

# РЕЗЕРВ УВЕЛИЧЕНИЯ НЕФТЕДОБЫЧИ – В РАЗВИТИИ МАЛОГО БИЗНЕСА



В 2007 г. Международное энергетическое агентство (МЭА) опубликовало обзор, в котором утверждается, что уже через три года объемы добычи нефти в Российской Федерации перестанут расти. Однако реальность оказалась еще более пессимистичной, и по итогам первого полугодия 2008 г. падение добычи составило 0,3 %. Надежды на возобновление устойчивого роста в основном связаны с освоением месторождений Восточной Сибири и континентального шельфа, но существенной отдачи от новых провинций можно ожидать не ранее 2015 г. Эксперты уже давно обращают внимание властей на необходимость создания условий для вовлечения в разработку мелких месторождений, трудно-извлекаемых запасов, законсервированных (малодебитных) скважин, что позволило бы компенсировать падение добычи на старых месторождениях в европейской части России и Западной Сибири. По данной проблеме наш журнал предложил высказать свое мнение председателю Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ Наталье Владимировне Комаровой.

**НП.** Наталья Владимировна, возглавляемый Вами Комитет совместно с Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды провел в июне этого года в Республике Татарстан выездное заседание «Малые и средние нефтедобывающие компании России: проблемы и пути их решения». Чем вызвана актуализация темы малого бизнеса в нефтяной отрасли и почему именно в этой республике решено было провести заседание?

**Н. К.** На сегодняшний день российская нефтяная отрасль вплотную подошла к рубежу, когда перспективы роста неразрывно связаны с освоением новых месторождений и технологическим перевооружением, внедрением современных ресурсосберегающих технологий. Последствием стагнации геологоразведки в 1990-е и в начале 2000-х годов стало сокращение запасов нефти в недрах страны более чем на 1 млрд т. Уже в первом полугодии 2008 г. отчетливо проявилась тенденция падения объемов нефтедобычи. Высокими темпами растет себестоимость геологоразведочных работ, в то время как объемы поискового и разведочного бурения сохраняются на уровне кризисных 1990-х годов. Очевидно, что сложившаяся ситуация может создать в ближайшие годы проблемы с поддержанием достигнутого уровня нефтедобычи, а в более отдаленной перспективе – привести к значительному снижению объемов добычи нефти в стране.

В этой ситуации, безусловно, необходимы формирование новых центров нефтедобычи, освоение запасов континентального шельфа. Для этого уже принят ряд стратегических решений. Прежде всего внесены изменения в закон о континентальном шельфе и некоторые другие нормативные акты, позволяющие правительству предоставлять в пользование участки недр континентального шельфа, расположенные на территории Российской Федерации, без конкурсов и аукционов. Это позволит обеспечить гарантии защиты национальных интересов России при разведке и эксплуатации этих богатейших запасов. Кроме того, принято решение о формировании федерального фонда резервных участков недр. Речь идет о включении в такой фонд тех участков недр, которые содержат в себе природные ресурсы стратегического значения, находятся в дефиците для отечественной и мировой экономики. Они будут передаваться в эксплуатацию только после принятия специального решения о том, чтобы вывести участок недр из этого фонда.

Наряду с этим сегодня необходимо стимулировать переориентацию с экстенсивного на инновационно-интенсивный способ использования минерально-сырьевой базы за счет вовлечения в промышленное освоение мелких и мельчайших месторождений, повышения полноты и комплексности извлечения и использования балансовых запасов, включая и техногенные месторождения. Именно мелкие и мельчайшие месторождения составляют на

сегодняшний день 75 % минерально-сырьевой базы нефтедобывающей отрасли промышленности России. Извлекаемые запасы таких месторождений – менее 10 млн т, но в целом на них приходится 14 % балансовых запасов российской нефти. В основном это сложные в геологическом отношении месторождения с трудноизвлекаемыми запасами. По мере эксплуатации гигантских и крупных месторождений структура и качество остаточных запасов стремительно ухудшаются, снижаются объемы добычи и суточная производительность скважин, возрастает обводненность залежей, ухудшается экология территорий в районе нефтегазовых разработок. Например, в Республике Татарстан степень выработанности уникального Ромашкинского и других месторождений, где осуществляется основная добыча нефти, превышает 80 %, активные запасы практически выработаны, трудноизвлекаемые запасы составляют более 70 % остаточных запасов. Из общего числа разведанных месторождений Республики Татарстан, числящихся на Государственном балансе, 98 % относится к категории мелких и мельчайших.

Количество простаивающих нефтяных скважин в последние годы почти в два раза превышает технологический норматив, что приводит к выборочной отработке наиболее рентабельных запасов даже при благоприятной конъюнктуры

мировых цен на сырую нефть. Кроме того, отсутствует системная работа по разработке и внедрению методов увеличения нефтеотдачи пластов – основного показателя рационального использования и восполнения сырьевой базы.

В структуре минерально-сырьевой базы традиционных нефтегазовых провинций все больше увеличивается доля трудноизвлекаемых запасов, мелких и мельчайших месторождений, часто значительно удаленных от промышленной инфраструктуры крупных нефтяных компаний. Все это естественным образом приводит к формированию ресурсной базы для развития малых и средних компаний, способных работать в условиях повышенного риска. В Республике Татарстан на сегодняшний день работают 33 независимые нефтяные компании (ННК). Их деятельность отражена в принятой «Программе разви-

Состояние нефтедобычи ННК в Республике Татарстан в 2007 году\*

Показатели	По Республике Татарстан	По ННК	Процентное соотношение
Запасы промышленных категорий, %	100	23,2	–
Общая добыча нефти, млн т	31,9	6,2	19,4
Открыто месторождений	11	6	55
Общий прирост извлекаемых запасов промышленных категорий, млн т	29,7	8,7	29
Добыча попутного нефтяного газа, млн м <sup>3</sup>	849,3	64	7,5
Переработка попутного нефтяного газа, %	95	47	–

\*Из «Заключения» выездного заседания Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в Республике Татарстан 20.06.2008 г.



тия топливно-энергетического комплекса Республики Татарстан на 2006–2020 годы».

В связи с этим при подготовке решений в поддержку малых и средних нефтедобывающих компаний нам важно было самим увидеть и понять, в каких условиях работают эти компании, с какими трудностями сталкиваются и каких решений ждут.

**Н.П.** Известно, что в США качественное состояние нефтяной сырьевой базы еще хуже, чем в России, однако там на малодебитных и трудноизвлекаемых запасах работают тысячи малых предприятий. Какие причины сдерживают рост сектора ННК в нашей стране?

**Н.К.** В странах с истощенной или истощающейся минерально-сырьевой базой ННК всегда играют значительно более важную роль, чем в странах, относящихся к группе ведущих экспортеров углеводородов. Сложившаяся структура реализации нефти как на внутреннем, так и на внешних рынках ставит сектор ННК в заведомо худшие условия по сравнению с вертикально интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК). Поскольку все перерабатывающие мощности в ходе приватизации перешли в собственность ВИНК, ННК допускаются на существующие нефтеперерабатывающие заводы (НПЗ) по остаточному принципу. Монополизация рынка переработки отрицательно влияет на цены внутреннего рынка, особенно в отсутствие биржевого механизма реализации нефти и нефтепродуктов.

Серьезно сдерживает расширение данного сектора избыточное налогообложение добычи. До 80 % прибыли нефтяников сегодня изымается в налоги. В связи с этим в весеннюю сессию Государственной Думой приняты изменения в Налоговый кодекс, повышающие необлагаемый налогом на добычу полезных ископаемых минимум с 9 до 15 долл. США за баррель. Эти меры призваны стимулировать освоение новых месторождений, использование новых технологий для повышения нефтеотдачи пластов в традиционных регионах добычи нефти.

Следующий фактор – это нестабильность цен на нефть на внутреннем рынке. Временный, или сезонный, избыток нефти, связанный с ограничением экспортных возможностей крупных нефтяных компаний, в предыдущие годы создавал двукратные обрушения внутренних цен на нефть при стабильности цен на нефтепродукты. Это отрицательно сказывается прежде всего на ННК, не имеющих собственной нефтепереработки. Создание собственных перерабатывающих мощностей для малых нефтяных компаний маловероятно. За последние 29 лет даже крупные нефтяные компании не построили ни одного нового НПЗ. Поэтому данная проблема может быть решена только при условии поддержки или участия государства, в том числе на условиях государственно-частного партнерства.

Еще одна проблема – это дискриминация доступа к рынкам сбыта. Для монотоварных производителей, каковыми являются ННК, проблемы сбыта продукции



всегда были ключевыми и определяли их финансово-экономическое состояние. Так, за период 2000–2007 гг. экспорт сырой нефти по сектору ННК сократился с 54 до 25 %, в то время как по ВИНК возрос с 39 до 54 %. За 2007 г. прямые поставки на экспорт через систему ОАО «Транснефть» были примерно равны, но с учетом экспорта нефти через терминалы НПЗ (1,6 млн т), а также экспорта нефтепродуктов (109 млн т) ВИНК экспортировано нефти в сыром и переработанном виде 77,5 %, а ННК – всего 24,6 %. В итоге основные крупные нефтяные компании в 2007 г. направили на внутренний рынок всего 22,5 % своей продукции, а малые компании, при отсутствии собственных нефтеперерабатывающих мощностей, поставили на НПЗ России 75,4 % добытой ими сырой нефти, из-за чего суммарные потери ННК составили около 54 млрд руб.

Определенные ограничения для развития малого горного бизнеса создавала установленная Законом «О недрах» обязательность наличия у недропользователя лицензий на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недр. Вполне естественно, что ввиду ограниченных экономических возможностей независимые нефтяные компании не могут содержать все службы по лицензируемым видам деятельности. Это требование, по сути, ликвидировало сферу деятельности сервисных компаний (геофизических, буровых) и принуждало их войти в состав ВИНК. В связи с этим в весеннюю сессию Государственной Думой принят Закон «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», решающий данную проблему. Статьей 3 указанного закона внесены изменения в статью 9 Закона «О недрах» и установлено, что недропользователи могут привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих лицензии, т. е. самим недропользователям их иметь не обязательно.

**ИП.** *Какие меры, по Вашему мнению, следует предпринять законодательной и исполнительной власти для стимулирования развития ННК?*

**Н. К.** Любые инициативы должны быть обеспечены надлежащим правовым регулированием малого предпринимательства. Очевидно, что ранее действовавший Федеральный закон № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. не обеспечивал надлежащего уровня правового регулирования предпринимательских отношений, который соответствовал бы современным требованиям развития российского общества. Отдельные положения данного закона, закрепляющие те или иные меры государственной поддержки малого предпринимательства, носили декларативный характер.

Названные обстоятельства обусловили принятие 6 июля 2007 г. Государственной Думой Федерального закона № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Очевидно, что, в отличие от ранее действовавшего федерального законодательства, новый закон регулирует гораздо более широкую сферу общественных отношений. Однако распространение области его применения на малые и средние нефтедобывающие организации невозможно по простой причине – численность сотрудников, работающих в такой организации, не должна превышать 100 человек. И наши «малыши» продолжают работать в тех же условиях, что и крупные компании. Уверена, что малый и средний бизнес, особенно в нефтегазовом комплексе, нельзя ставить на один уровень с крупными структурами и его в определенном смысле надо холить и лелеять. Печальный опыт стран Латинской Америки показывает, что без государственной поддержки малые организации поглощаются крупными компаниями.

Малый и средний бизнес в области производства нефтяного сырья и обеспечения нефтепродуктами не может рассматриваться в отрыве от развития нефтяного комплекса России в целом. В связи с этим прогнозирование перспективного развития нефтяного комплекса, совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих функциональное использование запасов нефти как главного природного достояния России, должны адекватно решать возникающие перед обществом проблемы, в том числе проблемы малой нефтедобычи.

Не определены статус малого и среднего предприятия нефтяной отрасли, его параметры, а также, – какие предприятия нужно относить к этой категории. Сегодня пока ни в одном законе или подзаконном акте, регламентирующем деятельность нефтяного комплекса, специфика малого бизнеса не учтена. И учесть ее в рамках Федерального закона № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», к сожалению, не представляется возможным, поскольку он вообще не содержит никаких отраслевых характеристик – ни для торговых организаций, ни для нефтяных компаний. Только количество сотрудников и денежный оборот.

Идеальный вариант для развития малых и средних предприятий нефтедобывающей отрасли – это собственный закон, регулирующий все сферы правоотношений в отрасли, в том числе и вопросы освоения трудноизвлекаемых и остаточных запасов углеводородного сырья, применения методов увеличения нефтеотдачи, интенсификации разработки и стимуляции скважин и т. д. Но пока такого закона нет, на имеющемся правовом поле можно обозначить несколько приоритетных направлений развития законодательства.

*Первое.* В действующем законодательстве в сфере недропользования отсутствует понятие «трудноизвлекаемые запасы», и, соответственно, не определены методологический подход и комплексное государственное стимулирование их освоения, ввода в эксплуатацию новых месторождений, простаивающих скважин, инвестирования и инновационной деятельности. В этих экономических условиях разрабатываются преимущественно

высокопродуктивные залежи, а низкопродуктивные, удельный вес которых в сырьевой базе страны ежегодно увеличивается, практически исключены из хозяйственного оборота.

Введя в законодательство о недрах регулирование процессов, связанных с трудноизвлекаемыми запасами,

мы запустим механизм и найдем хозяина бездействующему фонду скважин (в том числе законсервированных крупными нефтяными компаниями), из которых по-прежнему можно добывать нефть, а также участкам недр, содержащим трудноизвлекаемые запасы.

Решение этой задачи будет способствовать получе-

**Выдержки из рекомендаций по итогам совместного заседания Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды и Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в Республике Татарстан 20.06.2008 г.**

*Федеральному Собранию Российской Федерации:*

1. Считать проекты федеральных законов, направленные на поддержку малого и среднего предпринимательства в горном деле, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Федеральным Собранием.

*Правительству Российской Федерации:*

2. Выработать критерии и условия отнесения к отдельной категории субъекта права малого и среднего предпринимательства предприятий горнодобывающей промышленности, прежде всего малых и средних организаций нефтяной промышленности, специализирующихся на разведке и разработке мелких и мельчайших месторождений (залежей), остаточных запасов, на внедрении инновационных технологий и повышении эффективности и интенсификации добычи трудноизвлекаемых запасов и нетрадиционных видов сырья. Закрепить указанные условия и критерии в налоговом законодательстве, законодательстве о недрах.

3. Рассмотреть возможность разработки и внесения на рассмотрение Федерального Собрания проектов федеральных законов о внесении изменений:

3.1. В Налоговый кодекс Российской Федерации в части:

- а) распространения дифференцированного подхода к налогу на добычу всех видов полезных ископаемых, в зависимости от горно-геологических и географо-экономических условий разработки, от выработанности и рентабельности месторождений полезных ископаемых;
- б) установления понижающих коэффициентов к ставке налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти из мелких нефтяных месторождений в зависимости от объема извлекаемых запасов;
- в) снижения ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти из малодебитных скважин и вновь вводимых в эксплуатацию бездействующих (по состоянию на 1 января 2008 г.) скважин;
- г) стимулирования добывающих организаций к воспроизводству минерально-сырьевой базы, применению ресурсосберегающих технологий, разработке месторождений со сложными горно-геологическими условиями, рациональному и комплексному использованию минерального сырья при его добыче и переработке;
- д) введения норм, стимулирующих организации осуществлять переработку нефтепродуктов на территории Российской Федерации;
- е) установления возможности применения режима упрощенной системы налогообложения в отношении малых и средних организаций нефтяной отрасли;
- ж) введения налоговых каникул сроком до 7 лет по налогу на добычу полезных ископаемых для новых месторождений углеводородного сырья;
- з) отмены налога на добычу полезных ископаемых для малых и средних компаний нефтяной отрасли, осуществляющих добычу из мелких месторождений углеводородного сырья, выработанных на 80 % и более;
- и) возможности применения ускоренной амортизации основных средств (или их частей) малых и средних организаций нефтяной отрасли;
- к) включения расходов на осуществление комплекса мероприятий по защите природной среды от техногенного воздействия на почву, загрязнение водных объектов, воздуха, разливов нефти и пластовой воды, сбору и утилизации попутного нефтяного газа и т. д. при добыче нефти в состав расходов на освоение природных ресурсов;
- л) снижения налоговой ставки по налогу на прибыль малых и средних компаний нефтяной отрасли с 24 до 13 %;
- м) введения налоговых каникул по налогу на имущество для малых и средних компаний, специализирующихся на разведке и добыче трудноизвлекаемых запасов и нетрадиционных видов сырья, на срок до 5 лет с даты постановки на учет в налоговом органе в качестве налогоплательщика.

3.2. В Земельный кодекс Российской Федерации и в Закон Российской Федерации «О недрах» в части упрощения процедуры предоставления земельных участков для осуществления всех видов пользования недрами;

3.3. В Закон Российской Федерации «О недрах» в части:

- а) восстановления права пользователей недр привлекать для выполнения работ по договору сервисные компании, специализирующиеся по отдельным лицензируемым видам деятельности;
- б) наделяния недропользователей не только правом, но и обязанностью проведения геологоразведочных работ без каких-либо ограничений на нижележащих горизонтах разрабатываемых месторождений полезных ископаемых.

4. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона «О нефти», регулирующий в том числе вопросы освоения трудноизвлекаемых и остаточных запасов традиционного и нетрадиционных видов углеводородного сырья, применения методов увеличения нефтеотдачи, интенсификации разработки и стимуляции скважин, рационального и комплексного использования сырья при его добыче и переработке.

5. Разработать и утвердить порядок доступа пользователей к ключевым объектам государственной и негосударственной производственной инфраструктуры, а также к получению услуг (услуги по подготовке, хранению, учету, внутри- и межпромысловой транспортировке нефти, переработке на условиях давальческого сырья и т.д.), предоставляемых организациями, обслуживающими эти объекты, который обеспечит бы малым и средним нефтедобывающим организациям равный доступ на внутренние и внешние рынки сбыта сырья и нефтепродуктов.

6. Разработать механизм государственного субсидирования ставок по коммерческим кредитам, взятым малыми и средними предприятиями нефтяной отрасли на закупку (аренду) оборудования для внедрения инновационных технологий, осуществления работ по модернизации основных средств (или их частей) и техническому оснащению месторождений, способствующим рациональному и комплексному освоению природных ресурсов и охране окружающей среды.

7. Рассмотреть вопрос об отмене регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых.

8. Разработать механизм и условия передачи бездействующего фонда добычных скважин (в том числе законсервированных крупными нефтяными компаниями), а также участков недр, содержащих малые и трудноизвлекаемые запасы нефти, малым и средним компаниям нефтяной отрасли.

нию дополнительных объемов добытой нефти и рациональному недропользованию.

*Второе.* Что ждет малые нефтяные компании в ближайшее время с учетом того, что налоговый пресс на нефтяную отрасль в результате реструктуризации всей экономики России будет увеличиваться? Конечно, налоговая нагрузка возрастет. Это поставит «на колени» малые нефтедобывающие предприятия и закроет для них путь в будущее российской экономики. Нужно использовать экономическое стимулирование не только по налогу на добычу полезных ископаемых, но и по другим налогам. Например, целесообразно установить возможность включения расходов на осуществление мероприятий по защите природной среды от техногенного воздействия на почву, загрязнения водных объектов, воздуха, разливов нефти и пластовой воды, сбора и утилизации попутного нефтяного газа и т. д. при добыче нефти в состав расходов на освоение природных ресурсов.

Стимулом для роста числа ННК могли бы стать снижение налоговой ставки для данной категории предприятий по налогу на прибыль, допустим с 24 до 13 %, как у физических лиц, и введение налоговых каникул сроком до 5 лет с момента постановки предприятия на учет в налоговом органе в качестве налогоплательщика.

Кроме того, необходимо задействовать банковские возможности. Можно разработать механизм государственного субсидирования по погашению процентных ставок по коммерческим кредитам, взятым малыми и средними предприятиями нефтяной отрасли на закупку (аренду) оборудования для осуществления работ по модернизации основных средств (или их частей) и техническому оснащению месторождений, способствующим рациональному и комплексному освоению природных ресурсов и охране окружающей среды. При подтверждении целевого использования заимствованных средств, например 3/4 ставки рефинансирования гасит государство напрямую коммерческому банку. Всем выгодно. Банки охотнее будут кредитовать малые нефтяные предприятия (гарантом по погашению части долга является государство), малые предприятия получают возможность кредитоваться, не влезая в долгосрочную кабалу, а государство скомпенсирует свои финансовые затраты созданием новых рабочих мест и получением налогов в бюджеты всех уровней.

Через данный механизм также можно попробовать решить проблему «длинных кредитных денег», т. е. долгосрочного кредитования на 15–20 лет. Естественно, есть масса нюансов, и пока не ясно, как это сделать в масштабах страны, но в будущем, я думаю, мы попытаемся этот механизм запустить.

Вышеизложенная позиция Комитета нашла отражение в рекомендациях, сформулированных по итогам совместного расширенного выездного заседания Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране ок-

ружающей среды и Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

**НП.** *Какие первоочередные задачи предстоит решить в сфере недропользования до конца текущего года?*

**Н. К.** Целый ряд рекомендаций по развитию нефтегазового комплекса был подготовлен по результатам выездного совещания у Председателя Правительства РФ Владимира Путина, которое прошло в июле в Северодвинске. В частности, осенью предстоит подготовка ряда важных документов – проекта Энергетической стратегии на период до 2030 г. и механизма ее реализации, проекта Генеральной схемы развития газовой отрасли на период до 2030 г. Кроме того, до ноября должна быть подготовлена Государственная программа по изучению и освоению континентального шельфа Российской Федерации.

Будет продолжена работа по подготовке предложений по дополнительным мерам стимулирования увеличения объемов добычи, введения в эксплуатацию неработающих нефтяных скважин на промыслах нефтегазодобывающих предприятий. При этом особый упор будет сделан на необходимость повышения коэффициента извлечения нефти.

**НП.** *Наталья Владимировна, благодарим Вас за подробное освещение актуальной темы развития малого бизнеса в нефтяной отрасли экономики России. Надеемся, что Вы еще не раз выступите на страницах нашего журнала по актуальным вопросам недропользования.* ■

*Интервью подготовлено  
С. Е. Матвейчук*

**Small business development is a reserve for oil production enhancement. Interview with Natalia V. Komarova, Chairperson, RF State Duma Committee on Natural Resources, Nature Management and Ecology**

In its Oil Market Report 2007 the International Energy Agency (IAE) anticipated Russian oil production could level off in three forthcoming years potentially stalling growth until mid-decade. However, the reality turned out to be even more pessimistic. By results of the first half-year 2008, the oil output declined by 0.3%. All hopes for sustainable re-expansion of oil production are mainly pinned on the development of new oilfields of the Eastern Siberia and offshore resources, however, any significant oil recovery in the new provinces can be expected no sooner than in 2015. Some experts long ago brought to the notice of the Government the necessity of favourable environment for the development of small oil fields, oil resources, which recovery is problematic, plugged and abandoned wells (marginal producers), that could make good the decline of oil production at old fields in the European Russia and Western Siberia. Natalia V. Komarova, Chairperson of the RF State Duma Committee on Natural Resources, Nature Management and Ecology, kindly agreed to share her opinion on the problem with the readers of our Magazine.