

ТОТАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ПРИДЕТ ВМЕСТЕ С ЗАКОНОМ О НЕФТИ



ОЛЬГА ВИНОГРАДОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»

К концу года в Государственную Думу может поступить проект ФЗ «О добыче, переработке и транспортировке нефтяного сырья и продуктов его переработки» («О нефти»). С его принятием произойдет разделение полномочий Минприроды и Минэнерго: если одно продолжит контролировать процессы геологии, лицензирования недр, разведки и разработки месторождений, то второе займется скрупулезным учетом товарных потоков нефти и продуктов ее переработки. Отметим в аннотации, что предложение о введении государственного регулирования на рынке нефтепродуктов в случае монопольно высоких цен в последний вариант законопроекта не включено. Жаль, что имя решительного чиновника, отказавшегося от этого антирыночного соблазна, (если только он не сам И.Сечин) в историю отрасли вписано не будет. По существу же законопроект подводит правовую базу под действующую практику функционирования нефтяной отрасли, не внося в нее принципиальных изменений. Необходимость создания такого документа отчасти продиктована разработкой Государственной системы «Нефтеконтроль», для которой он призван стать правовой основой. Механизм слежки за объектами и субъектами нефтяной отрасли становится тотальным. И пока без предоставления отрасли инвестиционных стимулов...

понятно, что тот не покушается на сферу влияния закона «О недрах». Действительно, получился вполне самостоятельный закон (см. «Структура законопроекта «О нефти»»).

Проект ФЗ «О нефти» в сентябре передан в правительство и к концу года может поступить на рассмотрение в Государственную Думу. До-

Имеет право быть

Дискуссия в нефтегазовом сообществе, которая началась с обсуждения необходимости специального закона для нефти, постепенно свелась к вопросу о том, каким этот закон должен быть. За полтора года разработчики, через поправки, смягчения, включения и исключения спорных положений, сумели достигнуть консенсуса почти со всеми ведомствами (кроме Минюста с его сомнениями по поводу отсутствия предмета регулирования и потенциальной криминогенности законопроекта).

Одобрение было получено даже от Минприроды — яркого противника ФЗ — как только стало

Принципиальное различие двух документов в том, что закон «О недрах» регулирует то, что внизу, а «О нефти» — то, что уже поднято на поверхность

кумент разрабатывался по рекомендации В.Путина, который на совещании в Киришах в феврале 2009 года предложил рассмотреть целесообразность его создания.

СТРУКТУРА ЗАКОНОПРОЕКТА «О НЕФТИ»

- Глава I. Общие положения (статьи 1–3)
- Глава II. Основы государственного регулирования в нефтяной отрасли (статьи 4–14)
- Глава III. Особенности отношений в нефтедобывающей отрасли (статьи 15–19)
- Глава IV. Нефтеперерабатывающая отрасль (статьи 20–24)
- Глава V. Единая магистральная трубопроводная система (статьи 25–34)
- Глава VI. Основы рационального использования попутного газа (статьи 35–36)
- Глава VII. Реализация нефти и нефтепродуктов (статьи 37–40)
- Глава VIII. Особенности осуществления хозяйственной деятельности в нефтяной отрасли (статьи 41–46)
- Глава IX. Заключительные положения (статьи 47–48).

«О недрах» — основополагающий «геологический» закон, регулирующий отношения в сфере геологического изучения, использования и охраны недр. Его основные разделы определяют правила пользования недрами, лицензирования, рационального использования и охраны недр, включая порядок разработки месторождений, а также регулирует вопросы геологической информации о строении недр, экспертизы и баланса запасов всех видов полезных ископаемых.

«О нефти» — отраслевой закон, он регулирует товарные отношения в нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей сферах, включая магистральную транспортировку и реализацию продукции.

Принципиальное различие двух документов в том, что закон «О недрах» регулирует то, что внизу, а «О нефти» — то, что уже поднято на поверхность и стало товаром. Он имеет право на существование не в меньшей степени, чем другие отраслевые законы, например ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (1999), ФЗ «Об электроэнергетике» (2003) или ФЗ «Об энергосбережении» (1996).

Все о нефти

Из девяти глав, формирующих законопроект «О нефти», самая большая посвящена государственному регулированию в нефтяной отрасли. В отличие от аналогичного раздела в законе «О не-

драх», в ней прописана компетенция правительства именно в нефтяной сфере с учетом ее специфических особенностей.

Полномочия правительства РФ включают разработку государственной нефтяной политики, программ развития нефтяной отрасли и утверждения инвестиционных программ нефтяных компаний с 25%-ной и большей долей государства, а также конкретные оперативные вопросы функционирования и пользования объектами нефтяной индустрии.

Среди них регулирование доступа к услугам субъектов естественной монополии, ведение реестров НПЗ и пунктов отгрузки нефтепродуктов, утверждение графиков транспортировки по магистральным нефтепроводам и порядка присоединения к ним, порядка вывода НПЗ и магистральных нефтепроводов из эксплуатации, нормативов технологических потерь, и прочее.

На федеральном уровне должны формироваться балансы добычи и потребления нефти и нефтепродуктов в России. С этой целью субъекты рынка должны ежегодно до 1 декабря предоставлять информацию о месторождении, объемах и качестве добытых нефти и попутного газа, об объемах переработки, потерях, об объемах запасов нефти и нефтепродуктов в нефтехранилищах и вывоза за рубеж.

Полномочия субъектов РФ ограничиваются тремя пунктами: утверждение региональных про-

грамм развития нефтяной отрасли, утверждение инвестиционных программ некоторых предприятий с 25%-ной и большей долей (в соответствии с критерием, устанавливаемым правительством РФ), а также согласование размещения предусмотренных в федеральных программах объектов нефтяной отрасли на своей территории. Похороны «второго ключа» стали нормой закона.

В главе о нефтедобывающей отрасли, в частности, определяются особенности включения нефтеносных участков в перечень недр федерального значения и возможность предоставления участков на шельфе в пользование без конкурса. В тексте главы устанавливается официальная классификация месторождений нефти по размеру извле-

Субъекты рынка должны ежегодно до 1 декабря предоставлять информацию о месторождении, объемах и качестве добытых нефти и ПНГ, объемах переработки, потерях, объемах запасов нефти и нефтепродуктов и вывоза за рубеж

каемых запасов (см. «Месторождения нефти...»).

В области нефтепереработки законопроект предусматривает

В законопроекте устанавливаются нормы обязательной продажи на бирже не менее 3% добытой в течение года нефти и 15% произведенных нефтепродуктов

включение всех НПЗ в реестр, для чего собственники нефтеперерабатывающих предприятий должны предоставлять в феде-

МЕСТОРОЖДЕНИЯ НЕФТИ (ПО ВЕЛИЧИНЕ ИЗВЛЕКАЕМЫХ ЗАПАСОВ)

- Очень мелкие — менее 1 млн тонн
- Мелкие — от 1 до 10 млн тонн
- Средние — от 10 до 70 млн тонн
- Крупные — от 70 до 300 млн тонн
- Уникальные — более 300 млн тонн

ФОРМУЛА ЛЮБВИ НЕФТЯНИКОВ К ГОСУДАРСТВУ

Второй раз в новейшей истории отрасли, считая переход на 95%-ную утилизацию ПНГ, власти административно устанавливают технологические требования. Два года на 83% и четыре года на 87% в переработке — весьма проблематичны для компаний, как и 95% по ПНГ к 2012 году.

Жесткость правительства по устанавливаемым срокам, с одной стороны, вполне уместна. Сколько можно соперничать с Нигерией за передовые позиции по сжиганию газа на факелах и загрязнению атмосферы? Сколько можно упрашивать ВИНК хотя бы не повышать замазученность из года в год? Варвары!

Но эти варвары умеют считать прибыль на самом высоком профессиональном уровне, ее уменьшение — что лишний рот в семье бедняка. Надо утилизировать — утилизируем (парадокс, но лидерами по факелам являются компании с государственным участием), надо больше светлых — подприповысим.

Казахстан, вон, до сих пор разбирается с последствиями административного давления на поджигателей ПНГ — там отвели им ровно три года на ликвидацию факелов, а теперь не могут найти правды: сколько же рационально утилизируется, а сколько остается приписанным к утилизированному.

И почему-то постоянно вне поля зрения властей, радеющих за наше будущее, продолжает оставаться комплексность отрасли: если в одном месте прибудет, то в другом обязательно убудет.

ФЗ «О нефти» примут очень быстро, иначе у нефтяников совсем не будет времени на модернизацию переработки, следовательно, какие-то финансовые потоки будут перенаправлены на антимазутные мероприятия. Чуть поменяется и формула любви нефтяников к государству = «плюс ПНГ и плюс глубина переработки минус ГРП» с аховой арифметикой итогом вниз.

ральный орган исполнительной власти соответствующую информацию. Против этого положения активно выступил Минюст, назвав его, в силу неопределенности характера требуемой информации, «коррупциогенным».

2013 года и 87% к 1 января 2015 года, см. «Формула любви...»). Вывод из эксплуатации НПЗ мощностью 5 млн тонн и более должен осуществляться в порядке, установленном правительством РФ.

Второй по весу раздел законопроекта устанавливает отношения в сфере пользования Единой магистральной нефтепроводной системой (фактически «Транснефть»), которая должна являться акционерным обществом с долей участия государства не менее 75%. Далее — цитаты из уставных положений транспортной монополии.

Вопросу использования ПНГ в законопроекте уделены две лаконичные статьи. Из них следует, что сжигание газа на факелах сверх установленного лимита не допускается и что государственная поддержка нефтедобывающим организациям, использующим ПНГ, осуществляется в соответствии с законодательством РФ (узнать бы где — какая?).

В отношении реализации нефтересурсов в законопроекте устанавливаются нормы обязательной продажи на бирже не менее 3% добытой в течение года нефти

и 15% произведенных нефтепродуктов (уже полученные опытным путем 10% правительство не устроили).

В части особенностей осуществления хозяйственной деятельности в нефтяной отрасли в проекте закона уделено внимание сферам, нуждающимся в государственной поддержке. Российское содержание в используемом оборудовании определено в объеме не менее 40% на суше и 20% на шельфе (слово «не менее» — очень кстати). Отечественным производителям, которые работают на шельфе, предоставляются субсидии из федерального бюджета. Эта часть закона должна вступить в силу с 1 января 2013 года.

На льготы от федеральных и региональных властей могут рассчитывать НПЗ, глубина переработки на которых выше 92%, индекс Нельсона превышает 10, а на светлые нефтепродукты приходится больше 77% продукции.

Самое неприятное впечатление оставляет тема малого бизнеса, который получил в документе минимальное и чисто формальное отражение. Сказано только, что он имеет доступ к услугам по транспортировке и переработке нефти, а поддержка осуществляется в соответствии с законодательством. Три ведра в день никто в России законно не добывает, бесперспективный малый нефтебизнес перерос в достаточно большой, но криминальный.

Какие положения первоначального варианта законопроекта не вошли в последнюю версию? Во-первых, предложение о введении государственного регулирования на рынке нефтепродуктов в случае монопольно высоких цен. Теперь этот вопрос закрывается абзацем, в котором говорится об осуществлении мониторинга за темпами роста цен на нефть и нефтепродукты с учетом динамики цен на внешних рынках и результатов биржевых торгов. Что позитивно.

Но, казалось бы, отказу от государственного вмешательства следовало противопоставить дополнительные эффективные меры антимонопольного регулиро-

Российское содержание в используемом оборудовании определено в объеме не менее 40% на суше и 20% на шельфе

Тем не менее, в проекте эта позиция сохранена. В документе определены технологические тре-

Отечественным производителям, которые работают на шельфе, предоставляются субсидии из федерального бюджета. Эта часть закона должна вступить в силу с 1 января 2013 года

бования к переработке нефти, в соответствии с которыми глубина переработки нефти на НПЗ должна быть доведена до 89% (в два этапа: не менее 83% к 1 января

ПЕРЕЧЕНЬ ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ИНФОРМАЦИИ

Организации топливно-энергетического комплекса, органы государственной власти, органы местного самоуправления в обязательном порядке предоставляют оператору государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса следующую информацию:

- об организации топливно-энергетического комплекса;
- об инцидентах, авариях, чрезвычайных ситуациях в ТЭК или топливно-энергетическом комплексе или оказывающих влияние на ТЭК;
- о запасах нефти и газового конденсата организаций ТЭК;
- о производственных мощностях организаций ТЭК;
- о производственных показателях;
- о подготовке и прохождении осенне-зимнего периода;
- о мерах, принимаемых по охране окружающей среды;
- об использовании возобновляемых источников энергии;
- о государственном балансе полезных ископаемых;
- об использовании портовых комплексов, речного и морского транспорта в связи с ТЭК;
- об использовании топливно-энергетических ресурсов в агропромышленном комплексе РФ, в том числе цены на топливно-энергетические ресурсы;
- об использовании топливно-энергетических ресурсов органами внутренних дел;
- об использовании топливно-энергетических ресурсов в оборонной промышленности;
- об использовании топливно-энергетических ресурсов Минюстом России, в том числе Федеральной службой исполнения наказаний;
- об использовании топливно-энергетических ресурсов ФСБ России;
- о потребности регионов в топливно-энергетических ресурсах, топливные балансы по регионам;
- по таможенной статистике;
- о хозяйствующих субъектах, включенных в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%;
- о международных топливно-энергетических комплексах, в том числе о ценах, издержках, запасах и ресурсах, производстве и потреблении, тенденциях на мировых и региональных рынках, транспортных системах топливно-энергетических ресурсов, компаниях, финансировании, соглашениях, концессиях и лицензиях.

вания. Однако с грустью знакомимся со статьями 6 Главы II «Основы государственного регулирования в нефтяной отрасли», посвященной мерам антимонопольного регулирования. Из нее не следует, что реализация на бирже не менее 15% объема нефтепродуктов дает основания считать сложившиеся цены оправданными и неподсудными (см. «Биржевая торговля нефтепродуктами: количество или качество?», стр. 82).

Не реализовались в документе и пожелания экспертов о том, чтобы в закон были включены вопросы освоения трудноизвлекаемых запасов нефти, а также нормы, стимулирующие эффективность нефтеотдачи скважин. Наверное, это оправдано, но только в том случае, если правдой окажутся слухи о налоговой реформе в отрасли по модели, приписываемой И.Сечину. Если нет, то закон обошел стороной еще одну — едва ли не самую главную — застарелую проблему.

В то же время некоторые положения, вызвавшие критику компаний, остались на своем месте. Например, сохранен запрет на эксплуатацию месторождений, не оборудованных узлами учета нефти.

По существу, законопроект «О нефти» подводит правовую базу под действующую практику функционирования нефтяной отрасли, не внося в нее принципиальных изменений.

Нефтеконтроль

Законопроект «О нефти» станет правовым компонентом Государственной системы «Нефтеконтроль», работа над созданием которой в Минэнерго началась по поручению президента Д.Медведева в феврале 2010 года. В начале августа концепция системы была рассмотрена и в основном принята на заседании Правительственной комиссии по вопросам ТЭК и ВМСБ. (см. «Основные элементы ГС «Нефтеконтроль»).

Малый бизнес получил в документе минимальное и чисто формальное отражение: формальная запись — формальный рынок

По сути, ГС «Нефтеконтроль» представляет собой систему учета и контроля за производством и пе-

Предложение о введении государственного регулирования на рынке нефтепродуктов в случае монопольно высоких цен в последний вариант законопроекта не включено

ремещением нефти и нефтепродуктов. Она должна решить две

Сохранен запрет на эксплуатацию месторождений, не оборудованных узлами учета нефти

основные задачи. Первая состоит в том, чтобы наладить оператив-

Итак, ФЗ «О нефти», инициированный наверху то ли В.Путиным, то ли И.Сечиним, сделает Минэнерго легитимным и подведет черту под его нелегитимным противостоянием с Минприроды на правовом поле. Тотальный государственный контроль ожидает нефтяников под землей, на земле и в воздухе (поскольку нефть имеет свойство криминально в нем испаряться), но полномочия ведомств дублировать друг друга не будут.

Об этом много говорят и много пишут, как и о том, зачем этот ФЗ нужен. Конечно, легализация взаимоотношений государства и недропользователя в сфере добычи и переработки — дело важное и нужное. Восстановление товарного контроля напомним нефтяникам, кто в доме хозяин. Отраслевой вольнице будет сказано «нет».

Но следует ли исключать и такой вариант, при котором балансовая статистика в руках пополнившейся числом армии чиновников станет гибэдэдэшными ПДД: можно пойти официальным путем, но можно разобраться на месте... Почему напрашивается такая аналогия?

По причине того, что государственное регулирование все больше напоминает обычную слежку, под которую теперь попадают и объекты, и субъекты нефтяного рынка. Итоги же тотального «мониторинга» всегда становятся доступными очень узкому кругу людей. Так что пока не факт, что задуманная в теории система общегосударственного нефтестроительства заточена только под практическую объективность.

Но раз идея ФЗ «О нефти» прошла, подстроена под отраслевые реалии и никаких острых проблем решать не призвана, то зададимся и другим напрашивающимся вопросом: кому закон выгоден?

В этом вопросе слово «бенефициар» — ключевое. Явный выгодополучатель — Минэнерго, которое с определенными законами правами и обязанностями получит не менее эффективный (от эпитета «эффективный» я уже воздержался), чем у МПР рычаг воздействия на нефтяные компании (кстати сказать, «геологическая» слежка саму геологию и ГРП завела в тупик).

Но это, полагаю, тактическая победа. Стратегическим я бы назвал квалифицированный вывод И.Сечиним своей команды из-под потенциального удара.

Наиболее уязвимым звеном отрасли продолжает оставаться ресурсная база, теперь исключительная вотчина и ответственность Ю.Трутнева. К ее состоянию и перспективам — а пока они выглядят удручающими — Минэнерго теперь отношения никакого не имеет. А впереди извечные для нас проблемы: кто виноват и что делать? Одну Игоря Иванович, похоже, уже решил...

Правительственной комиссии по ТЭК, к которой велением времени прибавили ВМСБ, самое время заняться непосредственно воспроизводством минерально-сырьевой базы. Нефтестроительство считать ведь чего-то надо...

НИКОЛАЙ НИКИТИН
«Нефтегазовая Вертикаль»

ное поступление регулярной достоверной информации о про-

ФЗ «О нефти» станет правовой основой ГС «Нефтестроительство», которая станет системой учета и контроля за производством и перемещением нефти и нефтепродуктов

изводстве, распределении и перемещении нефти и нефтепродуктов в России и за пределы страны.

Побудительными причинами создания ГС «Нефтестроительство» явились три типичных явления российской нефтянки: отсутствие балансового учета, рост числа хищений, а также преднамеренная пересортица видов нефтересурсов

Вторая цель — на основе этой информации составление и под-

держание в качестве дежурного документа единого баланса производства, распределения и потребления нефти и нефтепродуктов. Единый баланс должен быть дифференцирован по видам нефтересурсов, по регионам производства и потребления, по объектам производства, хранения и перевалки нефти и нефтепродуктов, а также по видам транспорта, используемому для их перемещения.

Задача колоссальная. Если ее удастся решить, Россия станет одной из немногих нефтедобывающих держав, имеющих столь всеобъемлющий баланс производства и распределения нефти.

Побудительными причинами создания ГС «Нефтестроительство» явились три типичных явления российской нефтянки. Во-первых, отсутствие в стране целостной системы мониторинга и балансового учета добычи, переработки и транспортировки нефтересурсов. Во-вторых и в-третьих, как следствие первого, рост числа хищений нефти с объ-

ектов производства, из хранилищ и путем врезов в нефтепроводы с последующей легализацией и сбытом, а также несоответствие объемов производства отдельных видов нефти и нефтепродуктов объемам их вывоза за территорию страны, что свидетельствует о преднамеренной пересортице видов нефтересурсов в целях ухода от уплаты таможенных платежей.

Таким образом, предполагается введение тотального контроля за объектами трех типов: объекты добычи нефти, объекты производства нефтепродуктов (НПЗ, мини-НПЗ, ГПЗ, нефтебазы смешения), объекты слива/налива, перевалки. Для этого все субъекты производства и транспортировки, т.е. занимающиеся этой деятельностью предприятия, будут сведены в Реестры.

Контроль будет осуществляться на основе информации, получаемой в рамках межведомственного взаимодействия, сведений о движении зарегистриро-

Основные элементы ГС «Нефтеконтроль»

Структура ГС «Нефтеконтроль»

Функциональные подсистемы		Обеспечивающие подсистемы			
Мониторинг субъектов рынка (ведение Реестров)	Мониторинг показателей производства и перемещения нефтересурсов	Информационное обеспечение	Техническое обеспечение	Нормативно-правовое обеспечение	Метрологическое обеспечение
	Маркировка и идентификация нефтересурсов				
		Формирование экспортных графиков (по видам нефтересурсов и транспорта)	Формирование балансов нефтересурсов (по видам страны, регионов, объектов наблюдения ГС)		

ванных в системе партий нефте-ресурсов, а также данных отчетности абонентов системы. Основным критерием достоверности информации в рамках ГС «Нефтеконтроль» считается возможность перекрестного балансового контроля данных по каждому объекту наблюдения.

С помощью ГС «Нефтеконтроль» планируется сократить теневой оборот нефте-ресурсов и удалить с рынка недобросовестных производителей и поставщиков. В течение 2010–2011 годов на базе существующих информационных потоков предполагается осуществить пилотный проект ГС «Нефтеконтроль».

Информационная система ТЭК

Вторым новым законодательным документом должен стать ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса». Его целью является создание единой государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса и формирование нормативно-правовой базы, определяющей ее правовой режим.

В марте Минэнерго направило проект в Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства для получения экспертного заключения. В целом он был одобрен, однако получил ряд принципиальных замечаний. К сентябрю «работа над ошибками», по-видимому, была еще не готова, и пока никаких новых сведений о состоянии документа нет. Возможно, законопроект споткнулся на статье 15, в которой заключено, по сути, самое главное: она обязывает организации ТЭК, государственные и местные органы управления предостав-

лять оператору Госинформсистемы значительный объем информации (см. «Перечень предоставляемой информации»).

Как отмечено в экспертном заключении, без выполнения этого ключевого положения законопроект лишается смысла. Нетруд-

но предположить резко негативную реакцию коммерческих компаний на эту обязанность. С другой стороны, очевидно, что без полноты перечисленной информации функционирование ГС «Нефтеконтроль» становится невозможным. 

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