

Анализ указаний по взиманию платы за выбросы загрязняющих веществ при сжигании или рассеивании ПНГ и применение их на практике



А.Н. Аксенов,
генеральный директор
ГК «Ростехэкспертиза»,
кандидат
экономических наук



В.П. Скобелина,
профессор кафедры экономики,
учета и аудита Санкт-Петербургского
Горного Университета,
доктор технических наук

В данной статье авторы рассматривают особенности правового регулирования деятельности, сопряженной с выбросами загрязняющих веществ при сжигании или рассеивании попутного нефтяного газа, а также вопросы взимания платы за осуществление таких выбросов.

Авторы анализируют нормативные правовые акты в данной сфере, обращая внимание как на положительные, так и на отрицательные особенности указанных документов, а также предлагают варианты решения выявленных проблем.

Ключевые слова: взимание платы за выбросы, сжигание и рассеивание ПНГ, инструктивно-методические указания.

Analysis of guidelines on collecting fees for emissions of pollutants when burning or dispersing the associated petroleum gas and their application in practice

Aksenov A.N., Skobelina V.P.

In this article, the authors examine the features of the legal regulation of activities that involve emissions of pollutants by burning or dispersing the associated petroleum gas, as well as issues of collecting fees for such emissions. The authors analyze the normative legal acts in this area, paying attention to both positive and negative features of these documents, as well as offer the options of solutions to the problems identified.

Keywords: collecting fees for emissions, burning and dispersing the associated petroleum gas, instructions and guidelines.

Прошло более трех лет с даты выхода в свет Постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» и почти три года с даты выхода Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, которые были утверждены приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 274 (далее — Указания).

Попробуем разобраться, что полезного и не только полезного принесли данные нормативные документы.

В Указаниях авторский коллектив попытался более детально «расшифровать» то, что было «зашифровано» в ранее принятом постановлении Правительства Российской Федерации. В основных положениях Указаний нас уверяют, что они разработаны на основании Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

А что по факту?

Согласно пункту «а» статьи 7 Указаний агрегированный метод представляет возможность

регулирования пользователем недр порядка сжигания попутного нефтяного газа (далее — ПНГ) в различных регионах — на свое усмотрение.

Пример: В одном субъекте Российской Федерации (Х) пользователь недр добывает 3 млрд куб. м ПНГ, достиг уровня использования 97 % ($97 - 95 = 2\%$, или 60 млн куб. м). Соответственно, в другом субъекте Российской Федерации (К) при добыче 0,1 млрд куб. м в год 65 млн куб. м (65 % от добычи) имеет право сжигать на льготных условиях.

Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде

Статьи 6, 16 Указаний. При плановой остановке газоперерабатывающих мощностей на проведение ремонтно-профилактических работ показатель сжигания рассчитывается **без учета сожженного и (или) рассеянного попутного нефтяного газа** в объемах его поставки на газоперерабатывающие мощности.

А если в расчетах использовать предлагаемые формулы 4 Указаний

$$V_{\text{поставки}} = V_{\text{ср. суточ.}} \times T$$

и особенно формулу 5 Указаний,

$$V_{\text{ср. суточ.}} = \frac{T_{\text{кв. поставки}}}{T_{\text{кв.}} - T}$$

при плановой остановке газоперерабатывающий завод (далее — ГПЗ) на 45 суток количество разрешенного для сжигания и не облагаемого платой ПНГ будет равняться квартальной поставке ПНГ.

Пример: Пользователь недр добывает 365 млн куб. м. Весь объем добываемого ПНГ поставляется на ГПЗ — 100 %-ный уровень использования. Во II квартале ГПЗ останавливается на плановый ремонт на 1,5 месяца. Объемы ПНГ сжигаются на факелах.

Используя формулы 4 и 5, определим уровень использования ПНГ на предприятии в течение года.

Логично считать, что если в году 365 суток, а компания добывает 365 млн куб. м, среднесуточная добыча составляет $V_{\text{ср. суточ.}} = 1$ млн куб. м

в сутки. Но это по логике, а по формулам 4 и 5 совсем другое:

$$V_{\text{ср. суточ.}} = \frac{T_{\text{кв. поставки}}}{T_{\text{кв.}} - T}$$

$= 90 / (90 - 45) = 2$ млн куб. м в сутки. Таким образом, на период остановки ГПЗ пользователь недр в 2 раза увеличил «полезное» использование ПНГ путем сжигания на факелах. В результате чего общий годовой объем добытого ПНГ увеличился на 45 млн куб. м и составил $365 + 45 = 410$ млн куб. м. А уровень рационального использования составил $410 / 365 \times 100\% = 112,33\%$.

Сразу возникает желание, используя агрегированный метод (пагубность которого описана выше), провести зачет 12,33 % плюс допустимые 5 %, что в натуральной величине от 365 млн куб. м составит более 63 млн куб. м (17 % от добычи).

Обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды

Начальную стадию разработки месторождения регулирует статья 8 Указаний.

На начальной стадии освоения участков недр пользователь недр производит платежи за негативное воздействие без применения повышающих коэффициентов. На начальной стадии разработки углеводородных месторождений (3 года или до 5 % добычи нефти) лимиты на сжигание ПНГ не устанавливаются, и дополнительные коэффициенты не распространяются. Особенность разработки нефтяных месторождений в том, что именно на первом этапе газовый фактор самый максимальный — аналогично вскрытой бутылке с шампанским. Учитывая коэффициент извлечения нефти (отношение величины извлекаемых запасов к величине геологических запасов), который в зависимости от многочисленных факторов варьируется от 0,09 до 0,75 (9–75 %), вместе с 5 % добычи нефти будет извлечено и уничтожено от 10 до 50 % ПНГ от запасов категорий А, В, С₁ и С₂. Эта мера стимулирования полностью исключает необходимость пользователя недр в комплексном подходе к разработке месторождения.

Почему-то ни у кого не возникает сомнения в необходимости строительства возвратных водоводов на начальной стадии разработки месторождения, хотя количество воды на первом этапе обратно пропорционально количеству газа. Совершенно очевидно, что комплексное обустройство месторождения, в том числе инфраструктура для ПНГ, обойдется значительно дешевле. Например, строительство двух линий трубопровода одновременно позволяет снизить стоимость работ до 40 % от раздельного строительства.

Данная мера стимулирования приведет:

- к безвозвратной потере более чем 10 % общих запасов ПНГ, планируемых к добыче на лицензионном участке;
- к исключению использования мобильных комплексов по переработке ПНГ;
- к ухудшению экономических показателей при принятии инвестиционных решений по развитию инфраструктуры для ПНГ после истечения «отсрочки»;
- к снижению как минимум в пять раз платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Другие замечания

В Приложении № 3 приведены нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ. Нефтегазодобывающие компании, используя неконкретность формулировок нормативных и правовых документов, имеют право на законных основаниях занижать размеры платежей за загрязнение атмосферного воздуха (порядок занижения — почти в 500 раз).

Так, при расчетах платы часто в качестве загрязняющего вещества, образующегося при сжигании попутного нефтяного газа, рассматривается термин «Летучие низкомолекулярные углеводороды (пары жидких топлив) по углероду», что противоречит положениям статей 1 и 11 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», пункта 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно

допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ», приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 579 «О Порядке установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, и о перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию».

Согласно последнему документу углеводороды предельные C1-C5 и углеводороды предельные C6-C10 не входят в утвержденный перечень.

Гигиеническими нормативами ориентировочные безопасные уровни воздействия загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, в том числе для смеси углеводородов предельных C1-C5 и смеси углеводородов предельных C6-C10, **определены не были.**

Таким образом, в настоящее время действующим законодательством экологические и гигиенические нормативы для смеси углеводородов предельных C1-C5 и смеси углеводородов предельных C6-C10 не установлены, и в соответствии с пунктом 7 статьи 15 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» запрещается выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей среды не установлена. Летучие низко-

молекулярные углеводороды (пары жидких топлив) по углероду нельзя принимать в качестве источника загрязне-

ния, а в подавляющем большинстве случаев в расчете платы нужно принимать плату **за выброс метана.**

В Указаниях просматривается полное доверие к пользователю недр. Недропользователь сам определяет:

- метод расчета интегрального показателя сжигания в составе расчета платы за выбросы;
- фактически понесенные затраты на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ;
- средний фактический компонентный состав ПНГ не реже 1 раза в квартал;
- расчет платы и ее осуществление.

В сводной таблице представлены потери ПНГ от применения мер стимулирования.

Таблица

Сводная таблица потерь ПНГ от применения мер стимулирования

№ п/п	Меры стимулирования	Потери ПНГ в %
1	Допустимая погрешность средств измерения (ГОСТ Р 8.605-2005)	4,75
2	Остановка газоперерабатывающих предприятий на ППР	8
3	Сжигание на мелких месторождениях	10–15
4	Некондиционный ПНГ	1–1,5
5	Начальная стадия разработки месторождения	Более 10*
6	Допустимое значение показателя сжигания	5*
7	Всего	23,75–29,25

* В строке «Всего» не учтено.

Должен быть введен механизм контроля, хотя бы на местном уровне. Сложным представлено в Указаниях и взаимодействие государственных органов, которое заключается в уведомлении друг друга ненужной информацией.

Реализация настоящего Положения предполагает взаимодействие двух министерств: Министерства энергетики Российской Федерации (далее — Минэнерго России) и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Минприроды России), а также Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор). Пользователям недр предписано разрабатывать и представлять в Минэнерго России инвестиционные газовые программы и (или) технические проекты разработки месторождений, согласованные в установленном порядке (не определено, кем программа согласовывается). Минэнерго России получает от недропользователей инвестиционные газовые программы (предположим, согласовывает их). Надеемся, что в программах будут минимально необходимая информация об объемах добычи, использования и сжигания (рассеивания) ПНГ, планы строительства объектов инфраструктуры полезного использования ПНГ и объем финансирования. Минприроды России разрабатывает порядок и условия представления сведений о фактических затратах на реализацию проектов по полезному использованию ПНГ. Росприроднадзор принимает от пользователей недр эти сведения, согласовывает их с Минэнерго России и направляет отчет в Правительственную комиссию по вопросам развития топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения

энергетической эффективности экономики. Непонятно, какую смысловую нагрузку предполагает представление отчета, в котором будет указана «сухая» цифра капитальных вложений пользователей недр в проекты полезного использования ПНГ. Значительно полезней было бы представлять обобщенные данные реализации проектов по полезному использованию ПНГ и анализ возможного эффекта по снижению сжигания ПНГ.

Краткий анализ материалов Указаний позволяет сделать выводы:

1. Государственным органам исполнительной власти предписана роль пассивного статиста по сбору информации, практическая необходимость в которой отсутствует.
2. Предложенные в Положении меры стимулирования предполагают на законных основаниях сжигать более 20 % добываемых объемов, при этом декларировать достижение 95 %-ного уровня использования ПНГ.
3. При разработке новых месторождений допускается потеря более 10 % ПНГ от планируемой добычи.
4. Нет стимулов, а самое главное гарантий, для развития малого и среднего бизнеса в области полезного использования ПНГ.
5. Положение «заточено» под газоперерабатывающие предприятия. А ведь и на других объектах полезного использования ПНГ проводятся плановые ремонтные работы.
6. Ужесточение декларируемых мер принуждения путем введения повышающих коэффициентов при расчете платы привело к снижению количества платежей в бюджет, а по итогам последних двух лет — к нулевым платам.
7. Полностью изолирована роль местных органов самоуправления.

Несмотря на то, что долгожданное Постановление Правительства Российской Федерации и Указания несколько стимулируют рациональное использование ПНГ, они в определенной степени официально узаконивают бездеятельность пользователей недр на долгие годы. В Указаниях имеются технические ошибки. К примеру, порядок определения показателя сжигания: «Показатель сжигания определяется ежеквартально в виде суммы показаний узлов учета объемов попутного нефтяного газа по участку недр, предоставленному в пользование, с точностью до второго знака после запятой». То есть до ведра газа, а не в долях и процентах.

А ведь были же хорошие проекты нормативных документов по ПНГ... Так, на ранних этапах разра-

ботки проекта Федерального закона «Об использовании попутного нефтяного газа и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были распределены обязанности между министерствами и ведомствами: органам муниципальных образований предписывались разработка и утверждение государственных программ субъектов Российской Федерации и программы муниципальных образований содействия расширению производства продуктов переработки и использования попутного нефтяного газа (региональные и муниципальные программы). Планировалась разработка Федеральной государственной программы содействия расширению производства продуктов переработки попутного нефтяного газа (Глава 3 проекта закона) на 5 лет с последующей корректировкой, контроль на всех этапах ее реализации, взаимные гарантии участников совместных проектов. Но факт остается фактом — есть Постановление Правительства Российской Федерации и Указания.

Есть в Положении и положительные моменты: это упоминание о необходимости оборудования факельных установок нефтегазодобывающих организаций — высокоинтенсивных камер сгорания с минимальным количеством выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (бездымное сгорание). Модернизация факельного хозяйства будет намного эффективней, если на них будет не просто сжигаться с минимальными выбросами ПНГ, а одновременно вырабатываться электрическая и тепловая энергия (котлы-утилизаторы) для нужд промысла. Традиционное использование ПНГ как топлива для производства тепловой и электрической энергии, безусловно, является полезным, но оно не решает экологическую проблему. Концентрация выбросов от данного вида использования ПНГ выше, чем от факельных установок, а расстояние к среде обитания человека значительно ближе. А если пойти дальше и попробовать посчитать, сколько должно быть выработано электрической и тепловой энергии (около 35 % от добычи ПНГ нефтегазодобывающими компаниями декларируется на их производство), ее бы хватило для круглосуточного освещения всех площадей добычи нефти и газа в Российской Федерации, а внутрипромысловые дороги были бы с круглогодичным подогревом. Однако это не так.

Общие выводы:

1. Нет общей концепции потребности в ПНГ, его места в общей энергетической потребности страны.
2. Нет хотя бы ориентировочных данных по добыче, сжиганию и использованию ПНГ в масштабах страны.
3. За последние десять лет добыча нефти увеличилась на 10–12 %, а добыча ПНГ — на 100 %. По законам физики газовый фактор по мере разработки должен снижаться, а в нашей стране растет.
4. Ежегодно сжигается более 20 млрд куб. м ПНГ. При этом декларируется достижение уровня использования в 2015 г. почти 90 %.
5. Плата за негативное воздействие на окружающую среду от сжигания ПНГ с учетом коэффициентов должна увеличиваться, а она упала практически до нуля. Бюджет страны недополучает более чем 120 млрд руб. в год.
6. Дискредитируется сама идея рационального использования ПНГ. За пять последних лет построено 2 ГПЗ общей мощностью 550 млн куб. м в год, а уровень использования увеличился почти на 30 %.
7. Нет стимулов заниматься работами, связанными с рациональным использованием на начальной стадии разработки месторождений.
8. Разница в представляемых данных по добыче и сжиганию ПНГ двух ведущих министерств составляет более 20 %.
9. Местные органы самоуправления не задействованы. □

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа».
6. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 274 «Об утверждении инструктивно-методических указаний по взиманию платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа».
7. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 579 «О Порядке установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, и о перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию».

© Аксенов А. Н., Скобелина В. П., 2016, e-mail: experts@l-n-k.ru