

Объемы финансирования работ, млрд.руб. - всего*	1994 г.	1995 г.	1996-2000 гг.
текущие затраты	7,3	8,8	1471,5
закупка оборудования за рубежом**	10	12	172,6
дотации на выпуск учебной картографической продукции	7,9	30,4	
научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы	1,1	1,3	329,3
создание карт (номенклатурных листов)	369	443	84331

*В ценах 1994 года.

**Валютный курс принят условно: 1 доллар США равен 2000 рублей, фактический курс будет определяться по котировкам Банка России на момент платежей.

Комментарии и анализ

О законе "О нефти и газе"

(См. Бюллетень № 27)

Продолжается работа над проектом закона "О нефти и газе".

Проект закона "О нефти и газе" был представлен в Совет Государственной Думы 18 апреля 1994 г. Комитетом по промышленности, строительству, транспорту и энергетике.

19 мая 1994 г. глава Минтопэнерго Ю. Шафраник выступил на заседании Президиума Правительства Российской Федерации с сообщением о проекте закона "О нефти и газе".

Предлагаем Вашему вниманию замечания А.А. Конопляника по представленному проекту закона.

СТАТЬЯ 3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ФОНД РЕЗЕРВНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ НЕФТИ И ГАЗА

Представляется спорной заложенная в данной статье концепция "Федерального фонда резервных месторождений" (ФФРМ),

Авторы статьи предлагают создавать стратегические запасы нефти и газа, формируя ФФРМ "из числа месторождений...", на которые не выданы лицензии на разведку и разработку, а также перспективных участков недр". ФФРМ будет находиться в распоряжении Правительства РФ, а разведка, обустройство и подготовка к эксплуатации месторождений ФФРМ будут осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Что предполагает такой подход к формированию ФФРМ?

Во-первых, предложенная схема означает, что с учетом времени, необходимого для их разведки и освоения, месторождения ФФРМ смогут быть введены в эксплуатацию только через 5-7 лет после того, как в этом возникнет необходимость, в соответствии с которой будет (может быть) выдана лицензия на их разведку и разработку, на что тоже, видимо, потребуется какое-то время.

Во-вторых, эта схема фактически предполагает корректировку Правительством по крайней мере двух федеральных законов, что не входит в компетенцию Правительства, но находится в компетенции только Федерального Собрания:

- Закона "О недрах" - в части конкурсных процедур на получение лицензии (права на пользование недрами),

- Закона "Об иностранных инвестициях" - в части установления изъятий из национального режима инвестиций.

На мой взгляд, предложенный механизм реализации задачи создания стратегических запасов нефти и газа не согласуется по сути с самой этой задачей, если под ней подразумевать создание фонда месторождений на случай чрезвычайных ситуаций, затрагивающих интересы национальной безопасности. Это означает, что данный фонд должен быть образован из уже подготовленных к эксплуатации, по законсервированных месторождений, добыча из которых может быть начата в предельно короткие сроки.

СТАТЬЯ 4. ОСОБЕННОСТИ ЛИЦЕНЗИЙ

В проекте статьи предлагается не включать период консервации месторождения или его части в срок действия лицензии и не взимать в течение этого периода плату за (право на. - А.К.) пользование недрами.

На мой взгляд, период консервации месторождения не должен включаться в срок действия лицензии только в том случае, если это произошло по инициативе собственника недр. В этом случае государство может предложить инвестору либо законсервировать месторождение с соответствующим продлением срока действия лицензии (т.е. сохранив ему преимущественные - или исключительные? - права на разработку открытого им месторождения при выводе его из консервации) или предложить перевести его в ФФРМ.

В силу изложенного плата за право на пользование недрами (ППН) не должна взиматься с инвестора только в том же случае - когда консервация осуществляется по инициативе собственника недр.

В противном случае, когда государство заинтересовано в ускорении разведки и освоения месторождений, а инвестор хочет законсервировать его, период консервации должен включаться в срок действия лицензии, а плата за ППН - взиматься.

СТАТЬЯ 5. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛИЦЕНЗИЙ НА ПРАВО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР И ДОБЫЧИ НЕФТИ И ГАЗА

Предложение ввести в состав основных конкурсных критериев отбора лицензиатов "объем капитальных вложений в развитие инфраструктуры, необходимой для освоения ресурсов нефти и газа" является, на мой взгляд, стимулирующим затратную схему освоения этих ресурсов, поскольку предпочтение будет, скорее всего, отдаваться тому инвестору, кто при прочих равных условиях предложит истратить наибольшую величину производственных капиталовложений (пусть даже не по всему проекту, а лишь по его инфраструктуре).

Такой подход толкает инвестора не к оптимизации затрат на освоение, а к их максимизации за счет стимулирования выбора наиболее дорогостоящих и, может быть, не всегда рациональных - с точки зрения финансового анализа проекта - решений.

Основной спорный вопрос в этой статье - необходимость, а главное - обоснованность, экономическая целесообразность - такой протекционистской меры как наличие закрытых конкурсов на право доступа к ресурсам нефти и газа (т.е. организуемых только для российских хозяйствующих субъектов). Отметим при этом, что авторы статьи распространяют эту протекционистскую меру на аукционы, где основным критерием являются текущие финансовые возможности претендентов (видимо, текущие фискальные ожидания от иностранных инвесторов выше, чем от отечественных?), но лишь на конкурсы, т.е. на объекты, разведанность которых много выше, чем при аукционах.

При проведении закрытых конкурсов основным критерием освоения месторождений (замечу - невозобновляемых ресурсов) становится не максимальная эффективность освоения этих месторождений, а максимизация занятости российских фирм.

Предложенный в проекте ст.5 подход к лицензированию (закрытый конкурс) и порядок его проведения (уполномоченными органами государственного управления) мог бы быть приемлем для предложенной в ст.3 концепции ФФРМ и применим тем самым для отнесенных к ФФРМ месторождений. Для всех остальных случаев задача достижения наивысшей эффективности разработки месторождений должна быть приоритетнее задачи максимизации загрузки/занятости российских предприятий. Но поскольку я не разделяю предложенную в ст.3 концепцию ФФРМ, то считаю, что задача достижения наивысшей эффективности разработки месторождений должна быть приоритетной во всех без исключения случаях.

СТАТЬЯ 9. СОБСТВЕННОСТЬ НА ИМУЩЕСТВО

Не могу согласиться с записанным в этой статье положением, что собственностью владельца лицензии становится только то движимое и недвижимое имущество, которое создано или приобретено им "за счет его собственных средств".

Такая формула в очередной раз указывает на широко распространенное в стране непонимание того факта, что ни один здравомыслящий инвестор не будет финансировать рискованный капиталоемкий проект за счет только лишь собственных средств - абсолютно большую часть привлеченных финансовых ресурсов составят заемные средства. Из собственных средств инвестор будет финансировать лишь наиболее рискованные стартовые этапы проекта, т.е. поисково-разведочные работы. Записанная во втором параграфе этой статьи формула, предусматривающая автоматический переход прав собственности на имущество к государству по завершении периода его окупаемости, работает не в интересах собственника недр.

Спорной представляется сама концепция перехода права частной собственности на вновь созданное имущество к государству по завершении срока окупаемости. Этот подход есть скрытая форма "мирной" национализации. Если следовать этой логике, то даже при нынешних темпах ускоренной амортизации основного капитала практически вся экономика должна представлять собой государственную собственность, в которой частной собственности отводится лишь узкая "венчурная" ниша, где ей представляется возможность рискнуть своими капиталами на старте проекта.

В этих условиях у инвестора появляется естественное стремление передать право собственности на имущество государству как можно быстрее, переложив на него тем самым бремя ответственности за владение этим имуществом и связанные с этим расходы.

Разное

О порядке переоформления лицензий

Интерфакс № 19 (117) от 13 мая 1994 г. сообщил, что Роскомнедра разослал председателям местных геологов инструкцию о порядке передачи лицензий на право пользования недрами. И многие наши читатели обратились в редакцию за разъяснением.

Как нам сообщили в Управлении (Управление организационного обеспечения лицензирования и нормативов недропользования), такая инструкция разрабатывается. Однако до принятия поправок к Закону "О недрах" она не может быть утверждена, так как не существует правовой базы для ее принятия. Если поправки и замена, относящиеся к статье 14-1 "Переоформление лицензии" (проект закона, вариант от 14 мая 1994 г.), будут приняты, тогда на основании этой статьи инструкция будет окончательно доработана и утверждена.