О законодательном обеспечении развития нефтегазодобычи

На фото:
А.Б. Василенко заместитель председателя комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии

Современные вызовы в сфере развития отечественной нефтегазодобывающей промышленности придают особую актуальность непростым вопросам совершенствования законодательной базы недропользования. О своем видении проблемы и возможных путях ее решения рассказал в эксклюзивном интервью нашему журналу заместитель председателя комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии А.Б. Василенко

Александр Борисович, Вы согласны с тезисом – «легкая» нефть с высокой рентабельностью добычи закончилась, во всем мире идет переход от месторождений с легкоизвлекаемой нефтью к нефти «трудной»? Способен ли отечественный нефтегазовый комплекс технологически перестроиться и в новых условиях сохранить лидирующие позиции на экспортном рынке углеводородов?

Следует отметить, что в научной и экспертной среде периодически возникали и подобные прогнозы, и даже хуже. К примеру, в середине XX века высказывались предположения, что нефти осталось на 20–30 лет. Однако негативные прогнозы не подтверждаются – открываются новые месторождения, и объемы продаж на рынке углеводородов только растут, а не сокращаются. Это касается как нефти, так и газа. Действительно, эпоха фонтанирующей нефти уходит в прошлое. В то же время открываются новые крупные месторождения, особенно в шельфовых зонах, освоение которых требует инновационных высокозатратных технологий, и это одна из причин того, что за последние 15–20 лет цена барреля нефти возросла на порядок. Российские нефтегазовые компании ведут активное технологическое перевооружение, как за счет российских инновационных разработок, так и за счет привлечения зарубежных передовых технологий. Таким образом, месторождения с «тяжелой» нефтью через какое-то время перейдут в разряд «легких», а «трудными» станут, к примеру, залегающие на глубине свыше 10 км или во льдах Антарктиды.

В России объем низкорентабельных запасов нефтегазового сырья составляет более 50% от поставленных на государственный учет. Год от года такая негативная тенденция только усиливается. Какие меры со стороны государства могли бы улучшить ситуацию?

Во-первых, на сегодняшнее состояние воспроизводства минерально-сырьевой базы повлияла смена политической и экономической формации в стране. Авторитет советской геологической школы был и остается общепризнанным, как у нас в стране, так и в мире. Плановое финансирование изучения недр и разведки месторождений из государственного бюджета позволяло вести эту работу в беспрецедентных для мировой практики масштабах. Десятилетиями геологоразведочные предприятия осваивали колоссальные средства на ведение буровых работ, за счет чего были открыты месторождения, многие из которых и по сей день находятся в отработке. Однако такая политика геологического изучения недр была чрезвычайно затратной, ведь довольно много разбуренных площадей оказались «пустыми» либо нерентабельными для промышленного освоения. Сегодня ни компании, ни государство не могут позволить себе столь нерациональные затраты на бурение. Для минимизации затрат компании осваивают новые технологии предварительного зондирования изучаемых площадей, чтобы минимизировать количество «сухих» скважин.

Во-вторых, в современных условиях у недропользователей нет особых стимулов к интенсивным работам по геологическому изучению, так как у них нет гарантий, что лицензия на отработку открытого месторождения достанется именно первооткрывателю.

По моему мнению, недропользователь должен получать «сквозную» лицензию на изучение и последующую отработку открытого месторождения. Тогда и воспроизводство минерально-сырьевой базы выйдет на качественно другой уровень.

В распределенном и нераспределенном фонде имеется множество мелких месторождений и залежей, которые не осваиваются, поскольку не интересны для крупных компаний. Количество законсервированных низкодебитных скважин исчисляется десятками тысяч. В то же время в России всего немногим более сотни малых предприятий, которые как раз и должны были бы осваивать эти ресурсы, как это делают в США тысячи малых и семейных предприятий. Как, на ваш взгляд, государство может решить проблемы развития малого нефтегазодобывающего бизнеса?

Опыт США, где развит малый бизнес в сфере нефтедобычи, показывает, что решить эту задачу можно, лишь применяя гибкое налогообложение, когда для нерентабельных при обычном налоговом режиме месторождений налоги снижаются вплоть до их полной отмены. При этом решаются вопросы занятости населения, а зачастую и вопросы обеспечения муниципалитетов дешевыми энергетическими ресурсами, которые добывают муниципальные малые предприятия. Однако чтобы создать благоприятные условия для малого бизнеса в нефтегазовой отрасли России, недостаточно законодательно ввести гибкое налогообложение. Необходимо наделить компетентный государственный орган или организацию правом классифицировать месторождения и их отдельные участки, разделять их, к примеру, на высокорентабельные, рентабельные и рентабельные в условиях льготного налогообложения. На основе такого классификационного отбора можно будет применять гибкое налогообложение.

Авторитетные и компетентные организации, способные проводить такую классификацию, в стране есть – это Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых (ФБУ ГКЗ) и Центральная комиссия по разработке месторождений полезных ископаемых (ЦКР-Роснедра). ГКЗ отмечает в нынешнем году 85 лет со дня основания, а ЦКР отметит 50-летний юбилей в следующем году. Эти организации сохранили традиции достойных блюстителей государственных интересов в деле обеспечения рационального недропользования, сохранили и высококвалифицированные кадры специалистов и экспертов по всем направлениям недропользования. Правда, полномочия и статус ФБУ ГКЗ и ЦКР-Роснедра значительно урезаны по сравнению с советским временем.

У недропользователей вновь проявилась тенденция к регистрации бизнеса в оффшорных зонах. Характерные примеры – «Полиметалл» и «Полюс золото». Почему государство экономически не стимулирует регистрацию компаний в России?

В сфере недропользования сложилась практика преференций в отношении государственных компаний и наложения ограничений в отношении частных компаний и предприятий с долевым участием иностранного капитала. Считаю, что такая практика мешает динамичному развитию нефтегазовой отрасли, поэтому предлагаю законодательно ввести понятие «национальная компания». Это та компания, которая зарегистрирована в России и платит все налоги в России, а гражданство акционеров не имеет никакого значения. Национальная компания не должна иметь ограничений по доступу к шельфовым, стратегическим месторождениям и т.д. Тогда те компании, которые имеют заинтересованность в развитии своего бизнеса на территории России, будут уходить из оффшорных зон и регистрироваться здесь, чтобы иметь конкурентные преимущества перед компаниями нерезидентами. По такому закону у нас будет два статуса недропользователей: национальные и иностранные. Я ставлю перед собой задачу разрабатывать и продвигать законопроект о статусе национальной компании в течение срока моих депутатских полномочий.

Продолжается дискуссия в профессиональной среде по законопроекту «О нефти». Эксперты, производственники, чиновники высказывают о нем, зачастую, противоположные мнения. Считаете ли Вы полезным в настоящее время принятие закона «О нефти»?

В процессе обсуждения законопроекта мы сталкиваемся со многими противоречиями и сложностями, связанными с его согласованием с действующим законодательством, и изъятием некоторых положений действующего сейчас закона. Если принимать положительное решение по этому законопроекту, то логично было бы разработать и другие отраслевые законы: о газе, о подземных водах, угле и т.д. Однако в этом случае следует принимать принципиальное решение о разработке «Горного кодекса» вместо закона «О недрах». Мое мнение – законопроект о нефти в нынешних условиях непроходной. В сегодняшней ситуации в сфере недропользования нам следует сосредоточить усилия на совершенствовании закона «О недрах». XXI