

УТВЕРЖДЕНЫ
на заседании
Комитета Совета Федерации
по экономической политике
17 ноября 2020 года

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Вопросы законодательного обеспечения
деятельности малых и средних нефтегазодобывающих предприятий»

29 октября 2020 года
15-00

г. Москва, Б. Дмитровка, 26
зал 802 (красный)

Комитет Совета Федерации по экономической политике с участием сенаторов Российской Федерации, представителей Минэнерго России, Минприроды России и других федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти нефтегазодобывающих субъектов Российской Федерации, нефтегазодобывающих компаний, отраслевых научно-исследовательских учреждений и общественных организаций провел «круглый стол» на тему: «Вопросы законодательного обеспечения деятельности малых и средних нефтегазодобывающих предприятий».

Заслушав и обсудив доклады и выступления, а также поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Настоящий «круглый стол» проведен в соответствии с п.4.36 Плана мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на осеннюю сессию 2020 года, а также во исполнение рекомендаций «круглого стола» от 23 октября 2019 года на тему: «Законодательное обеспечение повышения эффективности разработки месторождений углеводородного сырья: проблемы и перспективы».

В мировой практике добычи углеводородного сырья (УВС) на независимые малые и средние предприятия приходится до 20% и более годового объема добычи, получаемого в результате: разработки остаточных запасов крупных месторождений УВС; запасов мелких и мельчайших месторождений УВС; малорентабельных низкодебитных скважин; трудноизвлекаемых запасов (ТРИЗ) с использованием инновационных технологий, в том числе методов увеличения нефтеотдачи (МУН); накопленных отходов нефтедобычи и нефтепереработки (нефешламонакопители). Например, только в США зарегистрировано более 2 тыс. независимых малых предприятий в нефтяном деле. Такое количество и роль малых и средних нефтедобывающих компаний за рубежом объясняется более ранним по сравнению с Россией исчерпанием запасов крупных месторождений УВС на своих территориях и отсутствием открытий новых

месторождений с аналогичными запасами. Поэтому в большинстве развитых стран со схожей с Россией минерально-сырьевой базой вынуждены вовлекать в разработку все имеющиеся мелкие и мельчайшие месторождения и другие объекты нефтедобычи, а также активно внедрять современные МУН, обязательные для разработки ТРИЗ.

В России к независимым малым и средним нефтегазодобывающим предприятиям (нефтегазодобывающим компаниям, далее - ННК) в соответствии с Протоколом Минэнерго России и ФАС от 05 августа 2015 г. № 05-105пр относятся нефтегазодобывающие компании, которые: не являются дочерними и зависимыми предприятиями вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), вне зависимости от объемов добываемого ими углеводородного сырья; не аффилированы с ВИНКами и не входят в состав одной группы лиц с ВИНКами; не имеют государственного пакета в уставном капитале; не имеют собственных нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ); не ведут свою деятельность на условиях соглашений о разделе продукции (СРП).

По состоянию на 2020 год в России на указанных условиях работают около 125 ННК в 18 субъектах Российской Федерации, в том числе: 77 - в Приволжском, 13 - в Северо-Западном и 11 - в Уральском федеральных округах. Наибольшее число ННК работают в Республике Татарстан (52), Оренбургской области (15) и Саратовской области (13), то есть в регионах длительной нефтедобычи с высокой степенью выработанности минерально-сырьевой базы УВС. При этом другие регионы нефтедобычи с высокой степенью выработанности пока не имеют достаточного числа ННК.

В указанных 125 ННК с учетом сопряженных отраслей работают более 100 тыс. человек, которые ежегодно добывают более 20 млн. тонн нефти (около 4% от добычи по стране) и отчисляют в бюджет одного только налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) - около 230 млрд. рублей.

Несмотря на относительно небольшие объемы нефтедобычи, ННК являются передовиками по внедрению научно-технических новаций, в том числе технологий разработки ТРИЗ с внедрением современных МУН, технологий цифрового динамического моделирования разработки месторождений и оптимального управления производством.

В ближайшее десятилетие в России ожидается значительное снижение объемов добычи на крупнейших месторождениях УВС, возникает острая необходимость поддержания требуемого уровня годовой добычи для удовлетворения потребностей внутреннего и внешнего рынка, пополнения федерального и региональных бюджетов. Наиболее экономичным вариантом восполнения падающей добычи является оперативное освоение имеющегося резерва множества мелких и мельчайших месторождений в районах традиционной добычи, вовлечения в работу тысяч простаивающих низкодебитных скважин, а также разработка ТРИЗ с использованием современных МУН.

В Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года предусмотрено, что в комплекс ключевых мер по решению задачи по

обеспечению стабильного, при благоприятных условиях растущего уровня добычи нефти входят: введение в экономический оборот малых месторождений, малодобитных 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 на основе инновационных отечественных технологий и оборудования.

Несмотря на наличие в России всех объективных предпосылок для успешной деятельности тысяч ННК, их численность и сфера деятельности сдерживается субъективными факторами, прежде всего, предъявлением негласных законодательных и иных требований, как к ВИНК.

К основным недостаткам законодательного обеспечения ННК относятся следующие:

- 1) отсутствие законодательного определения ННК, в том числе и как субъекта малого предпринимательства в нефтегазодобывающей отрасли;
- 2) отсутствие учёта специфики ННК при разработке мер государственного регулирования нефтегазовой отрасли;
- 3) отсутствие преференций для получения права пользования мелкими и мельчайшими участками недр для поисков, разведки и добычи УВС при конкуренции с ВИНК;
- 4) отсутствие возможности переуступки на возмездной основе права разработки месторождения, открытого за счет собственных средств, другому пользователю недр;
- 5) недостаточная эффективность действующей системы стимулирования разработки ТРИЗ, а также мелких и мельчайших месторождений;
- 6) ограниченные возможности использования финансовых ресурсов для развития и внедрения инновационных технологий;
- 7) ограничения доступа к локальным трубопроводам;
- 8) растущая монополизация рынка нефтепереработки;
- 9) наличие избыточных административных барьеров на всех этапах деятельности.

Указанные факторы негативного влияния в течение 2020 – 2024 гг. будут только возрастать по мере реализации так называемого «большого налогового маневра», предусматривающего существенное повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для нефти, защитных компенсаций (обратных акцизов) для ВИНК и отсутствие каких-либо мер поддержки для ННК.

Учитывая большую значимость законодательного обеспечения успешной деятельности независимых малых и средних нефтегазодобывающих предприятий, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

1. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- разработки и принятия Распоряжения Правительства Российской Федерации о мерах по созданию условий для развития независимых, в том

числе малых и средних нефтегазодобывающих компаний, которое включало бы дорожную карту по принятию необходимых нормативно-правовых актов, во исполнение Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, принятой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09 июня 2020 года № 1523-р;

- включения в состав Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики представителей объединений малых и средних нефтегазодобывающих предприятий, а также включения в план работы на 2021 год вопрос о необходимых комплексных мерах поддержки ННК и о передовом опыте Республики Татарстан по обеспечению деятельности ННК;

- создания на базе, действующей в рамках Минэнерго России Рабочей группы по развитию малого и среднего предпринимательства в нефтегазовой сфере Российской Федерации, Межведомственной рабочей группы с включением представителей Минприроды России, Минэкономики России, Федеральной антимонопольной службы и Минфина России;

- организации при главах субъектов Российской Федерации нефтегазовых регионов координационных советов по поддержке деятельности независимых, в том числе малых и средних нефтегазодобывающих компаний;

- включения в план законодательной работы на 2021 – 2022 и последующие годы разработку проектов федеральных законов:

- 1) о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 N 209-ФЗ в части определения критериев отнесения нефтегазодобывающего предприятия к независимым, в том числе малым и средним, включая условия что они:

- не являются дочерними и зависимыми предприятиями вертикально-интегрированных нефтяных компаний;
- не аффилированы с вертикально-интегрированных нефтяных компаний и не входят в состав одной группы лиц с ними;
- не имеют государственного пакета в уставном капитале;
- не имеют собственных нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ);
- не ведут свою деятельность на условиях соглашений о разделе продукции.

- 2) о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части:

- учета специфики независимых, в том числе малых и средних нефтегазодобывающих предприятий при разработке мер государственного регулирования нефтегазовой отрасли;
- создания равных и в определенных случаях льготных условий их доступа к производственной инфраструктуре, включая объекты энергетики, транспорта и переработки сырья;

- 3) о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части:

- определения крупных вертикально-интегрированных компаний горного бизнеса и независимых малых и средних компаний горного бизнеса;
- передачи в распоряжение нефтегазодобывающих субъектов Российской Федерации в качестве «участков недр местного значения» мелких и мельчайших месторождений с извлекаемыми запасами не более 5 млн. тонн, остаточных запасов отработанных средних и крупных месторождений, трудноизвлекаемых запасов отдельных месторождений, простаивающих низкодебитных скважин, накопленных отходов нефтедобычи и нефтепереработки (нефтешламонакопители), нефтеразливов вдоль магистральных трубопроводов и других территорий, загрязненных нефтью и нефтепродуктами;
- упрощенного порядка предоставления права пользования «участками недр местного значения», в том числе проведения отдельных конкурсов на разработку месторождений с запасами не более 5 млн. тонн только среди независимых малых и средних нефтегазодобывающих предприятий;
- предоставления недропользователю, открывшему месторождение за счет собственных средств, возможность переуступить на возмездной основе право разработки другому недропользователю;

4) о внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, в том числе:

- установления для ННК отдельного повышенного порога по доходам, дающего право перехода на упрощенную систему налогообложения и продление срока налоговых каникул до 10 лет;
- специальных налоговых режимов для стимулирования разработки «участков недр местного значения» и трудноизвлекаемых запасов;
- предоставления «обратных акцизов» ННК при реализации добытой ими нефти на внутреннем рынке;
- снижения коэффициентов к НДС, учитывающих повышенную себестоимость разработки мелких и мельчайших месторождений и ТРИЗ, и расширение периода их действия на основании правоприменительной практики и достигнутых экономических показателей.

2. Министерству энергетики Российской Федерации совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность:

- разработки проектов нормативных правовых актов, необходимых для полноценной реализации Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года и принимаемых изменений законодательства Российской Федерации, направленных на обеспечение необходимых условий успешной

деятельности независимых малых и средних нефтегазодобывающих предприятий;

- активизации деятельности Рабочей группы по развитию малого и среднего предпринимательства в нефтегазовой сфере Российской Федерации.

3. Комитету Совета Федерации по экономической политике:

- организовать и провести в 2021 году выездное совещание в Республике Татарстан по изучению организации деятельности независимых малых и средних нефтегазодобывающих компаний;

- включать в число приоритетных проекты федеральных законов, направленных на поддержку независимого малого и среднего бизнеса в нефтегазовом комплексе;

- при организации и проведении «правительственных часов» в осеннюю сессию 2021 года включить вопросы о ходе выполнения мероприятий по обеспечению условий успешной деятельности независимых малых и средних нефтегазодобывающих предприятий.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по экономической политике



А.В. Кутепов