



**Е.В. Танин**  
РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина  
кафедра природоресурсного и экологического права  
ассистент  
evgenytanin@gmail.com

# Новый вектор решения проблем ПНГ

*Вступившим в силу 1 января 2013 г. постановлением Правительства РФ утверждено Положение об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и/или рассеивании ПНГ. Автор рассматривает содержание Положения и предлагает возможные направления его совершенствования*

*This article considers new Provision on peculiarities of fees assessment for pollution emission caused by flaring of associated petroleum gas (APG) on flare devices and (or) by APG diffusion, approved by Government Resolution dated 1 January 2013. The Provision is analyzed thoroughly and possible ways of its improving are suggested in the article*

**Ключевые слова:** попутный нефтяной газ, сжигание ПНГ, утилизация ПНГ, плата за выбросы загрязняющих веществ, нефтяные месторождения, комплексное использование нефтяных месторождений, попутные компоненты  
**Keywords:** associated petroleum gas, APG, flaring of APG, utilization of APG, fees for pollution discharge, oil field, complex use of oil fields, associated components

**С** 1 января 2013 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 (далее – Постановление № 1148) [1], утверждающее Положение об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа (далее – Положение), добытого на участках недр, предоставленных субъектам предпринимательской деятельности в порядке,

установленном законодательством РФ о недрах, в соответствии с лицензиями на пользование недрами.

Положение стало результатом многочисленных обращений нефтяных компаний в Правительство РФ с предложениями скорректировать принятое в январе 2009 г. постановление Правительства РФ № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках»

(далее – Постановление № 7) [2], установившее целевой показатель утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ) на уровне 95% для любых месторождений без учета особенностей и стадийности их разработки, объективно препятствующих достижению этого показателя. Это привело к возникновению неустраняемых лицензионных рисков по подавляющему числу лицензий, что и послужило причиной обращений нефтяных компаний.

Постановление № 1148 фактически развивает Постановление № 7 в части установления *дифференцированного* подхода по достижению целевого показателя утилизации ПНГ на уровне 95%. Оно вводит дополнительные стимулирующие недропользователя механизмы: с одной стороны – увеличивающие коэффициенты к плате за негативное воздействие, а с другой – предусматривает метод квотирования и возможность зачета расходов на создание производств по утилизации ПНГ в счет этих платежей.

Действительно, установление императивной нормы о том, что целевой показатель сжигания ПНГ на факельных установках на 2012 г. и последующие годы определяется в размере не более 5% от объема добытого ПНГ, не представлялось разумным решением проблемы. По сути, этой нормой государство лишь ставило нефтяные компании в жесткие рамки, установив невыполнимое требование – выйти к 1 января 2012 г. на 95-процентный уровень утилизации ПНГ по всем нефтепромыслам.

Постановление № 1148 призвано улучшить нормативную правовую базу в части экономического стимулирования использования ПНГ, установив дифференцированный подход к исчислению платы за выбросы загрязняющих веществ. В чем именно заключается дифференцированный подход к исчислению платы за выбросы ПНГ?

Прежде всего, как и в Постановлении № 7, определено предельно допустимое значение показателя сжигания на факельных установках и/или рассеивания ПНГ в размере не более 5% объема добытого ПНГ. При этом данное требование не распространяется на участки недр, находящиеся на ранней стадии разработки, когда степень разведанности месторождения низкая, любые прогнозы по объему добычи ПНГ недостоверны, кроме того, отсутствует необходимая инфраструктура для утилизации ПНГ, а ее создание невозможно до завершения доразведки месторождения.

В Положении момент завершения начальной стадии определяется через *степень выработанности* месторождения, т.к. исполь-

зование других определений не позволяет объективно отразить все имеющиеся случаи. Предельно допустимое значение показателя сжигания на факельных установках и/или рассеивания ПНГ не применяется при освоении участков недр со степенью выработанности запасов нефти по участку недр меньше или равной 0,01, а также в течение 3 лет с момента превышения этого показателя или до достижения степени выработанности – 0,05, если это наступит раньше.

Степень выработанности месторождения определена как отношение суммы накопленной добычи нефти по участку недр к начальным извлекаемым запасам нефти по этому участку.

К сожалению, в Положении не раскрыты важные для его применения вопросы: на какой момент определять степень выработанности месторождения? что будет, если степень выработанности превысит показатель 0,05 в течение года? что будет, если в течение года из-за изменения запасов коэффициент выработанности изменится в ту или иную сторону от 0,05? Эти вопросы нуждаются в дополнительной проработке и, возможно, потребуют внесения изменений в Положение по итогам накопленной правоприменительной практики.

Также в Положении определены последствия превышения предельно допустимого значения показателя сжигания на факельных установках и/или рассеивания ПНГ. В этом случае исчисление размера платы за выбросы осуществляется с применением к нормативам платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 (далее – плата за выбросы) [3], дополнительного коэффициента К, имеющего значение на 2013 г. – 12, с 2014 г. – 25.

В качестве стимулирующего метода Положением вводится показатель покрытия затрат на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ, предусматривающий возможность зачета расходов на создание производств по утилизации ПНГ в счет платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

В Положении установлено, что в случае реализации пользователем недр проектов по полезному использованию ПНГ в рамках инвестиционных газовых программ пользователей недр, представленных в Минэнерго России, или технических проектов разработки

месторождений, согласованных в установленном порядке, пользователь недр получает возможность использовать показатель покрытия затрат для расчета платежей за негативное воздействие, уменьшая тем самым повышающий коэффициент в соответствии с определенной формулой (минимальное значение коэффициента  $K = 1$ ).

Такие проекты направлены на достижение в краткосрочной и среднесрочной перспективе 5-процентного показателя сжигания ПНГ, и тем самым недропользователи могут выбирать: либо платить повышенные платежи, либо инвестировать эти средства в строительство объектов по утилизации ПНГ.

Затраты на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ включают в себя закрытый перечень затрат на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, документально подтвержденных и направленных на полезное использование ПНГ и снижение выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, в том числе затраты на долевое участие в совместных проектах с юридическими лицами-переработчиками ПНГ.

Показатель покрытия затрат определяется самостоятельно пользователем недр-плательщиком платы за выбросы и учитывается при расчете и исчислении платежей за негативное воздействие на окружающую среду по итогам каждого платежного периода.

Для принятия решения о зачете (об уточнении) платежей в бюджет с учетом показателя покрытия затрат пользователь недр представляет сведения о фактических затратах на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ в Росприроднадзор.

Вместе с тем, не ясно, куда именно направляются эти материалы: в территориальные органы Росприроднадзора или в его центральный аппарат? С другой стороны, учитывая объем этих материалов, целесообразно смягчить требование об обязательности их представления. Решение этих вопросов позволило бы избежать процедурной неопределенности в правоприменительной практике реализации Положения.

Один из возможных путей решения – представление недропользователем в Росприроднадзор или его территориальные органы (по форме, утвержденной Минприроды России) свободного документа с декларацией его затрат на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ и перечислением первичных документов. В дальнейшем, например при проведении проверки, Росприроднадзор или его территориальный орган будут иметь возмож-

ность на основании такой декларации запросить необходимую первичную документацию. В случае выявления недостоверности сведений платеж за негативное воздействие на окружающую среду должен быть пересчитан, а к недропользователю должны быть применены меры воздействия (например, начисление процентов, применение к нормативам платы коэффициента  $K$ , соответствующего характеру нарушений).

По итогам проделанной в 2007 г. работы в Ростехнадзоре сформирован реестр факельных систем по сжиганию ПНГ. В него входят 1655 объектов 233 пользователей недр в 31 субъекте РФ. В реестре содержится информация по 1845 факельным системам. Ростехнадзор отмечает низкую активность нефтяных компаний в оснащении измерительными устройства нефтепромысловых объектов (приборами учета оснащено лишь около половины факельных установок).

К сожалению, актуальная информация о степени оснащенности факелов счетчиками в 2011 г., а также характеристиках точности измерительных устройств отсутствует. Как следствие, у государства отсутствует достоверная информация об объемах добытого и сожженного ПНГ как по участкам недр, предоставленным в пользование, так и по добывающим компаниям в целом. Учет часто ведется практически «вручную» расчетным путем, причем очевидно, что компании не заинтересованы в объективности.

Для решения проблемы учета ПНГ в Положении установлено, что при отсутствии средств измерения и учета, подтверждающих фактический объем образования, использования и сжигания на факельных установках ПНГ, при расчете платы за выбросы к нормативам платы применяется коэффициент  $K = 120$ .

Столь жесткий механизм стимулирования недропользователей необходим: платежи, соответствующие  $K = 120$ , могут сделать эксплуатацию месторождения экономически невыгодной, что в конечном итоге заставит недропользователей выполнять установленные законом требования.

Главной новеллой Положения является механизм «консолидации» (квотирования), предусматривающий расчет платы за негативное воздействие с учетом **интегрального показателя** сжигания ПНГ в целом по всем участкам недр, предоставленным недропользователю, или по группе аффилированных лиц недропользователей.

На значительном числе российских месторождений требование о соблюдении предель-

но допустимого значения показателя сжигания на факельных установках и/или рассеивания ПНГ в размере не более 5% объема добытого ПНГ невыполнимо в принципе, или трудновыполнимо на определенных этапах разработки. Большие вложения в транспортную инфраструктуру на удаленных или незначительных по запасам нефти месторождениях делают их разработку экономически невыгодной.

В связи с этим Положение вводит 2 метода расчета интегрального показателя в зависимости от уровня применения механизма «консолидации»:

- **метод агрегирования** – для пользователей недр, входящих в одну группу лиц, и аффилированных лиц пользователей недр, входящих в одну группу лиц (показатель считается по группе лиц);

- **метод дифференциации** – для пользователя недр по всей совокупности участков недр, предоставленных ему в соответствии с лицензиями на пользование недрами (показатель считается по каждому недропользователю).

Установление механизма «консолидации» реализуется через возможность перераспределения между участками недр или отдельными недропользователями квот сжигания ПНГ. Такой механизм позволяет компаниям, интегральный показатель сжигания для которых в целом по участками недр недропользователя или по группе недропользователей достиг его предельного допустимого значения, не применять коэффициент К при исчислении размера платы за выбросы. Тем самым превышение уровня утилизации 95% по крупным месторождениям за счет перераспределения квот покрывает недостижение этого уровня по малым в рамках одной группы лиц.

Вместе с тем, остается ряд нерешенных вопросов, требующих урегулирования в краткосрочной перспективе.


С момента выхода Постановления № 7 и до принятия Положения, Роснедра и его тер-

риториальные органы при выдаче лицензий включали в лицензионные соглашения обязательства о достижении уровня утилизации ПНГ в размере 95%. Такие же условия включались и в технические проекты при их согласовании.

Хотя в Постановлении № 7 не учитывались случаи, когда достижение утилизации ПНГ на уровне 95% не было возможным по объективным причинам (месторождения, находящиеся на этапе пробной эксплуатации и опытно-промышленной разработки, малые месторождения и т.д.), оно само по себе носило стимулирующий фискальный характер, устанавливая тот целевой уровень утилизации, недостижение которого приводило к применению штрафных платежей за негативное воздействие. При этом оно не вводило запрета на утилизацию ПНГ на уровне менее 95%.

Установление подобных обязанностей в лицензионных соглашениях и технических проектах привело к созданию у недропользователей рисков неисполнения лицензионных обязательств и требований технических проектов по утилизации ПНГ – «лицензионных рисков». Это привело к возникновению заведомо невыполнимых условий, а также многочисленным судебным разбирательствам.

Сегодня, с учетом принятого Положения, ранее установленные обязательства представляются необоснованными, приводящими к возникновению рисков наступления неблагоприятных последствий для пользователей недр, в том числе по приостановлению, ограничению или досрочному прекращению права пользования недрами, что может привести к существенному сокращению добычи нефти, и как следствие – к сокращению поступлений налогов и платежей в бюджет РФ.

Таким образом, в настоящее время актуальной остается необходимость внесения изменений в лицензионные соглашения и технические проекты по вопросу утилизации ПНГ и приведение их положений в соответствие с Постановлением № 1148. 

---

## Литература

1. Постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» // СПС КонсультантПлюс
2. Постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» // СПС КонсультантПлюс
3. Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» // СПС КонсультантПлюс.