

Правовое регулирование использования попутного нефтяного газа: зарубежный опыт и совершенствование российского законодательства

Н.И. Толстых, генеральный директор ГУП «Центр правовых проблем северных территорий»

Для доказательства важности правового регулирования использования ПНГ, автор приводит показатели сжигания ПНГ в мире, в целом, и в России, в частности. В статье анализируется законодательство Канады, США, Норвегии, Великобритании, Казахстана, регулирующее использование ПНГ. С учетом зарубежного опыта автор выделяет проблемы правового регулирования использования ПНГ в России и меры, направленные на совершенствования российского законодательства.

Федеральным законом от 4 ноября 2004 г. № 128-ФЗ¹ Российской Федерацией ратифицирован Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата от 11 декабря 1997 г., подписанный от имени Российской Федерации в г. Нью-Йорке 11 марта 1999 г. (далее — Киотский протокол). В соответствии со статьей 3 Киотского протокола обязательством Российской Федерации является сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу начиная с 2008 г. Пункт 5 статьи 4 Киотского протокола устанавливает ответственность стороны соглашения за недостижение своих общих суммарных сокращений уровня выбросов, определенных данным международным договором. Значительную долю от общего объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации составляют продукты сжигания попутного нефтяного газа (далее — ПНГ).

Попутный нефтяной газ — природный углеводородный газ, сопровождающий нефть в виде газовой шапки над залежью нефти и в растворенном состоянии в нефти и выделяющийся из нее при снижении давления ниже давления насыщения, в том числе при подготовке нефти на нефтегазопромыслах (установках подготовки нефти), добытый из нефтяных (газонефтяных, нефтегазовых) и нефтегазоконденсатных месторождений.

Объем ежегодно сжигаемого ПНГ в мире по оценкам специалистов, в том числе Всемирного банка, составляет от 100 до 150 млрд куб. м.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 45. Ст. 4378.

Данная цифра эквивалентна объему совместного годового потребления газа Италией и Францией, превышает 10 % объема снижения выбросов, который в течение 2008–2012 гг. в рамках Киотского протокола должны достичь развитые страны. 14,5 млрд куб. м приходится на Российскую Федерацию.

Вышеприведенный показатель сжигания ПНГ в Российской Федерации эквивалентен 30 % ежегодно потребляемого объема газа Евросоюзом и 75 % общего объема экспорта газа из Российской Федерации. Причем согласно данным Министерства природных ресурсов Российской Федерации на апрель 2006 г. из 55 млрд куб. м ежегодно извлекаемого ПНГ в переработку направляется лишь 26 %. Порядка 27 % ПНГ сжигается в факелах и 47 % используется недропользователями на нужды промыслов либо списывается на технологические потери. Причем возможные потери экономики России от нерационального использования ПНГ составляют более 13 млрд дол. — это стоимость высококачественных жидких углеводородов, пропана, бутана и сухого газа, производимых при переработке ПНГ². По данным Технологического центра «Россия — ЕС» в Российской Федерации сжигается 63,7 % добываемого ПНГ³. При таких объемах сжигания на Российскую Федерацию могут быть наложены значительные финансовые санкции.

Правовое регулирование утилизации ПНГ в зарубежных странах

Необходимо отметить, что в зарубежных странах правовому регулированию утилизации⁴ ПНГ уделяется много внимания. В правовом регулировании утилизации ПНГ в законодательстве зарубежных стран можно выделить два основных подхода⁵.

В первом случае требование о необходимости утилизации ПНГ является нормативно закрепленным условием разработки месторождений углеводородов. Правовое регулирование может осуществляться соответствующими законами или в рамках подзаконных актов органов исполнительной власти. Во втором случае порядок использования ПНГ пользователем недр регулируется условиями лицензии на пользование недрами и (или) соглашением (контрактом) на разработку месторождения углеводородов.

В большинстве стран сжигание ПНГ допускается согласно разрешениям, выдаваемым уполномоченным государственным органом на основе анализа экономической целесообразности утилизации ПНГ. При этом во всех странах законодателями недр добываемого, сжигаемого и утилизируемого ПНГ.

Законодательство Канады

Одним из примеров наиболее развитого правового регулирования утилизации ПНГ является законодательство провинции Альберта (Канада). В провинции Альберта сжигание ПНГ осуществляется на основе разрешения, выдаваемого уполномоченным органом исполнительной власти. При выдаче разрешения на сжигание ПНГ учитывается экономическая целесообразность сохранения ПНГ. Согласно нормативно установленным требованиям ПНГ не должен сжигаться, если утилизация ПНГ экономически целесообразна. Если сохранение ПНГ нерентабельно, уполномоченный государственный орган не настаивает на утилизации ПНГ. Экономически целесообразной утилизация ПНГ считается, если прибыль по утилизации ПНГ до налогообложения больше нуля. Нормативные правовые акты четко определяют требования к расчету экономической целесообразности сохранения

² Источник данных: интернет-сайт МПР России (<http://www.mnr.gov.ru/part/>).

³ Ластовская М. ПНГ или бесплатный газ // Нефтегазовая вертикаль. 2006. № 16.

⁴ В настоящей статье под утилизацией ПНГ понимаются процессы сбора, подготовки, транспортировки ПНГ и переработки на компрессорных станциях и газоперерабатывающих заводах, а также использование ПНГ для собственных технологических и внутрипромысловых нужд, исключаяющие его сжигание в факельных системах.

⁵ Обзор правового регулирования утилизации попутного нефтяного газа в настоящей статье приводится по обзору, подготовленному Всемирным банком, «Регулирование процессов сжигания и выбросов попутного нефтяного газа (ПНГ) в атмосферу: обзор глобальной ситуации и уроки, полученные из международного опыта». Доклад № 3 Группы Всемирного банка. Документ № 29554 / Пер. М.М. Поляковой.

ПНГ. Если пользователь недр утверждает, что утилизация ПНГ является нерентабельной, на рассмотрение уполномоченному органу должны быть представлены данные о возможных способах утилизации, а также экономическая оценка рентабельности утилизации ПНГ.

Уполномоченный государственный орган вправе потребовать переоценки уже сделанных выводов, если считает завышенными издержки, указанные в оценочных расчетах по утилизации ПНГ, или неправильным выбор технологий. Оценка экономической рентабельности утилизации ПНГ подлежит аудиту уполномоченного органа государственной власти, проходит в форме случайных выборочных проверок. После получения разрешения на сжигание ПНГ недропользователь обязан соблюдать нормативно установленные требования к технологическим процессам сжигания ПНГ. Недропользователь обязан представлять уполномоченному органу ежемесячные и ежегодные отчеты об объемах сжигаемого ПНГ. Ежегодные отчеты подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

Законодательство провинции Альберта предусматривает *четыре уровня ответственности за нарушение требований по утилизации ПНГ* в зависимости от тяжести и частоты нарушений.

При первичном незначительном нарушении требований по утилизации ПНГ уполномоченный орган направляет пользователю недр письменное предупреждение о несоблюдении требований, требующее принятия исправительных мер в течение 30 дней с предоставлением подтверждения уполномоченному органу (*уровень 1*).

При нарушении требований по утилизации ПНГ, которое влечет реальную или потенциальную угрозу общественной безопасности, окружающей среде или ресурсам, пользователю недр направляется письменное предупреждение с требованиями исправления нарушения в течение 30 дней, письменного объяснения происшествия, предоставления плана по недопущению подобных ситуаций в будущем и подтверждения, что подобные несоответствия не будут иметь место на других месторождениях, разрабатываемых недропользователем (*уровень 2*).

При данном уровне ответственности уполномоченным органом может быть назначена проверка действий пользователя недр, приостановлено право пользования недрами для защиты окружающей

среды и населения. При существенном нарушении требований, невыполнении предупреждений (при нарушении 1, 2 уровней) или повторяющихся нарушениях (уровень 2) на любом разрабатываемом недропользователем месторождении может быть приостановлено действие лицензии до тех пор, пока не будут получены:

- письменное одобрение уполномоченного органа после подтверждения недропользователем выполнения требований на этом и всех других участках;
- объяснения, почему нарушены требования уполномоченного органа;
- план действий, который может включать наблюдательную роль третьих сторон, за счет недропользователя, чтобы обеспечить неповторение подобных нарушений в будущем.

При невыполнении требований (*уровень 3*), повторяющихся существенных нарушениях со стороны недропользователя в течение 12 месяцев, дополнительно к вышеназванным мерам недропользователю может быть присвоен статус наблюдаемого, что означает жесткий контроль за всеми операциями недропользователя со стороны уполномоченного органа. Такой статус напрямую влияет на выдачу разрешений в будущем.

Законодательство США

Другой пример правового регулирования утилизации ПНГ — законодательство США.

В США (согласно части 250 «Разведка и добыча нефти, газа и серы на внешнем континентальном шельфе» тома 30 «Минеральные ресурсы» Электронного кодекса федеральных актов (Electronic Code of Federal Regulations) недропользователи могут прибегнуть к сжиганию в факелах газа, поступающего из нефтяной скважины (попутного нефтяного газа) или из газовой скважины без предварительного получения разрешения регионального уполномоченного органа государственной власти только в следующих ситуациях:

- 1) если ПНГ сжигается, когда утилизация такого газа экономически нецелесообразна;
- 2) в результате сбоя в работе оборудования или в целях снижения давления в системе;
- 3) в процессе разгрузки или чистки скважины, пробной эксплуатации, испытания пластов на трубах или каких-либо иных испытаний скважины.

В таких случаях недропользователь обязуется соблюдать следующие условия:

- не сжигать ПНГ более 48 часов непрерывно без разрешения регионального уполномоченного органа государственной власти. Региональный уполномоченный орган государственной власти вправе ограничить сжигание ПНГ сроком менее 48 часов в целях предотвратить ухудшение качества атмосферного воздуха либо продлить его, если недропользователю требуется больше времени для уточнения параметров залежи;
- не осуществлять сжигание ПНГ на отдельном объекте в течение более 144 кумулятивных часов в любом календарном месяце без разрешения регионального уполномоченного органа государственной власти;
- не осуществлять сжигание ПНГ долее времени, необходимого для ликвидации сбоя в работе оборудования, без разрешения регионального уполномоченного органа государственной власти.

Законодательство определяет случаи выдачи региональным уполномоченным органом государственной власти разрешений на сжигание ПНГ с нарушением названных ограничений. Например, региональный уполномоченный орган государственной власти вправе дать разрешение по запросу недропользователя на сжигание ПНГ сроком до одного года в случаях, если:

- недропользователь инициирует проект, который после завершения позволит избежать сжигания ПНГ;
- недропользователь по результатам инженерных, геологических и экономических исследований показал, что добыча нефти и газа из данной скважины экономически не оправдывает создание инфраструктуры, необходимой для сохранения и (или) реализации ПНГ;
- полученное количество ПНГ недостаточно для реализации.

Для получения разрешения на сжигание ПНГ недропользователь должен доказать, что сжигаются минимальные количества углеводородов, что реальных альтернатив сжиганию не существует или что они чреватые риском для персонала либо угрожают загрязнением окружающей среды. В качестве альтернатив сжиганию жидких углеводородов могут рассматриваться их транспортировка

для дальнейшего использования, помещение в хранилище для обратного закачивания в продуктивную зону.

Недропользователь ведет учет и фиксирует данные о сжигании ПНГ и жидких углеводородов на каждом объекте по следующим показателям:

- ежедневные объемы сжигаемых ПНГ и жидких углеводородов;
- ежедневная продолжительность сжигания в часах;
- причины сжигания;
- список скважин, на которых осуществляется сжигание ПНГ или жидких углеводородов и данные по газосодержанию нефти.

Недропользователи сохраняют указанные данные в течение не менее двух лет, обязаны представлять данные региональному уполномоченному органу государственной власти по его требованию.

Региональный уполномоченный орган, руководствуясь соображениями обеспечения безопасности или предотвращения ухудшения качества атмосферного воздуха, может ввести дополнительные ограничения на сжигание ПНГ, содержащего сероводород.

Требования по утилизации ПНГ содержатся в нормативных актах отдельных штатов. В некоторых штатах (например, в штатах Канзас, Монтана) до принятия решения о предоставлении разрешения на сжигание ПНГ уполномоченным органом проводятся слушания, где рассматриваются следующие вопросы:

- наличие рынка сбыта ПНГ или возможность подключения к транспортному трубопроводу;
- прогнозируемые извлекаемые запасы газа;
- необходимость использования газа для поддержания пластового давления с целью максимального извлечения запасов нефти;
- возможность повторного закачивания газа в пласт;
- проведение необходимых испытаний скважины в течение достаточно длительного периода;
- вероятность изменения газового фактора;
- соблюдение ходатайствующим субъектом действующих правил защиты атмосферного воздуха от загрязнения;
- иные факты и обстоятельства, свидетельствующие в пользу ходатайствующего субъекта.

В штатах Монтана, Канзас закреплены специальные нормы, запрещающие выброс неисполь-

зованного ПНГ в атмосферу без разрешения уполномоченного органа. В некоторых штатах закреплено право отзываться разрешение на сжигание ПНГ (например, в Канзасе).

Законодательство Норвегии

В некоторых странах используются фискальные механизмы стимулирования утилизации ПНГ. Например, в Норвегии введен налог на выбросы углекислого газа на шельфовых платформах (включая выбросы при сжигании ПНГ). Налог рассчитывается от объема сожженного ПНГ, от объема удаленного природного газа, от объема углекислого газа, отделенного от нефти и удаленного на платформу или в другие места, используемые для производства и транспортировки нефти. Налог взимается с операций, выполняемых как в территориальных водах, так и на континентальном шельфе. Недропользователь отчитывается об уплате налога в Норвежский нефтегазовый директорат каждые шесть месяцев по стандартной форме.

Законодательство Великобритании

В Великобритании с 1 января 2001 г. действует проект по торговле нормами сжигания газа (Flare Transfer Pilot Trading Scheme), представляющий добровольное сотрудничество правительства и добывающего сектора. В данный момент его участниками являются 50 % вновь создаваемых добывающих производств в Великобритании. Данный проект является аналогией Английской системы торговли выбросами (The U.K. Emission Trading Scheme). Согласно данному проекту недропользователь, имеющий разрешение на сжигание ПНГ, вправе передавать не использованный им объем сжигания ПНГ другому недропользователю на возмездной основе.

Законодательство Казахстана

В качестве примера правового регулирования утилизации ПНГ государствами СНГ можно привести законодательство Республики Казахстан.

Запрет сжигания ПНГ введен в соответствии с Законом Республики Казахстан от 1 декабря 2004 г. № 2-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан». В старой редакции статьи 30-5 Закона Респу-

блики Казахстан «О нефти» разрешалось сжигание ПНГ при наличии письменного разрешения уполномоченного государственного органа по охране недр. Без наличия такого разрешения ПНГ разрешалось сжигать при необходимости для начала разведки и добычи, монтажа оборудования, в целях безопасности проведения нефтяных операций. В настоящее время промышленная разработка нефтяных месторождений без утилизации попутного нефтяного и (или) природного газа полностью запрещена. Сжигание попутного нефтяного и (или) природного газа в факелах согласно новой редакции статьи 30-5 Закона Республики Казахстан «О нефти» разрешается только в исключительных случаях, к которым относятся аварийная ситуация и угроза населению и окружающей среде, при испытании скважин или пробной эксплуатации месторождений с общим сроком, не превышающим три года.

Сжигание ПНГ разрешается пользователям недр, осуществляющим нефтяные операции по контрактам на недропользование по состоянию на 1 декабря 2004 г., до завершения сроков реализации программ по утилизации попутного нефтяного и природного газа, если они были утверждены (согласованы) уполномоченным государственным органом по охране недр до 1 декабря 2004 г. или будут разработаны и согласованы с уполномоченным государственным органом по охране недр и уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды до 1 июля 2006 г.

При этом во всех случаях, за исключением аварийных случаев, сжигание попутного нефтяного и природного газа в факелах допускается только по разрешению уполномоченного государственного органа по охране недр и по согласованию с уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды. В случае сжигания попутного нефтяного и природного газа без разрешения уполномоченного органа по охране недр при испытании скважин и пробной эксплуатации месторождений пользователь недр в течение десяти дней должен письменно уведомить уполномоченный орган по охране недр и уполномоченный орган в области охраны окружающей среды о причинах и количестве сжигаемого газа.

В связи с отменой разрешительной системы на сжигание попутного нефтяного и (или) природного газа также отменена выдача разрешений на сжигание попутного нефтяного и (или) природ-

ного газа сверх объемов, указанных в разрешениях на сжигание газа.

Осуществление промышленной разработки месторождения пользователем недр без утилизации природного и попутного нефтяного газа рассматривается как нарушение законодательства в части охраны недр и окружающей среды. В связи с этим в отношении пользователя недр могут быть применены следующие меры ответственности:

- приостановление контракта на пользование недрами до шести месяцев;
- прекращение действия контракта;
- имущественная ответственность в виде платы за загрязнение окружающей среды;
- административная ответственность в виде штрафов;
- уголовная ответственность в виде штрафов, исправительных работ, ареста или лишения свободы в зависимости от тяжести вреда.

На внесенные изменения по запрету на сжигание попутного нефтяного и природного газа не могут быть распространены положения о стабильности законодательства и положений контрактов на недропользование, так как согласно пункту 1 статьи 71 Закона Республики Казахстан «О недрах» гарантии стабильности законодательства не распространяются на изменения законодательства в области экологической безопасности и здравоохранения.

На основании данных Всемирного банка в Республике Казахстан инициирован ряд судебных разбирательств в связи с нарушением пользователями недр требований по утилизации ПНГ. 17 марта 2006 г. в суде Атырауской области начались слушания дела по иску природоохранной прокуратуры и областного территориального управления охраны окружающей среды к ТОО «Тенгизшевройл». Как сообщил Атырауский природоохранный прокурор Булат Джазбаев, нефтедобывающей компании были предъявлены претензии на сумму 750 млн 923 тыс. тенге в качестве возмещения за нанесенный окружающей среде региона вред, выразившийся в сжигании на факелах различных газов без соответствующего разрешения. В 2005 г. было заведено уголовное дело в отношении АО «PetroKazakhstan Kumkol Resources» по фактам

сжигания ПНГ в факелах на месторождениях «Кумколь», «Южный Кумколь», «Арысқум», «Кызылкия», «Майбулак».

Для правового регулирования выдачи разрешений на сжигание попутного нефтяного и природного газа приказ министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан от 2 февраля 2006 г. № 43⁶ утвердил Инструкцию по выдаче разрешения на сжигание попутного и природного газа.

В соответствии с данной Инструкцией недропользователь должен разрабатывать программу по утилизации попутного и природного газа в соответствии с проектными документами на разработку месторождения с рассмотрением всех возможных вариантов утилизации попутного нефтяного и природного газа, с технико-экономическими расчетами и графиком ее реализации. Под утилизацией попутного нефтяного и природного газа в Инструкции понимаются все производственные мероприятия, направленные на исключение сжигания газа на факелах, а именно:

- использование газа для собственных технических и технологических нужд;
- выработка и реализация электроэнергии, переработка и реализация продуктов переработки газа;
- закачка газа или продуктов его переработки в пласт для хранения, а также поддержания пластового давления.

Программа утилизации попутного нефтяного и природного газа после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы утверждается уполномоченным государственным органом по охране недр. Для утверждения программ утилизации попутного нефтяного и природного газа в уполномоченном органе создается рабочая группа с включением в ее состав по согласованию представителей уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды и по чрезвычайным ситуациям.

В Программе утилизации попутного нефтяного и природного газа, согласно Инструкции, должны указываться следующие данные:

- общие сведения о месторождении (месторасположение месторождения; данные о запасах

⁶ Зарегистрирован в Реестре государственной регистрации нормативных правовых актов Республики Казахстан 25 февраля 2006 г. № 4105.

- углеводородов, их оценке; физико-химические свойства нефти и газа);
- данные об имеющейся инфраструктуре, ее состоянии;
- основные положения утвержденного проекта разработки, выписка из протокола заседания центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений;
- данные об имеющихся мощностях по подготовке нефти и утилизации газа;
- технико-экономическое обоснование выбора варианта утилизации газа (оценка ресурсов и компонентного состава газа; обоснование расхода газа на собственные нужды; основные критерии выбора технологии утилизации газа; возможные варианты утилизации газа; сравнительный анализ вариантов утилизации газа; применяемое технологическое оборудование по вариантам утилизации газа; план-график реализации мероприятий по утилизации газа по каждому варианту);
- экологические аспекты реализации Программы утилизации газа (оценка выбросов загрязняющих веществ в атмосферу при сжигании газа на факелах высокого, среднего и низкого давлений по компонентам и по годам реализации программы; расчет платежей за выбросы загрязняющих веществ по вариантам утилизации газа);
- приложения (графические материалы, таблицы и проведенные расчеты).

Разрешение на сжигание газа выдается территориальным органом уполномоченного органа по охране недр по согласованию с территориальным органом уполномоченного органа в области охраны окружающей среды сроком не более одного года. В разрешении указывается объем сжигаемого газа, который определяет норму потери полезного ископаемого. Территориальный орган уполномоченного органа по охране недр, выдающий разрешение на сжигание газа, ведет учет и регистрацию выданных разрешений. Решение о продлении срока действия разрешения на сжигание газа может приниматься территориальным органом уполномоченного органа по охране недр по согласованию с территориальным органом уполномоченного органа в области охраны окружающей среды после рассмотрения отчета недропользователя по результатам проведенных работ по Программе утилизации газа, а также при усло-

вии соблюдения недропользователем законодательства о недрах и выполнения лицензионно-контрактных условий.

Объем сжигаемого газа, произведенный без разрешения уполномоченных органов по охране недр и в области охраны окружающей среды, а также объем сжигаемого газа, превышающий разрешенный объем сжигаемого газа, согласно Инструкции, должен считаться ущербом, который подлежит возмещению государству в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан. В случае невыполнения или срыва сроков реализации Программы утилизации газа выданное территориальным органом уполномоченного органа по охране недр разрешение на сжигание газа отзывается с одновременным предъявлением претензий и подачей иска в судебные органы по взысканию штрафа за нерациональное использование недр.

Законодательство других газодобывающих государств

В странах, которые не могут добиться максимально полной утилизации ПНГ за счет пользователя недр, допускается изъятие не утилизируемого ПНГ государством. Например, в Анголе, Нигерии, Малайзии государство имеет право бесплатно забирать ПНГ, который не реализован на рынке или превышает производственные потребности. В Аргентине государственная нефтяная компания (Gas del Estado) имеет преимущественное право на покупку попутного нефтяного и природного газа для использования на внутреннем рынке.

Таким образом, в зарубежных странах уделяется большое внимание регулированию утилизации ПНГ. В большинстве стран применяется разрешительный порядок сжигания ПНГ на основе анализа экономической целесообразности утилизации ПНГ, установлены нормативные требования к техническим процессам сжигания и утилизации ПНГ, требования к учету добываемого, используемого и сжигаемого ПНГ, применяются фискальные инструменты стимулирования утилизации ПНГ. Сжигаемый без разрешения уполномоченного органа ПНГ расценивается в качестве ущерба окружающей природной среде, в некоторых странах — ущерба государству. В крайних случаях государство изымает не используемый пользователями недр ПНГ.

Правовое регулирование утилизации ПНГ в России

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует специальное правовое регулирование отношений, связанных с добычей, транспортировкой и переработкой ПНГ. Правовое регулирование рассматриваемых отношений складывается из отдельных норм различных отраслевых законов.

Так, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁷ установлено правило, согласно которому при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора попутного нефтяного газа и минерализованной воды.

Согласно подпунктам 5 и 6 пункта 1 статьи 23 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁸ одним из основных требований по рациональному использованию и охране недр является наиболее полное извлечение из недр и достоверный учет добываемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов. Нарушение данных требований может повлечь согласно пункту 2 статьи 23 Закона «О недрах» ограничение, приостановление или прекращение права пользования недрами.

Правилами разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, утвержденными Миннефтепромом в 1984 г., установлено, что одно из условий ввода нефтяных месторождений в разработку —

наличие утвержденных технологических проектных документов на промышленную разработку, предусматривающих утилизацию ПНГ, газового конденсата и сероводорода.

Данное правило также закреплено и в пункте 1.2 Регламента составления проектных технологических документов на разработку нефтяных и газонефтяных месторождений, утвержденного Минтопэнерго России 23 сентября 1996 г. Регламент составления проектных документов устанавливает, что общие капитальные вложения в разработку месторождения должны включать затраты на утилизацию ПНГ. Правилами разработки также установлено, что мероприятия по охране окружающей среды должны включать полную утилизацию ПНГ.

Из приведенных норм вытекает обязанность недропользователя максимально полно извлечь и учесть ПНГ. Однако федеральное законодательство прямо не запрещает сжигание ПНГ, не содержит механизмов реализации требований и контроля за исполнением. Законодательство не устанавливает ни понятия «утилизация ПНГ», т.е. вариантов использования ПНГ, ни ее минимальных объемов. Требования к проектированию разработки месторождений устарели. Дальнейшее использование ПНГ законодательством не регулируется.

Проблемы правового регулирования использования попутного нефтяного газа в России

Можно выделить следующие основные проблемы правового регулирования использования ПНГ в России.

Во-первых, законодательство Российской Федерации о недрах не рассматривает ПНГ как «самостоятельное» полезное ископаемое. Лицензия на его

⁷ С изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (часть 1). Ст. 25; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 1. Ст. 10; 2006. № 52 (часть 1). Ст. 5498; 2006.

⁸ В редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ, от 14 мая 2001 г. № 52-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. № 49-ФЗ, от 25 октября 2006 г. № 173-ФЗ // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001. № 21. Ст. 2061; 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3429; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 23. Ст. 2174; 2004. № 27. Ст. 2711; 2005. № 35. Ст. 3607; 2006. № 17 (ч. 1). Ст. 1778; 2006. № 44. Ст. 4538; 2006.

добычу отдельно не выдается. ПНГ извлекается из недр при добыче нефти и на основании лицензии на пользование недрами для добычи нефти, в качестве попутного компонента. В действующем законодательстве отсутствуют:

- четкий запрет на сжигание ПНГ (и в законодательстве, и в условиях лицензий на пользование недрами);
- требования к учету добываемого, утилизируемого и сжигаемого ПНГ;
- технические требования к проектированию разработки месторождений, процессам утилизации попутного нефтяного газа.

Во-вторых, добыча ПНГ не облагается налогом на добычу полезных ископаемых. Хотя согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 337 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) ПНГ назван углеводородным сырьем (добытым полезным ископаемым). Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации ставка налога на добычу полезных ископаемых относительно ПНГ равняется нулю. Таким образом, ПНГ, являясь ценным углеводородным сырьем, поступает в собственность добывающих компаний безвозмездно, что явно не является стимулом к поиску вариантов его рационального использования.

Примечание. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливающих применение ставки налога на добычу ПНГ 0 % налогоплательщиками, выполняющими требования по объемам утилизации попутного газа не менее 95 % объема добычи ПНГ. В случае, если фактические объемы утилизации попутного газа по лицензионному участку недр составляют менее 95 %, налоговая база при добыче ПНГ определяется как количество добытого и неутилизированного ПНГ в натуральном выражении по лицензионному участку недр.

В-третьих, государственное регулирование цен на ПНГ приводит к нерентабельности его поставки на перерабатывающие заводы для недропользователя.

В-четвертых, фактическая монополия на транспортировку, экспорт, переработку газа затрудняет

доступ независимых компаний к системам транспорта и переработки ПНГ.

В-пятых, необходимо отметить отсутствие развитой инфраструктуры транспортировки ПНГ до газоперерабатывающих заводов и т.д., развитой системы потребителей продуктов переработки ПНГ.

Пути совершенствования российского законодательства

Для стимулирования утилизации ПНГ в России целесообразно совершенствовать отечественное законодательство. В качестве первоочередной задачи следует закрепить в законодательстве о недрах требования, обязывающие недропользователя использовать попутного нефтяного газа. Для этого необходимо предпринять следующие шаги.

1. Утвердить в федеральном законе понятия «попутный нефтяной газ», «утилизация попутного нефтяного газа», «минимальный размер» и «сроки утилизации ПНГ», причем понятие «утилизация» должно исключать его сжигание в факелах.

Федеральный законодатель должен предусмотреть, что объем утилизации ПНГ должен определяться в пределах, установленных законодательством, технологическим проектом разработки месторождения углеводородов по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере производства и потребления топливно-энергетических ресурсов. Объем использования ПНГ для производственных и технологических нужд (для обратной закачки в пласт в целях повышения нефтеотдачи пластов, сжигания в парогенераторах и электростанциях, в нагревательных печах с целью подготовки нефти, для обеспечения газлифтного комплекса) должен определяться по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере производства и потребления топливно-энергетических ресурсов. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере производства и потребления топливно-энергетических ресурсов, совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр должен быть определен порядок разработки и утверждения нормативов утилизации ПНГ.

В федеральном законе должно быть закреплено положение, что если пользователь недр не выполняет требований технического проекта разработки месторождений углеводородов в части объемов

и сроков утилизации ПНГ, право пользования недрами может быть прекращено.

Федеральный закон в качестве обязательных условий предоставления лицензии на пользование недрами или договора об условиях пользования недрами должен закреплять обязательства пользователя недр и привлекаемых операторов по:

- строительству и вводу в эксплуатацию объектов сбора, подготовки и транспортировки ПНГ в сроки, предусмотренные техническим проектом разработки месторождения углеводородов;
- выполнению мероприятий, исключающих сброс, сверхнормативное сжигание ПНГ на факельных системах и энергетических установках;
- оборудованию лицензионного участка недр оперативным и коммерческим узлами учета ПНГ;
- замеру содержания ПНГ в нефти в пластовых условиях;
- оперативному учету:
 - добытого и отсепарированного от нефти ПНГ;
 - ПНГ, используемого на технологические и внутрипромысловые нужды; ПНГ, сжигаемого на факельных системах;
 - фактических технологических потерь ПНГ при добыче, сборе, подготовке, транспортировке нефти и нефтяного газа в сроки, установленные техническим проектом на разработку месторождения углеводородов;
- коммерческому учету ПНГ при реализации покупателю (ГПЗ или другому покупателю) или поставке в систему магистральных газопроводов для дальнейшей транспортировки в соответствии с заключенным договором.

2. Необходимо предусмотреть ответственность за несоблюдение требований по утилизации ПНГ. Во-первых, существенно увеличить размер административного штрафа за нарушение требований по проектированию и утилизации ПНГ, изменив расчетную базу административного штрафа. Например, в качестве расчетной базы административного штрафа за названные административные правонарушения возможно использовать размер налога на добычу полезного ископаемого (уплачиваемого пользователем недр за расчетный период), размер

причиненного ущерба нерациональным использованием недрами и т.д.

Необходимо повысить норматив платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками при сжигании ПНГ, установленные пунктом 106 Приложения к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344⁹.

Необходимо разработать и утвердить постановлением Правительства Российской Федерации «Методику исчисления размера вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения требований по утилизации попутного нефтяного газа».

Возможно закрепление мер договорной ответственности за нарушение обязательств по утилизации ПНГ (если обязательство закреплено договором).

3. Добыча ПНГ должна облагаться налогом на добычу полезных ископаемых. При расчете налогооблагаемой базы налога на добычу полезных ископаемых в части ПНГ возможно установить требование об уменьшении налогооблагаемой базы на величину затрат пользователя недр на утилизацию ПНГ.

4. Необходимо определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный принимать решения по уровням утилизации ПНГ по каждому конкретному месторождению углеводородов; согласованию объема ПНГ, используемого для технологических и внутрипромысловых нужд недропользователя (для обеспечения технологического процесса добычи и подготовки углеводородов, в том числе на закачку в пласт с целью интенсификации добычи нефти, на подготовку нефти, на собственные нужды — для выработки тепловой и электрической энергии).

Перечисленные полномочия можно возложить на Федеральное агентство по энергетике, дополнив Положение о Федеральном агентстве по энергетике (утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 287).

5. При разработке проекта технического регламента (утверждаемого в соответствии с Федераль-

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации 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».

ным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании») необходимо предусмотреть требования к проектированию разработки месторождений углеводородного сырья в части добычи и утилизации ПНГ. Технический проект на разработку месторождения углеводородов должен содержать:

- объем (согласованный с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере производства и потребления топливно-энергетических ресурсов) и способы утилизации ПНГ;
- объем (порядок определения объема) ПНГ, используемого для технологических и внутри-промысловых нужд недропользователя (для обеспечения технологического процесса добычи и подготовки углеводородов, в том числе на закачку в пласт с целью интенсификации добычи нефти, на подготовку нефти, на собственные нужды — для выработки тепловой и электрической энергии);
- требования к оперативному учету добываемого ПНГ и применяемому при замерах оборудования;
- сроки оборудования лицензионного участка недр узлами оперативного и коммерческого учета ПНГ;
- сроки строительства и ввода в эксплуатацию объектов сбора, подготовки и транспортировки ПНГ;
- способы утилизации ПНГ (строительство трубы, применение ПНГ для повышения нефтегазоотдачи и т.д.);
- требования к технологиям сжигания ПНГ, продолжительности, местоположению, технологиям утилизации ПНГ.

6. Необходимо создать условия для рентабельной переработки ПНГ, для чего следует отменить государственное регулирование цен на ПНГ. В случае, если отмена государственного регулирования цен на ПНГ будет признана нецелесообразной, отпускная цена должна быть повышена исходя из интересов рентабельности производства как добывающих, так и перерабатывающих предприятий. Возможно, следует рассмотреть вопрос о ежегодном утверждении цен на ПНГ и утвердить норма-

тивным правовым актом методику расчета цены на ПНГ.

Любые изменения законодательства Российской Федерации должны осуществляться по единой программе, устанавливающей концептуальную основу правового регулирования использования попутного нефтяного газа, конкретные акты, требующие принятия и изменения, а также их экономическое обоснование.

Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 389-р «О развитии топливно-энергетического комплекса России» Минтопэнерго России совместно с Минэкономики, Минфином, МПР России, нефтяными и газоперерабатывающими организациями было поручено разработать и до 1 октября 2000 г. утвердить программу «Попутный нефтяной газ», чего не последовало.

В данной программе, помимо вышеуказанных изменений, должны быть предусмотрены:

- утверждение технического регламента по технико-экономическому обоснованию, проектированию и добыче ПНГ во взаимосвязи с добычей нефти. При таком положении часть затрат на переработку ПНГ может быть компенсирована за счет доходов от реализации нефти.
- меры по снижению влияния монополистов рынка переработки ПНГ на формирование уровня цен на него, что требует утверждения нормативного документа о недискриминационном доступе недропользователей к системам транспортировки и ПНГ;
- меры по созданию благоприятных условий для недропользователей, создающих собственные мощности по переработке попутного газа в товарные продукты, путем предоставления налоговых льгот, а также государственных инвестиций;
- меры по развитию системы потребителей продуктов переработки ПНГ и т.д.

Возможно, целесообразно разработать федеральную и региональные целевые программы по стимулированию утилизации ПНГ, предусмотрев предоставление субсидий и субвенций из федерального и региональных бюджетов на финансирование создания мощностей по транспортировке и переработке ПНГ. □