных затрат в размере 20% от общей стоимости таких затрат в налоговом периоде

мышленно развитых странах и диверсификации производственной сферы на основе инноваций.

Преимущество данного метода стимулирования заключается

Очевидно, что такой закон нужен. Но не факт, что он будет принят

в поощрении конкретных инвестиционных проектов, а не в стимулировании потенциальных инвестиций. Немаловажно, что предложенная модель формирует условия для реинвестирования прибыли. При этом использование нераспределенной прибыли в качестве источника финансирования инвестиций уменьшает долю заемных средств.

Собственно, статьей 67 действующего Налогового кодекса предусмотрено использование инвестиционного налогового кредита. Однако суммы налога, которые в этом случае можно направить на инвестирование, подлежат в итоге возврату в бюджет, и в большинстве случаев с уплатой процентов.

Кроме того, сейчас инвестиции освобождаются от налогообложения только в случае реализации

БЕСПЛАТНАЯ НОВОСТНАЯ ЛЕНТА С ТЕМАТИЧЕСКОЙ РАЗБИВКОЙ

Ежедневно более 60 отраслевых новостей:

- политика, экономика, управление
- нефтегазовый сервис
- переработка, химия, маркетинг
- цитаты и мнения отраслевых экспертов



www.ngv.ru

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА «НЕФТЬ. ГАЗ. ЭНЕРГЕО»-2011

16-18 ФЕВРАЛЯ

Оренбург.
Нефть.
Газ. 2011

ПЕРЕРАБОТКА, ТРАНСПОРТИРОВКА
И ХРАНЕНИЕ НЕФТИ,
НЕФТЕПРОДУКТОВ И ГАЗА

СТРОИТЕЛЬСТВО ОБЪЕКТОВ
НЕФТЯНОЙ И ГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

ТЕХНИКА БЕЗОПАСНОСТИ
И ПРОТИВОПОЖАРНАЯ ЗАЩИТА

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



ОАО "УралЭкспо", г.Оренбург тел./факс: (3532)99-69-39,
99-69-40, 99-69-41, 560-560 e-mail: uralexpo@yandex.ru,

www.uralexpo.ru

