

**Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕРАБОТКИ
НЕФТЯНОГО (ПОПУТНОГО) ГАЗА**

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Современное состояние нормативно-правовой базы, регулирующей добычу и утилизацию нефтяного (попутного) газа в России	6
1.1. Определение понятия "нефтяной (попутный) газ"	6
1.2. Требования к утилизации нефтяного (попутного) газа при разработке месторождений	7
1.3. Штрафные санкции за загрязнение окружающей среды	8
1.4. Ценообразование на нефтяной (попутный) газ	8
1.5. Доступ к транспортной инфраструктуре	10
1.6. Современное состояние системы государственного регулирования добычи и использования нефтяного (попутного) газа	10
2. Попытки создания условий для увеличения рационального использования нефтяного (попутного) газа	12
2.1. Законопроект "О государственном регулировании использования нефтяного (попутного) газа" (2000—2003 годы)	12
2.2. Законопроект "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (2006—2007 годы)	15
3. Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, направленные на снижение объемов сжигания нефтяного (попутного) газа	16
3.1. Краткий анализ зарубежного опыта	16
3.2. Возможные варианты нормативно-правового закрепления мер, направленных на повышение уровня рационального использования нефтяного (попутного) газа	17
3.3. Возможные меры принудительного, в том числе штрафного, административного воздействия	19
3.4. Возможные меры поощрительного экономического воздействия	22
3.5. Возможные меры технологического и инфраструктурного характера	23
Заключение	25

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время Россия, как и другие государства, столкнулась с необходимостью решения острых проблем энергообеспечения и энергетической безопасности. Именно энергетика ныне является важнейшим ресурсом социально-экономического развития, ключевым сектором мирового хозяйства.

Современное состояние энергетического комплекса Сибири и Дальнего Востока характеризуется рядом проблем, присущих энергетической отрасли России в целом, но в то же время эти регионы имеют свои особенности и отличия по сравнению с энергетикой страны, и особенно европейской ее части.

Специалисты прогнозируют, что в ближайшие 50 лет углеводороды останутся основой мировой энергетики. В то же время ни для кого уже не секрет, что за этот период времени должна получить развитие альтернативная энергетика, которая позволит заменить исчерпаемые природные ресурсы.

Особое богатство страны — углеводородное сырье. Как известно, добычу нефти сопровождает нефтяной (попутный) газ (НПГ) — ценное сырье; безусловно, об этом знают нефтяники, и не только они. И как горят факелы этого газа по всей Сибири, тоже знают все, но о том, что таким образом сгорает свыше 20 млрд. куб. метров (по зарубежным данным, до 50 млрд. куб. метров) газа, знают немногие.

Сжигание попутного газа на факельных установках приводит к значительным потерям ценного химического сырья (этана, пропана, бутана и так далее). Кроме того, сжигание НПГ приводит к значительным выбросам в атмосферу твердых загрязняющих веществ и ухудшению экологической обстановки не только в нефтепромысловых районах.

Эта ситуация не осталась без внимания Президента России, который в апрельском (2007 года) Послании к Федеральному Собранию указал на недопустимость расточительного отношения к нефтяному (попутному) газу и дал соответствующие поручения.

Негативные тенденции, которые сейчас наблюдаются в использовании попутного газа, обусловлены в первую очередь отсутствием эффективных правовых, экономических и организационных механизмов регулирования в сфере недропользования. Это последствия кризиса 90-х годов, когда ситуация в нефтяной отрасли была сложной в связи с существенными структурными изменениями и низкими ценами на нефть; тогда стоял вопрос только о выживании отрасли. Сейчас же ситуация изменилась: Россия стабильно увеличивает объемы добычи нефти, а поскольку большая часть месторождений — нефтегазовые, соответственно растут и объемы добычи попутного газа. Если в 2001 году добывалось 36 млрд. куб. метров, то в 2006 году — уже 58 миллиардов, то есть добыча НПГ увеличилась в 1,6 раза при росте добычи нефти за этот же период в 1,4 раза. Но проекты разработки месторождений разрабатывались без особого внимания к попутному газу, что обусловило сегодняшнюю ситуацию в его использовании.

Следует отметить, что в настоящее время использование попутного газа в основном регламентируют ведомственные нормативно-технические документы. Необходимо изменить ситуацию так, чтобы недропользователь уже на стадии изучения и подготовки проекта рассчитывал его экономику с учетом использования НПГ. Совершенно очевидно, что все зависит от особенностей и условий конкретного месторождения, удаленности его от трубопроводной инфраструктуры, газоперерабатывающих заводов и так далее.

Главное направление в использовании НПГ, по мнению ведущих специалистов нашей страны (Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям оно поддерживается), — переработка этого газа с целью получения большого числа видов ценного сырья для нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности. И в этом состоит главный смысл разработки новых нормативных актов в сфере утилизации НПГ.

С учетом сложившейся экологической обстановки и технико-экономического фактора Государственной Думой и Советом Федерации принято решение подготовить проект специального закона по данному вопросу. В настоящее время Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям и Российское газовое общество разрабатывают такой проект федерального закона. Ставится задача в перспективе довести уровень утилизации НПГ в стране до 95 процентов. Безусловно, есть принципиальные вопросы, на которые необходимо дать ответ, в том числе ценовая политика по сбору и утилизации НПГ, создание предприятий по переработке НПГ и так далее.

Этот закон очень серьезный, актуальный: он во многом будет определять дальнейшую ситуацию с утилизацией НПГ. Необходимость принятия закона сейчас очевидна.

Члены Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям поддерживают важность комплексного и взаимосвязанного решения текущих и перспективных проблем энергетического комплекса России — основы экономической мощи и энергетической безопасности нашей страны, а также энергетической безопасности стран Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона.

1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ДОБЫЧУ И УТИЛИЗАЦИЮ НЕФТЯНОГО (ПОПУТНОГО) ГАЗА В РОССИИ

1.1. Определение понятия "нефтяной (попутный) газ"

Прежде всего необходимо рассмотреть используемый в действующей нормативно-правовой базе терминологический аппарат применительно к нефтяному (попутному) газу. В российских законах, нормативно-правовых актах и договорах на освоение нефтегазовых ресурсов по отношению к нефтяному (попутному) газу используются различные термины: "нефтяной газ", "попутный газ", "нефтяной газ (попутный)", которые к тому же по-разному трактуются:

"газ горючий природный (растворенный газ или смесь растворенного газа и газа газовой шапки) из нефтяных, газонефтяных, газоконденсатнонефтяных, нефтегазовых, нефтегазоконденсатных месторождений, добываемый через нефтяные скважины" (статья 129 Федерального закона от 29 мая 2002 года № 57-ФЗ);

"углеводороды в газообразном состоянии, полученные в процессе добычи и коммерческой подготовки нефти" (статья "Определения" Соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-1");

"природный газ, обычно известный как газ газовой шапки, которая перекрывает и находится в контакте с сырой нефтью в залежи, и растворенный газ, который находится в растворе с сырой нефтью в залежи" (статья "Определения" Соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-2");

"смесь углеводородных и неуглеводородных газов и паров, находящихся как в свободном, так и в растворенном состоянии, выделяющихся из сырой нефти в процессе ее добычи" (пункт 3 Национального стандарта, утвержденного Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии 28 декабря 2005 года ГОСТ Р 8 615.2005 "Государственная система обеспечения единства измерений. Измерения количества извлекаемой из недр нефти и нефтяного газа");

"смесь газообразных и парообразных углеводородов и неуглеводородных компонентов, выделяющихся из пластовой нефти при ее разгазировании" (проект Федерального закона "О безопасности производственных процессов добычи, транспортировки и хранения нефти и газа", разработанный Минпромэнерго России в 2006 году).

В дальнейшем в целях поддержания единства терминологии будем использовать термин "нефтяной (попутный) газ", принятый для целей Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" (статья 2).

1.2. Требования к утилизации нефтяного (попутного) газа при разработке месторождений

С целью обеспечения потребностей государства в стратегическом виде энергетических ресурсов правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации определяются упомянутым Федеральным законом "О газоснабжении в Российской Федерации" (статья 1). При этом исходя из основных понятий, используемых для целей данного федерального закона, в понятие "газ" были включены "природный газ, нефтяной (попутный) газ, отбензиненный сухой газ, газ из газоконденсатных месторождений, добываемый и собираемый газо- и нефтедобывающими организациями, и газ, вырабатываемый газо- и нефтеперерабатывающими организациями". Кроме того, под газоснабжением согласно статье 2 указанного закона понимается деятельность в том числе и по добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа. Таким образом, основными положениями Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации" предусмотрено регулирование вопросов в сфере обработки нефтяного (попутного) газа. В то же время подзаконные акты, конкретизирующие положения данного федерального закона в отношении нефтяного (попутного) газа, отсутствуют.

Одним из основных требований к рациональному использованию и охране недр в соответствии со статьей 23 Закона Российской Федерации "О недрах" является наиболее полное извлечение основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, что касается и нефтяного (попутного) газа.

Строго говоря, нефтяной (попутный) газ законодательством Российской Федерации юридически в качестве самостоятельного вида полезного ископаемого не рассматривается. Хотя согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 337 Налогового кодекса Российской Федерации нефтяной (попутный) газ назван углеводородным сырьем (добытым полезным ископаемым), согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации ставка налога на добычу полезных ископаемых относительно нефтяного (попутного) газа равна нулю.

До 2001 года уровни использования (нормативы потерь) НПП ежегодно утверждались Минэнерго России по согласованию с Госгортехнадзором на основании закона о недрах. Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 126 исключено понятие о нормативных и сверхнормативных потерях растворенного в нефти газа.

В настоящее время лицензионные соглашения являются единственным документом, определяющим уровни использования НПП, извлекаемого вместе с нефтью. Требования максимального использования нефтяного (попутного) газа применительно к конкретным условиям месторождений (газосодержание, физико-химический состав газа, месторождения и так далее) учитываются при предоставлении участков недр в пользование в условиях конкурсов и аукционов (статья 12 Закона Российской Федерации "О недрах"). Однако в ряде регионов России в лицензиях такой показатель отсутствует. Положение усугубляется несовершенством методик определения запасов и учета добываемого нефтяного (попутного) газа, а в ряде случаев — полным отсутствием приборов учета его добычи.

Сейчас в проектах разработки нефтяных и нефтегазовых месторождений не устанавливается количество добываемого попутного газа и направлений его использования. Так, в Регламенте составления проектных технологических документов на разработку нефтяных и газонефтяных месторождений (РД 153-39-007-96) термин "нефтяной (попутный) газ" вообще отсутствует.

1.3. Штрафные санкции за загрязнение окружающей среды

Законодательство Российской Федерации не предусматривает ограничений на сжигание нефтяного (попутного) газа. На сегодняшний день лишь Республика Татарстан и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра включили специальные положения по использованию нефтяного (попутного) газа в акты законодательства, регулирующие эту сферу.

Российские федеральные органы власти не обладают необходимыми механизмами для мониторинга ситуации. Теоретически эти вопросы находятся в юрисдикции Министерства природных ресурсов Российской Федерации и региональных властей. Однако в законодательстве отсутствует четкое разграничение полномочий властей федерального и регионального уровней. В принципе несоответствие принятым ограничениям по сжиганию газа может стать причиной отзыва лицензии, но на практике этого никогда не происходило.

Вместе с тем законами об охране окружающей природной среды и об охране атмосферного воздуха установлена плата за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов, штрафы за экологические правонарушения, а также меры экономического стимулирования охраны окружающей среды. Согласно данным законам действует правило "загрязнитель платит".

До 2005 года уровень штрафов за загрязнение окружающей среды был очень низок. В качестве одной из мер нормативно-правового характера, направленных на выполнение обязательств по Киотскому протоколу, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 года № 410 об увеличении нормативов платы за выбросы отдельных веществ в атмосферу. Согласно указанному постановлению норматив платы за выбросы в атмосферный воздух метана, в том числе в составе нефтяного (попутного) газа, сжигаемого факельными установками, увеличился с 0,05 до 50 рублей за 1 тонну (в пределах лимитов выбросов) и с 0,25 до 250 рублей за 1 тонну (за сверхнормативные выбросы) соответственно. Однако на фоне нынешнего уровня цен на нефть указанные штрафные санкции представляются крайне незначительными.

1.4. Ценообразование на нефтяной (попутный) газ

Необходимо отметить, что себестоимость нефтяного (попутного) газа и продуктов его переработки по объективным причинам в несколько раз превышает себестоимость природного газа, поскольку технология добычи и сбора нефтяного (попутного) газа отличается целым рядом особенностей по сравнению с природным газом за счет более сложной схемы его подготовки:

дебиты нефтяных скважин по газу в десятки, сотни раз меньше дебитов газовых скважин;

давление нефтяного (попутного) газа в десятки, сотни раз меньше, чем природного;

в нефтяном (попутном) газе содержится большое количество углеводородов (C_3 и выше), что требует значительных дополнительных энергетических и материальных затрат на его сбор, подготовку, компримирование и переработку для подачи потребителям и в систему магистральных газопроводов;

требуется многоступенчатая система отделения нефтяного (попутного) газа от нефти;

необходимо создание более разветвленной системы газосборных промысловых трубопроводов.

Однако в настоящее время право устанавливать отпускную цену нефтяного (попутного) газа и регулировать ее принадлежит государству (в рамках административной реформы эти полномочия, ранее принадлежавшие Минэкономразвития России, были переданы Федеральной службе по тарифам). Действующие в настоящее время цены были установлены Минэкономразвития в апреле 2002 года в диапазоне от 70 до 450 рублей за 1 тыс. куб. метров вместо определенных ранее — до 150 рублей за 1 тыс. куб. метров (приказы Минэкономразвития России от 30 апреля 2002 года № 117 "Об оптовых ценах на нефтяной (попутный) газ, реализуемый газоперерабатывающим заводам для дальнейшей переработки"; Минэкономразвития России от 15 ноября 2002 года № 374 "Об оптовой цене на сжиженный газ для бытовых нужд").

Указанные цены не покрывают эксплуатационные расходы нефтегазодобывающих предприятий. При значительном повышении цен на нефть после 2002 года с каждым годом разрыв между ростом цен на нефть, нефтепродукты, электроэнергию, материалы и услуги в сравнении с ценой нефтяного (попутного) газа только увеличивается, что не способствует его рациональному использованию. Также отсутствие эффективной системы ценообразования не обеспечивает баланс интересов нефтяных и газоперерабатывающих компаний.

Необходимо отметить, что в конце 2006 года Федеральной службой по тарифам Российской Федерации был подготовлен проект приказа "Об оптовых ценах на нефтяной (попутный) газ, реализуемый газоперерабатывающим заводам для дальнейшей переработки", в соответствии с которым оптовые цены на нефтяной (попутный) газ должны быть увеличены примерно в 2,5 раза с максимальной ценой 1,017 тыс. рублей за 1 тыс. куб. метров. При этом уровень предельных (минимальных и максимальных) цен дифференцируется в приказе в зависимости от содержания жидкой фракции в нефтяном (попутном) газе (таблица). Однако до настоящего времени этот приказ не вступил в силу.

**Предельные оптовые цены на нефтяной (попутный) газ,
реализуемый газоперерабатывающим заводам для дальнейшей переработки (проект)**

Содержание жидкой фракции в нефтяном (попутном) газе, грамм/м ³	Предельная минимальная оптовая цена (без НДС), руб/1000 м ³	Предельная максимальная оптовая цена (без НДС), руб/1000 м ³
до 150	124	168
от 150 до 200	214	290
от 200 до 250	304	412
от 250 до 300	393	531
от 300 до 350	483	653
от 350 до 400	573	775
от 400 до 450	663	897
свыше 450	751	1017

1.5. Доступ к транспортной инфраструктуре

Исходя из принципов государственной политики в области газоснабжения, в том числе обеспечения энергетической безопасности, законодательство Российской Федерации устанавливает, что преимущественное право на заключение договоров поставки газа имеют его покупатели для государственных или муниципальных нужд, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан, а также его покупатели, в отношении которых продлеваются действующие договоры поставки газа (статья 18 Федерального закона "О газоснабжении в Российской Федерации").

В связи с этим разделом 3 пункта 10 постановления Правительства Российской Федерации от 3 мая 2001 года № 334 "Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортным системам Газпрома" установлено, что "при отсутствии достаточной для удовлетворения всех рассматриваемых заявок свободной мощности газотранспортной системы приоритет в поставке отдается: в первую очередь — поставщикам газа для коммунальных и бытовых нужд населения; во вторую очередь — поставщикам газа, предусматривающим поставки газа в течение более длительного срока по сравнению с другими заявителями".

Таким образом, доступ для производителей попутного газа к газопроводам и газоперерабатывающим заводам ограничен. График и условия, на которых предоставляется этот доступ, в значительной степени не урегулированы. Во многих случаях ненадежные условия доступа либо полное его отсутствие не позволяют производителям попутного газа выполнять задачи его утилизации.

1.6. Современное состояние системы государственного регулирования добычи и использования нефтяного (попутного) газа

Особую роль в неудовлетворительном уровне утилизации НПГ играет и отсутствие у государства стратегии по решению проблем его рационального использования.

В период до 1991 года государство в лице Министерства нефтяной и газовой промышленности СССР устанавливало высокие уровни использования НПГ и само выделяло средства на строительство таких объектов, то есть эффективность утилизации НПГ рассчитывалась без возврата инвестиций и без процента ставок за кредиты. Объекты по использованию НПГ считались экологически важными и имели налоговые льготы. В такой ситуации уровень рационального использования НПГ возрастал.

До недавнего времени вопрос государственного регулирования рационального использования нефтяного (попутного) газа, в том числе в части осуществления государственного контроля, был возложен на Минэнерго России. Однако в результате административной реформы и соответствующего перераспределения функций между министерствами и федеральными службами вопрос государственного регулирования рационального использования нефтяного (попутного) газа оказался под контролем целого ряда министерств и ведомств, иначе говоря, бесхозным.

В настоящее время вопросы учета и статистики добычи и использования нефтяного (попутного) газа возложены на Минпромэнерго России и Росстат, вопросы рационального использования и охраны недр, включая утилизацию НПГ, — на Минприроды России, экологические вопросы сжигания нефтяного (попутного) газа относятся к ведению Минэкономразвития России, ценообразование на нефтяной (попутный) газ перешло в ведение Федеральной службы по тарифам.

Завершая анализ существующей нормативно-правовой базы, регламентирующей рациональное использование попутного (нефтяного) газа, следует отметить, что однозначно не определена собственность извлеченного нефтяного газа из недр, не закреплено место перехода прав собственности от государства к недропользователю, не определены требования по ведению обязательного инструментального учета ресурсов, объемов использования нефтяного газа, в том числе на собственные и технологические нужды. Кроме того, в Российской Федерации нет механизма стимулирования развития новой инфраструктуры по использованию нефтяного газа, включая транспортную инфраструктуру, применения новейших технологий и оборудования для повышения уровня утилизации нефтяного (попутного) газа.

2. ПОПЫТКИ СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕФТЯНОГО (ПОПУТНОГО) ГАЗА

2.1. Законопроект "О государственном регулировании использования нефтяного (попутного) газа" (2000—2003 годы)

В октябре 2000 года группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона "О государственном регулировании использования нефтяного (попутного) газа". В пояснительной записке было отмечено, что целью этого закона является создание условий для наиболее полного сбора и переработки НППГ и, таким образом, для уменьшения отрицательного воздействия этого процесса на здоровье человека, окружающую природную среду и в целях получения углеводородного сырья для нефтехимических и химических предприятий страны.

В законопроекте было предложено ввести ряд терминов, ранее не определенных в существующей нормативно-правовой базе, в том числе:

нефтяной (попутный) газ (НППГ) — легкие углеводороды, углекислый газ и гелий, растворенные в нефти в пластовых условиях, неизбежно выходящие на поверхность вместе с добываемой нефтью;

продукты переработки НППГ — сухой отбензиненный газ, жидкие углеводороды — широкая фракция легких углеводородов, пропан-бутановые смеси, бензин газовый стабильный;

использование НППГ — утилизация НППГ либо применение его в качестве топлива без переработки;

утилизация НППГ — процессы его сбора, промысловой подготовки, транспортировки и переработки на газоперерабатывающих заводах, а также использование для технологических нужд непосредственно на промыслах при добыче и подготовке нефти;

сжигание НППГ в факелах — процесс прямого уничтожения НППГ без переработки, наносящий ущерб окружающей природной среде;

система сбора и транспортировки НППГ в нефтегазодобывающих компаниях — комплекс газосборных сетей, межпромысловых газопроводов, компрессорных станций и сооружений для сбора, промысловой подготовки и транспортировки газа.

В законопроекте были сформулированы принципы государственной политики в области использования НППГ, включая:

определение уровней использования НППГ и создание механизмов их соблюдения;

внедрение экономических подходов к решению задач, создающих условия для обеспечения экологической и промышленной безопасности в процессе использования НППГ;

создание экономических условий и правовой основы для развития комплекса газосборных сетей, межпромысловых газопроводов, компрессорных станций и сооружений для промышленной подготовки и транспортировки газа, адекватных уровням использования НПГ, определенным лицензионными соглашениями;

отнесение работ по утилизации НПГ к природоохранной деятельности;

создание механизмов ценообразования в области использования НПГ, учитывающих интересы организаций на стадиях нефтегазодобычи, газопереработки и использования газохимического сырья.

Кроме того, законопроект определил и разграничил полномочия федеральных и региональных органов власти и Правительства Российской Федерации в области использования нефтяного (попутного) газа. Было предусмотрено, что к ведению федеральных органов власти относятся такие полномочия, как:

разработка и реализация государственной политики в области использования НПГ;

разработка и принятие федеральных законов, иных нормативных правовых актов, направленных на реализацию государственной политики в области использования НПГ;

формирование и обеспечение реализации федеральных целевых программ по сбору, транспортировке и переработке НПГ;

осуществление регулирования использования НПГ, надзор и контроль за разработкой недр, экологической и промышленной безопасностью производственных объектов;

установление порядка подготовки и принятия решений по уровням использования НПГ;

формирование единой нормативно-методической базы в области использования НПГ;

экологический мониторинг, стандартизация, сертификация и метрологическое обеспечение при использовании НПГ;

проведение государственных экспертиз проектов строительства и реконструкции объектов по использованию НПГ;

установление порядка формирования и утверждения перспективного баланса использования НПГ исходя из ресурсов газа, технических условий систем газопереработки и прогноза потребностей в топливно-энергетических ресурсах и в сырье для нефтехимической промышленности;

установление с учетом баланса интересов организаций топливно-энергетического и нефтехимического комплексов и государственного бюджета порядка государственного регулирования цен на НПГ, а также на продукты его переработки, предназначенные для потребления населением;

ежегодное выделение бюджетных средств на возмещение затрат, связанных с реализацией природоохранительных мероприятий и поставки газа для коммунальных услуг за счет целевых экологических поступлений, платы за пользование недрами, в том числе бюджета развития, фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы и соответствующих федеральных программ;

подготовка проектов законодательных актов о порядке установления и уровне платы за нормативное и штрафные санкции за сверхнормативное сжигание НПГ в промышленных и технологических факелах и выбросы продуктов сгорания в атмосферу;

установление порядка стимулирования природоохранной деятельности при утилизации НПП, рационального использования НПП и всех попутных продуктов, получаемых при его подготовке и переработке;

подготовка предложений по внесению дополнений в действующее налоговое законодательство об установлении специального налогового режима для организаций, занимающихся утилизацией НПП;

установление оснований для приостановления или прекращения права пользования недрами.

К ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования НПП были отнесены:

проведение политики Российской Федерации в области использования НПП на соответствующей территории;

принятие нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в области использования НПП в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;

участие в разработке предложений по уровням использования НПП и срокам приведения их к уровням, определяемым лицензионными соглашениями;

разработка и реализация региональных целевых программ по использованию НПП с учетом интересов государства и регионов;

участие в контроле за выполнением условий лицензионных соглашений в части уровней использования НПП;

контроль за использованием финансовых средств от штрафных санкций за нарушение лицензионных требований, направляемых на реализацию целевых программ по повышению эффективности утилизации НПП.

В законопроекте устанавливаются также основы: регулирования уровня использования НПП; обеспечения экологической и промышленной безопасности при использовании нефтяного (попутного) газа; экономических отношений в области утилизации НПП; антимонопольного регулирования в области утилизации НПП.

Следует отметить, что многие из вышеперечисленных положений законопроекта, в первую очередь регламентирующих экономические меры, направленные на поощрение снижения сжигания НПП, сформулированы в общем виде и требуют подготовки многочисленных подзаконных актов, которые обеспечивали бы работоспособность данного закона.

Однако в статье 8 рассматриваемого законопроекта ("Особенности содержания лицензионного соглашения в области нефтегазодобычи на право пользования недрами") указывается, что в лицензионных соглашениях на право пользования недрами должен быть отражен уровень утилизации НПП не ниже 95%. При этом в законопроекте устанавливается, что невыполнение требования уровня утилизации не ниже 95% ведет к наложению штрафных санкций вплоть до приостановления или прекращения действия лицензий на право пользования недрами.

Подводя итог, необходимо отметить, что, предусматривая весьма жесткие требования к уровню утилизации НПП и соответствующие штрафные санкции, законопроект не содержит четко сформулированных поощрительных экономических мер для недропользователей, направленных на снижение объемов сжигания НПП. Заложленная в законопроекте несбалансированность не способствовала его продвижению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В результате 1 апреля 2003 года законопроект был снят с рассмотрения в связи с отзывом его субъектом права законодательной инициативы.

2.2. Законопроект "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (2006—2007 годы)

В декабре 2006 года Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры был внесен законопроект "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", направленный на повышение требований по утилизации нефтяного (попутного) газа.

Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, он был разработан в целях повышения заинтересованности пользователей недр в рациональном использовании нефтяного (попутного) газа и получения большего народно-хозяйственного эффекта от использования общегосударственного актива — недр.

В законопроекте вводится термин "утилизация (использование) попутного газа"; под ней понимается комплекс технологических и производственных процессов, предусматривающий сбор, сепарацию, подготовку, транспортировку попутного газа, переработку на газоперерабатывающих установках (заводах), использование на собственные технологические и внутрипромысловые нужды непосредственно на промыслах при добыче и подготовке нефти, отпуск сторонним организациям, использование на выработку электроэнергии. При этом уровень утилизации попутного газа определяется как процентное отношение объема утилизованного попутного газа к объему добытого попутного газа по лицензионному участку недр.

Кроме того, в законопроекте вводится понятие добытого попутного газа, количество которого определяется по сумме инструментальных замеров отсепарированного попутного газа на газовых линиях всех ступеней сепарации на комплексном сборном пункте или дожимной насосной станции, включая факельные линии, нагревательные печи, парогенераторы, котельные и остаточное газосодержание в нефти после ее сепарации в соответствии с требованиями стандартов (норм, правил).

Законопроект предполагает отмену нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в случаях, если налогоплательщиком утилизируется (используется) менее 95 процентов объема добытого на лицензионном участке недр попутного газа. В этом случае ставка НДПИ устанавливается в размере 147 рублей за 1 тыс. куб. метров добытого нефтяного (попутного) газа. Закон должен вступить в силу с 1 января 2010 года.

Следует отметить, что предложенный законопроект, как и рассмотренный в предыдущем разделе законопроект "О государственном регулировании использования нефтяного (попутного) газа", является несбалансированным документом, не создающим никаких экономических преференций, поощряющих увеличение рационального использования НПП, и направленным только на увеличение налоговой нагрузки (фактически штрафных санкций) на недропользователей за недостаточный уровень утилизации нефтяного (попутного) газа, поскольку в настоящее время при любом уровне утилизации НПП согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации ставка налога на добычу полезных ископаемых относительно нефтяного (попутного) газа равна нулю. Подводя итог, можно высказать предположение, что шансы на дальнейшее продвижение этого законопроекта в Государственной Думе и на его принятие минимальны.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СНИЖЕНИЕ ОБЪЕМОВ СЖИГАНИЯ НЕФТЯНОГО (ПОПУТНОГО) ГАЗА

3.1. Краткий анализ зарубежного опыта

Горное и нефтегазовое законодательство промышленно развитых государств (США, Германия, Норвегия, Франция, ЮАР, Австралия и так далее), стран СНГ (Азербайджан, Украина и другие), а также развивающихся нефтедобывающих стран (Алжир, Саудовская Аравия, Иран, Ирак, Кувейт, Катар, Индия, Индонезия и другие), как правило, не содержит специальных законодательных и нормативно-правовых актов, напрямую регулирующих добычу и использование нефтяного (попутного) газа.

Однако практика добычи и использования НПГ в указанных странах показывает активное участие государства в создании регулирующей базы и контроле за ее исполнением. Это реализуется в:

- создании эффективной нормативно-правовой базы в сфере комплексного использования углеводородного сырья;

- управлении и контроле за добычей и рациональным использованием ресурсов углеводородного сырья;

- разработке и реализации широкомасштабных эколого-экономических программ по глубокой переработке и использованию НПГ.

Регулирование добычи нефтяного (попутного) газа осуществляется в рамках регулирования разработки и контроля реализации проектов разработки нефтяных месторождений. Такие требования либо прямо фиксируются в нормативных правовых актах, либо реализуются в форме статей договоров и соглашений на освоение нефтегазовых ресурсов (например, статья 20 "Разумная добыча и составление графика добычи" закона Норвегии от 15 июня 1995 года № 61 "О нефтяной деятельности").

Государство декларирует требование утилизации максимально возможного количества попутного газа, однако при условии обеспечения его эффективной для недропользователя добычи и реализации. Объемы добычи и утилизации НПГ устанавливаются в технологических проектах.

Таким образом, в мировой практике добычи и использования НПГ, как правило, реализуется принцип разумности: если недропользователь сумеет обосновать, что утилизировать или реализовывать попутный газ невыгодно, государство не настаивает на его полной утилизации и дает согласие на сжигание газа. Если, по оценкам недропользователя, добыча НПГ нерентабельна, он обязан безвозмездно передать этот газ государству (такая норма встречается во многих странах). Государство при этом берет на себя все затраты и риски по сбору, хранению, транспортировке и реализации попутного газа.

Вместе с тем в качестве примера жесткого административного регулирования уровня использования нефтяного (попутного) газа можно привести недавние законодательные изменения в Казахстане. В декабре 2005 года Президент Казахстана подписал закон о внесении поправок к закону о нефти, которые предусматривают, в частности, запрет на разработку нефтяных месторождений, не обеспечивающую полную утилизацию нефтяного (попутного) газа, за исключением ситуаций, когда стопроцентная утилизация НППГ может создать угрозу здоровью людей или окружающей среде. Кроме того, до вступления в силу запрета на сжигание НППГ работающие в Казахстане нефтяные компании в рамках этого закона получили 3 года налоговых каникул для создания инфраструктуры в целях сбора НППГ и мощностей по его переработке.

3.2. Возможные варианты нормативно-правового закрепления мер, направленных на повышение уровня рационального использования нефтяного (попутного) газа

В силу того что органы исполнительной власти Российской Федерации в последние годы дистанцировались от публичного обсуждения проблемы сжигания нефтяного (попутного) газа, центр тяжести этих обсуждений в значительной степени переместился на уровень неправительственных организаций. Так, только в течение последнего года можно отметить ряд мероприятий:

международный "круглый стол" на тему "Утилизация попутного газа: снятие барьеров и привлечение инвестиций", организованный Технологическим центром "Россия — ЕС" в *Москве 28 июня 2006 года*;

наблюдательный совет Российского газового общества в *Москве 10 июля 2006 года*;

совместное заседание экспертных советов комитетов по энергетике, по транспорту и связи Государственной Думы и Российского газового общества в *Москве 26 января 2007 года*.

В них приняли участие депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, руководители и ведущие специалисты крупнейших нефтегазовых компаний, представители региональных администраций, сотрудники академических, отраслевых и учебных институтов, ряда консалтинговых организаций. Состоялось детальное обсуждение различных предложений, направленных на снижение уровня сжигания НППГ. Были высказаны две противоположные точки зрения относительно необходимости внесения изменений и дополнений в действующую в этой сфере законодательную базу.

Так, в соответствии с одной из этих точек зрения, выраженной, в частности, ОАО "СИБУР Холдинг", отмечается, что принятые на сегодняшний день в России законодательные акты в достаточной степени регламентируют вопросы сбора и переработки НППГ и создают необходимые предпосылки для развития соответствующей инфраструктуры. В частности, заключаемые в рамках действующего законодательства лицензионные соглашения на разработку нефтяных месторождений содержат четкие требования к недропользователям относительно наиболее полного извлечения основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, а действующие нормы коммерческого права регулируют взаимоотношения между продавцами и покупателями попутного газа и продукции его переработки. Кроме того, действующее законодательство обеспечивает необходимую правовую основу по вопросам транспортировки получаемого при переработке НППГ

сухого газа по магистральным газопроводам ОАО "Газпром". Низкий уровень утилизации НПГ в стране связан не с недостатками действующего законодательства, а с недостаточно эффективным контролем за его исполнением и слабостью наказаний за его неисполнение. Не обеспечивается должный контроль за соблюдением недропользователями лицензионных соглашений в части утилизации НПГ — замер объема сжигаемого газа осуществляется самими нефтяными компаниями, которые не всегда заинтересованы в отражении фактического положения дел. Кроме того, даже по фактам выявленных серьезных нарушений не происходит отзыва лицензий, а уплачиваемые нефтедобывающими предприятиями штрафы за сжигание НПГ несопоставимы с их альтернативными расходами на его утилизацию. Таким образом, на сегодняшний день усилия по совершенствованию государственного регулирования в области НПГ должны быть сосредоточены не на дополнительном законодательстве, а на усилении контроля и повышении ответственности недропользователей за соблюдение условий лицензионных соглашений.

Вместе с тем целый ряд экспертов, представляющих, в частности, ОАО "НижневартовскНИПИнефть", администрацию Ханты-Мансийского округа — Югры, считают необходимым внесение изменений и дополнений в действующую нормативно-правовую базу, регулиующую добычу и утилизацию НПГ в Российской Федерации. При этом предлагается несколько возможных вариантов их законодательного оформления, среди которых в первую очередь нужно отметить:

подготовку проекта основополагающего федерального закона "О нефти и газе", отдельная глава которого была бы посвящена регулированию отношений в части добычи, использования, транспортировки и переработки нефтяного (попутного) газа, определению правовых и экономических основ рационального использования нефтяного (попутного) газа, охраны окружающей среды и защиты интересов государства, прав пользователей недр и предприятий газопереработки;

подготовку проекта специального федерального закона "О нефтяном газе", определяющего нормативно-правовую базу в области добычи и использования нефтяного (попутного) газа;

внесение поправок в действующие в настоящее время федеральные законы "О газоснабжении" и "О недрах" с целью создания благоприятных условий для повышения уровня утилизации нефтяного (попутного) газа;

разработку мер по снижению уровня сжигания нефтяного (попутного) газа в рамках реформы технического регулирования в Российской Федерации применительно к регламентации разработки нефтяных и газовых месторождений. В этом случае концепция подготовки нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы разработки и обустройства месторождений углеводородного сырья, должна обеспечивать создание целостной системы государственных нормативно-правовых документов, регламентирующих основные технологические процессы разработки и обустройства месторождений углеводородного сырья, основные виды работ, выполняемых для обеспечения эффективной разработки и проведения их государственного контроля и мониторинга;

принятие директивных государственных мер (постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов министерств и ведомств), направленных на решение проблемы использования НПГ.

Анализируя эти предложения, необходимо отметить, что в отсутствие основополагающего федерального закона о нефти и газе подготовка и принятие специального федерального закона о нефтяном газе представляются нелогичными.

Путь, связанный с внесением изменений и дополнений в действующие в настоящее время федеральные законы "О газоснабжении" и "О недрах", вряд ли сможет привести к системному решению проблемы повышения уровня использования нефтяного (попутного) газа.

Вместе с тем, исходя из имеющегося опыта работы Государственной Думы по принятию отраслевых основополагающих законов, когда работа над законопроектами продолжается в течение целого ряда лет (один из наиболее ярких примеров — законопроект "О магистральном трубопроводном транспорте", находящийся на рассмотрении в Госдуме с 1999 года), резонно предположить, что работа над проектом федерального закона "О нефти и газе" может затянуться на годы.

Перспективы разработки мер по снижению уровня сжигания НПП в рамках реформы технического регулирования в Российской Федерации во многом будут зависеть от темпов проведения этой реформы. Движение в этом направлении может ускориться после недавнего принятия поправок в Федеральный закон "О техническом регулировании".

Принимая во внимание все вышеизложенные аргументы, можно сделать вывод, что оптимальным вариантом директивного и законодательного закрепления мер, направленных на снижение сжигания НПП в Российской Федерации, представляется поэтапный план действий, предполагающий:

на первом этапе — определение в системе органов исполнительной власти федерального органа (министерства или ведомства), наделенного полномочиями по подготовке государственных решений, направленных на снижение уровня сжигания НПП и контроля за их исполнением;

на втором этапе — принятие директивных мер, возможно, дифференцированных по отдельным технико-экономическим параметрам (или группе параметров) нефтяных месторождений, которые позволили бы в кратчайшие сроки изменить ситуацию со сжиганием НПП в Российской Федерации в лучшую сторону. Важной особенностью представляется системный характер формирования таких мер, которые должны быть разработаны и утверждены в рамках единого пакета;

подготовку и принятие на третьем этапе проекта федерального закона "О нефти и газе", включающего специальную, посвященную нефтяному (попутному) газу главу, которая закрепляла бы на законодательном уровне все ранее принятые в отношении добычи и утилизации НПП директивные меры.

3.3. Возможные меры принудительного, в том числе штрафного, административного воздействия

Среди возможных мер штрафного административного воздействия можно прежде всего отметить:

наиболее жесткую меру — полный запрет добычи нефти, сопровождающейся сжиганием НПП;

запрет реализации проектов разработки месторождений углеводородного сырья, не предусматривающих:

создание инфраструктуры по сбору и переработке НПП, обеспечивающей уровень утилизации нефтяного (попутного) газа не менее определенной для данного месторождения величины;

наличие системы учета добычи и использования НПП, обеспечивающей полноценный контроль объемов сжигания нефтяного (попутного) газа;

заключение новых лицензионных соглашений только при условии включения в соглашение обязательного процента утилизации нефтяного (попутного) газа;
кардинальное повышение экологических штрафов за сжигание НПГ;
штрафные санкции для транспортирующих и газоперерабатывающих организаций за необоснованный отказ в приеме НПГ на транспортировку и переработку, приведших к его сжиганию.

Мировой опыт показывает, что жесткие штрафные санкции вплоть до изъятия лицензий на разработку нефтяных месторождений, направленные на стопроцентное использование НПГ, как правило, не применяются. Даже в Казахстане, где такая мера предусмотрена законодательством, нефтедобывающие компании получили 3-летние налоговые каникулы, в течение которых они смогут использовать предоставленные налоговые льготы для инвестиций в создание и развитие инфраструктуры, обеспечивающей сбор и первичную подготовку НПГ.

Понятно, что в случае введения полного запрета на сжигание НПГ в России произойдет определенное снижение уровня добычи нефти в стране, поскольку ряд месторождений в силу их специфических особенностей (геологических, географических, экономических и других) ни при каких обстоятельствах не в состоянии реализовать стопроцентную утилизацию НПГ. В первую очередь это относится к мелким удаленным месторождениям. Так, в соответствии с расчетами, проведенными ОАО "НижневартовскНИПИнефть", транспорт газа на расстояние свыше 25 километров с месторождений с извлекаемыми запасами не более 15 млн. тонн никогда не окупается.

Более реалистичным вариантом представляется обязательное включение в лицензионное соглашение заданного уровня утилизации НПГ, невыполнение которого должно вести к наложению штрафных санкций либо (в жестком варианте) к изъятию лицензии. При этом пороговый уровень утилизации НПГ должен определяться для конкретных месторождений (или групп месторождений) в зависимости от целого ряда технико-экономических факторов, включающих объем месторождения, газовый фактор, состав НПГ, уровень выработанности месторождения, расстояние до существующей системы газопроводов, обеспечивающей прием подготовленного метана, расстояние до иной развитой транспортной инфраструктуры и так далее. Дополнительно в этот перечень могут быть включены такие показатели, как потребность в энергетических и тепловых ресурсах в пределах самого месторождения, а также в регионе, расположенном в непосредственной близости от конкретного месторождения.

В достаточно упрощенной степени вариант такого предложения был сделан представителем ОАО "ЮКОС": "Установить требование обязательного использования НПГ при разработке месторождений на уровне 95% для месторождений с запасами более 300 млн. м³. Для остальных месторождений уровень использования попутного газа устанавливать проектами разработки на основе технико-экономической оценки коэффициента извлечения нефти (КИН) с учетом затрат на формирование и содержание инфраструктуры сбора, подготовки и внешнего транспорта газа и продуктов его переработки".

Что касается размеров денежных штрафов, то, как уже отмечалось выше, в соответствии с действующим в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 г. № 410 об увеличении нормативов платы за выбросы отдельных веществ в атмосферу норматив платы за выбросы в атмосферный воздух метана, в том числе в составе НПГ, сжигаемого факельными установками, со-

ставляет 50 рублей за 1 тонну (в пределах лимитов выбросов) и 250 рублей за 1 тонну (за сверхнормативные выбросы). Очевидно, что на фоне существующего уровня мировых цен на нефть указанные штрафные санкции представляются крайне незначительными для недропользователей и требуют увеличения.

В связи с этим заслуживают внимания два предложения, поступивших в рамках упомянутых выше общественных обсуждений путей рационального использования НПГ.

Предложение ОАО "ЛУКОЙЛ" не относится напрямую к величине штрафов, однако содержит рациональное зерно. В соответствии с этим предложением плата за сверхнормативное сжигание нефтяного (попутного) газа должна исчисляться исходя не из тонн выбросов, а базироваться на объемах сожженного НПГ, выраженных в кубических метрах. Такой подход способствовал бы более ясной формулировке задачи, реальному снижению объемов сжигания НПГ и, таким образом, снижению выбросов вредных загрязняющих веществ в атмосферу.

ОАО "ЮКОС" было сделано следующее предложение: "Для повышения ответственности недропользователя за нарушение требований по рациональному использованию и охране недр (по уровню использования НПГ) предлагается рассмотреть вопрос об изменении расчетной базы административного штрафа. В качестве такой базы за названные административные правонарушения возможно использовать размер НДС (уплачиваемого пользователем недр за расчетный период), размер причиненного ущерба нерациональным использованием недрами и так далее. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предлагается закрепить следующую норму: за сжигание нефтяного (попутного) газа на факельных системах в объеме, превышающем установленный проектный уровень, пользователь недр уплачивает штраф в размере 1 процента от суммы налога на добычу полезных ископаемых по нефти, начисленного пользователю недр за период сжигания нефтяного газа на факельных системах в объеме, превышающем установленный проектный уровень.

Однако в соответствии со статьей 3.5 Кодекса об административных правонарушениях административный штраф является денежным взысканием и может выражаться только величиной, кратной либо минимальному размеру оплаты труда, либо стоимости предмета административного правонарушения, либо сумме неуплаченных налогов. Иные определения денежных взысканий административным кодексом не предусмотрены. Таким образом, правильное по сути предложение об увеличении денежных штрафов за сверхнормативное сжигание НПГ до уровня, реально стимулирующего недропользователей к его снижению, либо должно быть надлежащим образом переработано, либо дополнено соответствующими поправками к Кодексу об административных правонарушениях.

Несколько слов о возможных штрафных санкциях для транспортирующих и газоперерабатывающих организаций за необоснованный отказ в приеме нефтяного (попутного) газа на транспортировку и переработку, приведших к его сжиганию.

Взаимная ответственность компаний — поставщиков нефтяного (попутного) газа с организациями, транспортирующими и перерабатывающими газ, как правило, предусмотрена в двусторонних договорах на поставку и транспортировку. Однако, на взгляд экспертов, актами нормативно-правовой базы, регулирующей добычу и использование НПГ, должна быть предусмотрена штрафная административная ответственность транспортирующих и перерабатывающих компаний в случае, если увеличение объемов сжигания нефтяного (попутного) газа произошло по их вине

(например, необоснованного отказа на прием НПП на транспортировку и(или) переработку).

Таким образом, можно отметить, что неперенным условием успешной реализации системы административных штрафных санкций, направленной на снижение объемов сжигания НПП, является наличие системы учета добычи и использования нефтяного (попутного) газа на каждом лицензионном участке, а также регулярный административный контроль за выполнением требований по объемам сжигания НПП, зафиксированным в лицензионных соглашениях.

3.4. Возможные меры поощрительного экономического воздействия

По мнению экспертов, введение только лишь жестких штрафных санкций за недостаточный уровень использования нефтяного (попутного) газа является малопродуктивным. Более перспективным представляется комплексный подход, в котором административные штрафные санкции сочетаются с рядом экономических мер, предполагающих определенные льготы для недропользователей, реализующих меры по повышению уровня рационального использования НПП.

Среди возможных экономических рычагов поощрительного воздействия в первую очередь можно выделить:

- повышение цен на НПП до уровня, обеспечивающего рентабельность его добычи и утилизации;

- введение ускоренной амортизации оборудования по утилизации НПП;

- введение налоговых каникул на время ввода в эксплуатацию оборудования по сбору и утилизации НПП;

- стимулирование недропользователей, применяющих новейшие технологии и оборудование для повышения уровня утилизации НПП.

Низкий уровень регулируемых государством цен на нефтяной (попутный) газ, несмотря на то что себестоимость НПП по объективным причинам, изложенным выше (см. раздел 2.4), в несколько раз превышает себестоимость природного газа, является, по общему мнению, одной из острейших проблем, приводящих к недостаточному уровню утилизации НПП. Повышение цен на НПП должно способствовать покрытию инвестиционных и эксплуатационных расходов нефтедобывающих предприятий на добычу и рациональное использование НПП.

Существует по крайней мере два варианта решения проблемы недооцененности НПП, среди которых выделяются:

- привязка цены на НПП к регулируемым государством ценам на природный газ с помощью формулы цены, включающей повышающие или понижающие коэффициенты, в зависимости от конкретных геолого-географических (и, возможно, некоторых других специфических параметров) месторождений (группы месторождений);

- освобождение цен на НПП от государственного регулирования.

Логика первого варианта связана с тем, что цены на добываемый ОАО "Газпром" природный газ, объем которого на внутрисоссийском рынке составляет около 75%, в настоящее время регулируются государством и будут регулироваться по крайней мере еще в течение нескольких лет.

Второй вариант основывается на осознании необходимости ограничить вмешательство государства во взаимоотношения между компаниями, участвующими в процессе утилизации НПП, предоставляя им возможность достигать прямых договоренностей. Расширение утилизации НПП возможно лишь при условии, что нефтя-

ные компании будут экономически заинтересованы в строительстве и эксплуатации инфраструктуры по сбору НПП, а газоперерабатывающие компании — экономически заинтересованы в строительстве и эксплуатации газоперерабатывающих заводов и объектов транспортной инфраструктуры. Достижение такого баланса интересов требует гибкого подхода, при котором для каждого конкретного объекта согласовывается своя цена на НПП, устраивающая как продавца, так и покупателя и обеспечивающая обеим сторонам приемлемую инвестиционную и операционную рентабельность. Применение же устанавливаемых государством жестких цен и тарифов неминуемо парализует сотрудничество нефтяников и газопереработчиков на всех объектах, потому что цена на НПП оказывается либо слишком низкой для нефтяников, либо слишком высокой для газопереработчиков.

Развитие и создание новых мощностей по переработке нефтяного (попутного) газа также является важным фактором для снижения сжигания НПП. Однако, как показывают экономические расчеты новых технологических проектов по сбору и переработке НПП, срок окупаемости таких проектов составляет 7—9 лет, что во многих случаях неприемлемо для нефтедобывающих компаний. Предоставление налоговых льгот (например, введение ускоренной амортизации на оборудование по утилизации попутного газа) или налоговых каникул на НДС на нефть на период окупаемости новых проектов могло бы в немалой степени способствовать их успешной реализации.

3.5. Возможные меры технологического и инфраструктурного характера

Проблема рационального использования НПП имеет не только экономические, но и технологические и инфраструктурные аспекты. Требуется создание более разветвленной системы газосборных промысловых трубопроводов для того, чтобы принять то количество нефтяного газа, которое может быть подано нефтедобывающими компаниями. При этом разрабатываемая ОАО "Газпром" Генеральная схема развития газовой отрасли Российской Федерации должна учитывать возможные объемы добычи НПП. Соответственно, вопросы расширения инфраструктуры газотранспортной системы (ГТС) должны прорабатываться с учетом результатов проведения аудита запасов НПП.

Как уже отмечалось выше, развитие инфраструктуры для сбора и транспортировки НПП в обязательном порядке должно сопровождаться развитием узлов системы коммерческого и оперативного учета добычи и транспорта НПП.

По мнению некоторых компаний, значительной проблемой для повышения уровня рационального использования НПП является отсутствие гарантированного доступа нефтедобывающих компаний к Единой системе газопроводов (ЕСГ). В связи с этим определенным интересом представляет предложение ОАО "ЮКОС" по предоставлению поставщикам нефтяного (попутного) газа преимущественного права доступа к ЕСГ: "Предоставить недропользователям — производителям нефтяного попутного газа преимущественное право доступа подготовленного газа к ЕСГ Газпрома (выработанной из газа электроэнергии — к электрическим сетям ОАО "ЕЭС России)". Необходимо внести соответствующие дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 2001 года № 334 "Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортным системам Газпрома" (раздел 3 пункта 5) и статью 27 Федерального закона "О газоснабжении", исключив фразу "при наличии свободных мощностей" для производителей нефтяного (попутного) газа.

По мнению экспертов, также необходимо расширять прямую государственную поддержку инвестиций в газоперерабатывающую инфраструктуру, вводя различные формы частно-государственного партнерства в этой области (например, совместные инвестиционные проекты частных компаний и государства). При этом частные компании могут инвестировать средства в строительство или расширение газоперерабатывающих предприятий, а государство из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации может финансировать строительство объектов транспортной инфраструктуры для вывоза получаемых продуктов газопереработки из отдаленных регионов (в частности, из Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года обратил внимание на недопустимость расточительного отношения к попутному нефтяному газу. На совещании по вопросу развития нефтегазовой отрасли 6 августа 2007 года Президент Российской Федерации поставил следующую задачу: "...введение системы учета, увеличение экологических штрафов, ужесточение лицензионных требований,.. создавать такие условия, когда выгодно будет работать в этом направлении".

В настоящее время проблема утилизации нефтяного (попутного) газа значительно обострилась. Как уже было отмечено, основными причинами такого положения являются:

- увеличение объемов добычи и сжигания НППГ;

- возрастание роли и значения ресурсов НППГ в балансе добычи и потребления природного газа в стране в целом (по данным Департамента государственной пошлины в области геологии и недропользования МЭРТ России, ресурсный потенциал НППГ в Российской Федерации составляет 2,3 трлн. куб. метров, из них на суше сосредоточено 2,2 трлн. куб. метров; на шельфе — 100 млрд. куб. метров);

- более активный выход на рынок природного газа производителей НППГ — нефтяных компаний;

- перенос акцента в решении проблемы утилизации НППГ на реализацию нефтяными компаниями новых инвестиционных проектов.

Для осуществления этих проектов необходимы ясность, предсказуемость и стабильность основных условий, прежде всего возможность поставки производимой продукции на рынок по приемлемым ценам.

Помимо данных ("газовых") аспектов решения проблемы утилизации НППГ, имеются и социальные, и макроэкономические аспекты. К их числу можно отнести:

- значительную актуализацию решения проблем охраны окружающей среды; сжигание НППГ наносит значительный ущерб природной среде и ухудшает условия проживания населения нефтегазодобывающих регионов;

- сжигание НППГ приводит к колоссальным потерям ценных компонентов — легких жидких углеводородных фракций, являющихся сырьем для получения широкой гаммы нефтехимических продуктов. Их производство отвечает решению задачи диверсификации структуры российской экономики и повышению удельного веса отраслей и производств, обеспечивающих выпуск современных материалов с повышенной добавленной стоимостью.

Принципиальная особенность современной ситуации, связанной с решением проблем утилизации НППГ, состоит в том, что ее решение настоятельно требует реализации целого ряда новых инвестиционных проектов:

- строительства новых газоперерабатывающих заводов;

- сооружения новых систем сбора и подготовки НППГ на промыслах;

- расширения и создания новых подземных хранилищ природного газа (учитывая сезонную неравномерность потребления природного газа, в данном случае осушен-

ного газа, получаемого в процессе первичной подготовки НПГ на газоперерабатывающих заводах);

строительства сливно-наливных эстакад для жидких углеводородов;
сооружения систем транспортировки широких фракций легких углеводородов;
строительства газохимических производств.

Инвестиционный характер направленности решения проблемы во многом определяет и особенность подходов к ее решению, которые должны иметь стимулирующий характер, направленный на реализацию инвестиционных проектов, связанных с утилизацией, переработкой и использованием нефтяного попутного газа, а не административно-принудительный, связанный с введением более жестких штрафных и иных санкций. Основная идея подхода к утилизации НПГ состоит в том, что условия, в которых реализуются (или будут реализовываться) проекты по утилизации НПГ, должны быть экономически выгодны (или по крайней мере безубыточны — особенно на начальном этапе) для компаний, вовлеченных в процессы утилизации, транспортировки и переработки НПГ. Только затем, при наличии условий инвестирования в новые проекты и в том случае, когда компания не реализует открывающиеся перед ней возможности, можно и нужно вести речь о введении и применении административных санкций и иных мер принудительного характера.

Для решения этого огромного комплекса проблем при Российском газовом обществе (РГО) в 2007 году был создан Экспертный совет, задачей которого ставилась разработка проекта федерального закона "О комплексном использовании нефтяного (попутного) газа при добыче нефти". На заседаниях Экспертного совета представители Совета Федерации, Государственной Думы, нефтегазодобывающих компаний, нефтеперерабатывающих предприятий, регионов и независимые эксперты всесторонне обсудили концепцию законопроекта, его структуру и наметили этапы подготовки проекта закона в целом.

В ходе заседания Экспертного совета 14 августа 2008 года, во время которого обсуждалась структура федерального закона, было отмечено, что с законодательной точки зрения комплекс мер, направленных на обеспечение рационального использования нефтяного (попутного) газа, может быть реализован на уровне принятия федерального закона двумя основными способами:

разработка проектов федеральных законов "О комплексном использовании нефтяного (попутного) газа при добыче нефти" и "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О комплексном использовании нефтяного (попутного) газа при добыче нефти";

разработка проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам использования нефтяного (попутного) газа".

Предварительный анализ структуры и содержания проекта федерального закона "О комплексном использовании нефтяного (попутного) газа при добыче нефти" показал следующее:

все положения, которые предполагается включить в этот законопроект, могут быть введены в уже действующие нормативные правовые акты (включая уточнение необходимых терминов и понятий);

содержание предполагаемого законопроекта представляется недостаточным для разработки отдельного федерального закона и не обладает необходимым объемом, общностью и спецификой отношений, требуемых для составления специального нормативного акта. В настоящее время нормы, которые в той или иной степени регулируют данную сферу, уже содержатся в отдельных законодательных актах —

федеральных законах "О газоснабжении", "Об охране атмосферного воздуха", Налоговом кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и так далее.

Кроме того, предполагаемый законопроект будет содержать много норм так называемого отсылочного характера, то есть положений, которые сами по себе на практике неприменимы, а содержат лишь ссылку на применяемые нормы, инкорпорированные в другие нормативные акты.

Практика законотворческой работы показывает, что все изменения, вносимые в действующее законодательство, должны быть обоснованы не только с финансово-экономической точки зрения, но и с точки зрения соответствия логике, системе российского законодательства. Поэтому целесообразность принятия специального федерального закона, регулирующего отдельную сферу общественных отношений, должна следовать либо из содержания уже принятых нормативных актов, либо из специфики и единства таких отношений, а главное — обуславливаться требованием объединения соответствующих нормативных положений в таком документе. В ином случае разумнее разработать систему поправок в отдельные действующие акты — такой подход обеспечит большее понимание при прохождении правовой экспертизы законопроекта на всех стадиях законотворческого процесса (включая правовые управления аппаратов Государственной Думы Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации).

В связи с вышеизложенным целесообразно выбрать второй из предлагаемых вариантов и осуществить разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам использования нефтяного (попутного) газа". При этом разработка такого законопроекта должна позволить решить поставленную задачу. К тому же из названия и содержания законопроекта будет следовать, что он направлен на решение вопроса рационального использования именно нефтяного (попутного) газа и что все предлагаемые поправки носят комплексный характер, то есть должны рассматриваться как единый комплекс мер.

К сожалению, в настоящее время разработка проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам использования нефтяного (попутного) газа" приостановлена из-за трудностей с финансированием этих работ. Экспертный совет РГО изыскивает возможные пути решения этой проблемы для обеспечения успешного завершения намеченной задачи.

Принятие указанного федерального закона позволит:

определить основные требования к деятельности предприятий и операторов, занятых сбором, промысловой подготовкой, транспортировкой и переработкой НПП, направленные на обеспечение экологической и промышленной безопасности;

учитывать повышенное внимание мировой общественности к экологическим проблемам как одним из приоритетных в международных отношениях и будет содействовать развитию сотрудничества Российской Федерации в решении глобальных экологических проблем, в том числе посредством реализации на территории России возможных международных проектов экологической направленности;

создать условия для подъема отечественной нефтегазохимической промышленности, ее реконструкции и модернизации, что приведет к созданию новых рабочих мест, улучшению экологической ситуации и стабилизации социальной обстановки в регионах.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕРАБОТКИ
НЕФТЯНОГО (ПОПУТНОГО) ГАЗА**

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям

Редактор *И.Н. Сосна*
Корректор *Л.Г. Станкевич*
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 16.03.2009 . Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 3,25.
Тираж 35 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации