

НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В РАМКАХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-2-28-33



Салиева Роза Наильевна,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий лабораторией правовых проблем
недропользования, экологии
и топливно-энергетического комплекса
Института проблем экологии и недропользования
Академии наук Республики Татарстан

■ sargus6@yandex.ru

В рыночных условиях экономическая оценка ресурсов нефти и газа носит двойственный характер. Она должна отражать как интересы государства, являющегося собственником недр, так и пользователей недр, приобретающих у государства лицензию (разрешение) на право поисков, разведки и разработки месторождений углеводородов. Представляется, что целесообразно было бы предусмотреть механизм проведения апробации и представления результатов оценки прогнозных ресурсов для включения сведений о прогнозных ресурсах в государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых по нефти и газу. Необходимы также обоснование и разработка мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности в сфере геологического изучения недр, в том числе недр, содержащих месторождения с нетрадиционными видами углеводородов, а также на повышение эффективности работ в этой сфере, проводимых как за счет средств пользователя недр, так и за счет государства.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование в нефтяной отрасли, правовое обеспечение трудноизвлекаемых ресурсов.

AREAS OF THE LEGAL REGULATION OF SOLVING THE OIL INDUSTRY PROBLEMS IN THE MODERN RUSSIA WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ENERGY STRATEGY

Salieva Roza N.

Doctor of Law, Professor

Head of the Laboratory of Legal Issues of Subsoil Use, Ecology and Fuel and Energy Complex of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan

In market conditions, the economic assessment of oil and gas resources is dual in nature. It should reflect both the interests of the state, which is the owner of the subsoil, and the subsoil users acquiring a license (permit) from the state for the right to retrieve, explore and develop hydrocarbon fields. It seems that it would

be reasonable to provide for a mechanism for testing and presenting the results of assessing undiscovered resources to include the information on undiscovered resources in the state cadastre of deposits and occurrence of oil and gas. It is also necessary to substantiate and develop measures aimed at increasing the investment attractiveness in the sphere of geological study of subsoil including subsoil containing fields with unconventional hydrocarbon types as well as improving the efficiency of works in this sphere carried out both at the expense of a subsoil user and at the expense of the state.

Keywords: *energy law, legal regulation in the oil industry, legal regulation of hard-to-recover resources.*

В соответствии с Энергетической стратегией задачами нефтяной отрасли по обеспечению потребностей социально-экономического развития Российской Федерации соответствующими объемами производства и экспорта продукции и услуг отраслей топливно-энергетического комплекса являются:

- обеспечение стабильного, при благоприятных условиях растущего уровня добычи нефти;
- повышение эффективности, доступности и качества удовлетворения внутреннего спроса на нефтепродукты.

В Энергетической стратегии определен также комплекс ключевых мер по решению указанных задач. В частности, к таким мерам отнесены:

- трансформация системы налогообложения от оборотных налогов к обложению финансового результата и иные меры по созданию условий для роста инвестиций в отрасль, обеспечивающие монетизацию ресурсного потенциала нефтяной отрасли и достижение высокого мультипликативного эффекта в смежных отраслях экономики;
- комплексное стимулирование разработки «зрелых» месторождений;
- введение в экономический оборот малых месторождений, малодебитных и высокообводненных скважин, трудноизвлекаемых запасов (в том числе баженовской свиты), а также создание условий для развития малых и средних предприятий в этой сфере деятельности преимущественно

но на основе инновационных отечественных технологий и оборудования;

- создание технологических полигонов для отработки технологий рентабельной добычи углеводородного сырья из трудноизвлекаемых запасов;
- развитие внутреннего рынка сервисных, инжиниринговых и строительных услуг в нефтяной отрасли и расширение участия в нем российских организаций.

Перечисленные в стратегии меры требуют соответствующего правового обеспечения. Опираясь на положения стратегии, можно выделить основные направления правового обеспечения в целях реализации намеченных задач и отметить соответствующие правовые средства.

1. В качестве первого направления следует назвать правовое обеспечение условий для роста инвестиций в отрасль, обеспечивающих монетизацию ресурсного потенциала нефтяной отрасли и развитие смежных отраслей.

В этом направлении к правовым средствам следует отнести совершенствование нормативно-правового регулирования недропользования. Правительством Российской Федерации утвержден План мероприятий по реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года (на 2019–2024 годы). Один из важных вопросов — это оценка прогнозных ресурсов. Поскольку наличие минеральных ресурсов в недрах остается одним из важнейших конкурентных преимуществ российской

экономики, являются важными вопросами как оценки запасов полезных ископаемых, так и оценки прогнозных ресурсов. Геологическая и экономическая оценки ресурсов нефти, газа и конденсата проводятся с целью выработки реальных представлений о масштабах, структуре, качественных характеристиках и экономической значимости перспективной минерально-сырьевой базы нефтегазовой отрасли. В рыночных условиях экономическая оценка ресурсов нефти и газа носит двойственный характер. Она должна отражать интересы как государства, являющегося собственником недр, так и пользователей недр, приобретающих у государства лицензию (разрешение) на право поисков, разведки и разработки месторождений углеводородов. Представляется, что целесообразно было бы прописать механизм проведения апробации и представления результатов оценки прогнозных ресурсов для включения сведений о прогнозных ресурсах в государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых по нефти и газу. Поскольку в государственный кадастр включается информация о месторождениях с запасами полезных ископаемых, еще не учтенными Государственным балансом запасов полезных ископаемых, но на которых завершены оценочные работы (при положительной геолого-экономической оценке) или разведка, то целесообразно было бы на уровне Минприроды РФ регламентировать процедуры геолого-экономической оценки прогнозных ресурсов и порядок представления информации для целей включения сведений о прогнозных ресурсах по видам полезных ископаемых в государственный кадастр.

Необходимы также обоснование и разработка мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности

в сфере геологического изучения недр, в том числе недр, содержащих месторождения с нетрадиционными видами углеводородов, а также на повышение эффективности работ в этой сфере, проводимых как за счет средств пользователя недр, так и за счет государства. Такие меры могут быть закреплены в нормативных правовых актах в виде налоговых и иных льгот, а также в виде государственной поддержки и участия государства в финансировании путем заключения договоров — инвестиционных, о совместной деятельности, о государственно-частном партнерстве, направленных на стимулирование внедрения перспективных технологий добычи и интенсификацию поисково-разведочных работ.

2. Вторым направлением можно обозначить правовое обеспечение комплексного стимулирования разработки «зрелых» месторождений. В этом направлении предполагается дальнейшее совершенствование законодательства по налогу на добавленный доход (НДД). Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 15 октября 2020 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [1] расширен перечень участков недр «3 группы», при добыче углеводородного сырья на которых применяется НДД, за счет выработанных месторождений и месторождений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, и на территории Сахалинской области.

3. Следующее направление — это правовое обеспечение введения в экономический оборот малых месторождений, малодебитных и высокообводненных скважин, трудноизвлекаемых запасов (в том числе баженовской свиты), а также правовое обеспечение создания условий для разви-

тия малых и средних предприятий в этой сфере деятельности преимущественно на основе инновационных отечественных технологий и оборудования.

С учетом положений статьи 3.1 Закона РФ «О недрах», статьи 26.3 Закона РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представляется целесообразным использовать возможность передачи полномочий по управлению мелкими и очень мелкими месторождениями по величине извлекаемых запасов (мелкие — от 1 до 5 млн т нефти; очень мелкие — менее 1 млн т нефти) и сложности геологического строения (очень сложного строения) субъектам РФ. Такой подход к управлению в сфере недропользования может способствовать решению вопросов и экономических, и социальных, а также способствовать развитию малого и среднего бизнеса в топливно-энергетическом комплексе, созданию научных полигонов для разработки экологически безопасных технологий добычи нетрадиционных источников углеводородного сырья и отработки инновационного проектирования обустройства, разработки месторождений, содержащих нетрадиционные виды углеводородов. В юридической и экономической литературе не раз высказывались мнения о целесообразности выделения объектов для обеспечения деятельности субъектов малого предпринимательства [2].

Идея создания такого правового механизма была сформулирована ранее в нескольких программных документах. Так, еще в Распоряжении Правительства РФ от 21 апреля 2003 г. № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» отмечалось, что

«в целях обеспечения эффективной работы предприятий добывающей промышленности необходимо осуществлять: содействие формированию добывающих компаний, имеющих высококонкурентную способность на мировом рынке добычи и переработки минерального сырья; расширение участия предприятий малого и среднего бизнеса в деятельности в области использования минерального сырья и недропользования». В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» подчеркивалось, что «для привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к разработке месторождений, не представляющих интереса для крупных компаний, предусматривается:

- разработка критериев определения участков недр, не представляющих интереса для крупных компаний;
- упрощение порядка предоставления таких участков недр в пользование в целях разработки и добычи полезных ископаемых;
- обеспечение возможности переуступки прав пользования такими участками недр в пользу субъектов малого и среднего предпринимательства на рыночных условиях».

В новой Стратегии [3] указывается, что в целях расширения деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства предусматриваются следующие меры:

- совершенствование применения заявительного принципа предоставления прав пользования недрами;
- формирование специальных информационно-торговых (биржевых) площадок, обеспечивающих оборот акций компаний малого и среднего бизнеса, владеющих лицензиями на геологическое изучение недр.

Очевидно, что данные меры необходимо обеспечить соответствующими нормативными правовыми актами.

4. Еще одно важное направление — это правовое обеспечение создания технологических полигонов для отработки технологий рентабельной добычи углеводородного сырья из трудноизвлекаемых запасов.

В соответствии с Федеральным законом № 396-ФЗ с 31 мая 2020 г. внесены изменения в часть первую статьи 23.2 Закона «О недрах» в связи с необходимостью законодательного закрепления положений о разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых. В части 1 ст. 23.2 Закона «О недрах» закреплено, в частности, что разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых должна осуществляться в соответствии с утвержденной проектной документацией на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также в соответствии с правилами подготовки проектной документации по разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти». В соответствии с изложенными новыми положениями по составлению проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых потребуются разработка и принятие соответствующих правил подготовки проектной документации разработки

технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых (далее — новые Правила). Очевидно, что в новых Правилах необходимо отразить особенности осуществления работ, связанных с разработкой технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых. Сложность заключается в том, что до настоящего времени в нормативных документах не закреплено определение понятия «трудноизвлекаемые полезные ископаемые». Фактически в настоящее время отсутствует возможность лицензирования такого нового вида пользования недрами, установленного Федеральным законом № 396-ФЗ, как разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, так как нет перечня видов трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых указанный вид пользования недрами может применяться.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 2020 г. № 1499 установлено, что относится к видам трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых [4].

В пояснительной записке к проекту данного постановления отмечалось [5], что на основе правоприменительной практики геологического изучения, подсчета запасов и разработки месторождений углеводородного сырья, а также по результатам проведенной в 2019 году инвентаризации запасов к видам трудноизвлекаемых полезных ископаемых пока целесообразно отнести только нетрадиционные скопления природных углеводородов, обусловленные такой особенностью

их залегания, как существенная рассеянность в пространстве, отсутствие контролирующих факторов (границ, контактов и структурных факторов), наличие углеводородов в том числе в твердом или адсорбированном виде.

К таким скоплениям относится нефть, содержащаяся в баженовской, доманиковой, абалакской, хадумской свитах, а также сверхвязкая нефть (10 000 мПа • с и более).

По экспертным оценкам, геологические ресурсы трудноизвлекаемых полезных ископаемых по нефти, содержащейся в следующих продуктивных отложениях, составляют:

- баженовские и абалакские — до 60 млрд т;

- доманиковые — до 6 млрд т;
- хадумские — до 2 млрд т.

Наряду с вышеуказанной оценкой, за последние 10 лет уровень добычи нефти из баженовских, доманиковых, хадумских отложений, а также нефти с вязкостью 10 000 мПа • с составляет около 0,6 млн т/год, 0,3 млн т/год и 3,5 млн т/год соответственно.

Видимо, в целях единообразного и системного регулирования отношений по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти, целесообразно было бы на уровне Закона о недрах закрепить признаки месторождений, которые содержат трудноизвлекаемые полезные ископаемые. ■

Литература

1. Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2020.
2. Гаврин А.С. Не бывает в природе рынка без малых и средних предприятий / А.С. Гаврин // Нефть, газ и бизнес. 2000. № 6. С. 5 ; Горетый М.В. К проблеме определения понятия и признаков субъектов малого предпринимательства в нефтедобывающей промышленности / М.В. Горетый // Налог-газета. 2006. № 20.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 г. № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (часть II). Ст. 8762.
4. Постановление Правительства РФ от 19 сентября 2020 г. № 1499 «Об установлении видов трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.09.2020.
5. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=97371>.