

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

«1» декабря 2020 г.

№ 5.1-04/2939

На № ЭД-3.6-14/3225 от 1 декабря 2020 года

Председателю Комитета
Совета Федерации
по экономической политике

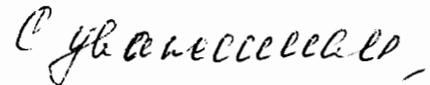
А.В.КУТЕПОВУ

Уважаемый Андрей Викторович!

В связи с письмом от 1 декабря 2020 года № ЭД-3.6-14/3225 направляется подготовленный в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации информационный правовой материал для использования при подготовке к проведению Комитетом Совета Федерации по экономической политике парламентских слушаний на тему "О мерах по повышению нефтеотдачи пластов на период до 2035 года".

Приложение: на 11 л. в 1 экз.

Заместитель Руководителя
Аппарата Совета Федерации—
начальник Правового управления



Е.Ю.ЕГОРОВА

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

Тел. 692-69-74

**К вопросу о мерах по
повышению нефтеотдачи пластов
на период до 2035 года**

Современная нефтяная отрасль в Российской Федерации является одной из важнейших составляющих энергетического комплекса страны и оказывает значительное влияние на развитие других отраслей промышленности.

Правовое регулирование в нефтедобыче охватывает целый спектр экономических отношений, начиная от ресурсной базы нефтяного комплекса (недропользования) и заканчивая переработкой нефти и реализацией нефти и нефтепродуктов.

Базовым законодательным актом, регулирующим данную сферу отношений, является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" (далее — Закон о недрах), которым регулируются отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (рапы лиманов и озер, торфа, сапропеля и других), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с нефтью, газом и газовым конденсатом), и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд.

Закон о недрах содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

Состояние и перспективы развития нефтяной отрасли преимущественно определены в стратегических, программных и прогнозных документах, среди которых важнейшей является Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 года № 1523-р (далее – Энергетическая стратегия).

В Энергетической стратегии отмечается, что развитие технологий добычи нефти (сланцевая нефть, другие трудноизвлекаемые запасы, глубоководные и арктические месторождения) увеличило экономически эффективную ресурсную базу углеводородного сырья и начиная с 2014 года создало избыток предложения нефти на мировом рынке с последующим падением цен. В результате согласованных действий Организации стран - экспортеров нефти, Российской Федерации и других основных экспортеров нефти, не входящих в указанную организацию, в 2017 - 2019 годах рынок удалось сбалансировать по спросу и предложению. Однако ситуация остается неустойчивой, подверженной разного рода угрозам, и может потребовать продолжения скоординированных мер экспортеров.

В результате принятых мер, в том числе налогового стимулирования, добыча нефти в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке выросла в 5 раз (с 14,3 до 74,6 млн. тонн), на континентальном шельфе Российской Федерации - более чем в 2 раза (с 12,7 до 29,1 млн. тонн), трудноизвлекаемых запасов - на 6 млн. тонн (до 38 млн. тонн).

Задачами нефтяной отрасли по обеспечению потребностей социально-экономического развития Российской Федерации соответствующими

объемами производства и экспорта продукции и услуг отраслей топливно-энергетического комплекса является, в том числе обеспечение стабильного, при благоприятных условиях растущего уровня добычи нефти.

В Энергетической стратегии отмечено, что наряду с общими для топливно-энергетического комплекса проблемами отраслевыми проблемами и факторами риска в нефтяной отрасли являются:

увеличение себестоимости добычи вследствие преобладания трудноизвлекаемых запасов в составе запасов, вводимых в разработку, и высокой выработанности "зрелых" месторождений, что усложняет удержание достигнутых уровней добычи нефти и обуславливает необходимость применения дорогостоящих технологий добычи;

ухудшение физико-химических характеристик добываемой нефти, включая повышение плотности и содержания серы, что требует внедрения новых технологических решений и инвестиций и повышает себестоимость переработки нефти;

незавершенность процесса формирования долгосрочных механизмов налогообложения нефтяной отрасли, в том числе недостаток стимулов для инвестиций в нефтепереработку и нефтегазохимию, сложность стабилизации ценообразования на внутреннем рынке нефтепродуктов в условиях завершения "налогового маневра", уменьшения демпфирующего механизма и ограничения роста розничных цен на моторное топливо в пределах инфляции.

В комплекс ключевых мер по решению задачи по обеспечению стабильного, при благоприятных условиях растущего уровня добычи нефти входят:

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 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.

Указанные меры, прежде всего налоговые, позволят обеспечить замещение выбывающих из-за истощения месторождений объемов добычи нефти, а также в случае экономической целесообразности позволят обеспечить более высокие темпы прироста добычи с последующим удержанием достигнутого уровня.

Ключевые меры, обеспечивающие решение задачи повышения эффективности, доступности и качества удовлетворения внутреннего спроса на нефтепродукты включают:

завершение программы модернизации нефтеперерабатывающих заводов, предусматривающей ввод более 50 установок вторичной переработки нефти и достижение технологического уровня нефтеперерабатывающих заводов наиболее промышленно развитых стран;

государственную поддержку (в том числе налоговую) строительства новых установок вторичной переработки, обеспечивающих увеличение выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью;

повышение операционной эффективности и обеспечение экономически оправданного уровня рентабельности нефтеперерабатывающих заводов, в том числе посредством автоматизации, применения современных цифровых технологий и роста энергоэффективности;

сглаживание резких колебаний цен на нефтепродукты на внутреннем рынке с сохранением рыночных принципов ценообразования на внутреннем рынке нефтепродуктов;

разработка и совершенствование отечественных технологий глубокой переработки "тяжелой" нефти, стимулирование увеличения числа процессов глубокой переработки нефтяных остатков на отечественных нефтеперерабатывающих заводах;

повышение эффективности переработки высокосернистой и сверхвязкой нефти.

Задачами развития научно-технической и инновационной деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса и смежных с ними отраслях промышленности являются:

развитие отечественного научно-технологического потенциала, создание и освоение передовых технологий в сфере энергетики;

повышение инновационной активности организаций топливно-энергетического комплекса;

модернизация и повышение конкурентоспособности отраслей топливно-энергетического комплекса преимущественно на базе технологий, оборудования и материалов отечественного производства.

Основные направления и меры реализации государственной политики в области научно-технологического развития общего характера определены в Стратегии научно-технологического развития (Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 "О Стратегии научно-

технологического развития Российской Федерации"). Наряду с ними для решения задач развития научно-технической и инновационной деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса и смежных с ними отраслях промышленности будут использоваться следующие меры:

развитие национальной системы технологического прогнозирования с обеспечением оперативного согласования прогнозов со стратегиями развития энергетики и энергомашиностроения, программами и генеральными схемами развития отраслей топливно-энергетического комплекса и промышленности;

развитие государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, обеспечивающей формирование качественных статистических и аналитических отчетов, а также прогнозов;

координация и оценка эффективности государственных программ научно-технологического развития отраслей топливно-энергетического комплекса, программ инновационного развития компаний с государственным участием, а также выполняемых за счет бюджетных средств фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ;

создание отраслевых центров компетенций по приоритетным направлениям технологического развития топливно-энергетического комплекса;

создание инжиниринговых центров и испытательных полигонов, обеспечивающих условия для внедрения современных материалов, образцов нового оборудования и инновационных технологий в отраслях топливно-энергетического комплекса;

создание центров тестирования и сертификации новой продукции;

развитие венчурного бизнеса в сфере инноваций и поддержка коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в энергетике, в том числе посредством механизма,

обеспечивающего непрерывное финансирование перспективного проекта на всех стадиях инновационного цикла;

совершенствование механизмов государственной поддержки инновационных проектов, в том числе проектов в области внедрения "сквозных" цифровых технологий (в том числе платформенных решений) в отраслях топливно-энергетического комплекса;

поддержка локализации производства современных иностранных технологий, необходимых для устойчивого функционирования и развития топливно-энергетического комплекса, в том числе посредством мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования;

расширение международного сотрудничества в вопросах разработки и внедрения инновационных технологий в топливно-энергетическом комплексе.

Показателем решения задачи развития отечественного научно-технологического потенциала, создания и освоения передовых технологий в сфере энергетики является доля созданного или локализованного на территории Российской Федерации передового технологического оборудования для отраслей топливно-энергетического комплекса, в общем количестве технологического оборудования, указанного в перечне технологического оборудования, востребованного организациями топливно-энергетического комплекса, создание или локализация производства которого необходимы на территории Российской Федерации до 2035 года к Энергетической стратегии со следующими процентами по каждой отрасли:

к 2024 году - 50 - 60 процентов;

к 2035 году - 70 - 80 процентов.

К перечню технологического оборудования, востребованного организациями топливно-энергетического комплекса, создание или локализация производства которого необходимы на территории Российской Федерации до 2035 года к Энергетической стратегии со следующими процентами по каждой отрасли:

Федерации до 2035 года, отнесены оборудование и технологии воздействия на пласт для повышения нефтеотдачи, включая технику и технологии гидроразрыва пласта (ГРП).

Стоит отметить, что в Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2020 года № 1512-р, к приоритетным группам продукции промышленности тяжелого машиностроения и целевыми значениями по объему выпуска к 2035 году отнесено, в том числе нефтегазовое оборудование (оборудование для реализации проектов по производству сжиженного природного газа, освоения шельфовых месторождений углеводородов, увеличения коэффициента извлечения нефти и газа в интересах обеспечения добычи нефти и газового конденсата на уровне до 555 млн. тонн и добычи сжиженного природного газа на уровне не менее 82 млн. тонн).

Согласно положениям Плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации, утвержденного приказ Минпромторга России от 16 апреля 2019 года № 1329, в 2019 – 2024 годах запланировано снижение доли импорта следующих технологических комплексов наземного оборудования для проведения гидравлического разрыва пласта (флоты ГРП), оборудования:

гелеобразователи для буровых растворов и жидкостей для гидравлического разрыва пласта;

скважинное оборудование, фонтанная арматура, в том числе для агрессивных сред;

оборудование и материалы для бурения, цементирования скважин, капитального ремонта скважин (в том числе реагенты и материалы для технологических жидкостей).

В Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденного Правительством Российской Федерации (далее – Прогноз научно-технологического развития) отмечено, что для России необходимость создания научно-технологических заделов в сфере рационального природопользования диктуется не только возможностями получения значимых долей на перспективных рынках, но и угрозой потери существующих позиций в традиционных сегментах вследствие постоянного ужесточения международных экологических стандартов качества продукции и используемых для ее производства технологий.

Развитие приоритетного направления в средне- и долгосрочной перспективе определяется рядом возможностей, в том числе ростом нефтегазодобычи на шельфе, ускоренным освоением Арктики, освоением трудноизвлекаемых углеводородных ресурсов.

В части перспективных направлений научных исследований, предусмотренных Прогнозом научно-технологического развития, отмечается, что наиболее значимые научные результаты, которые могут быть достигнуты в период до 2030 года, охватывают: перспективные технологии поиска и разведки минеральных ресурсов, высокоэффективные безопасные методы морской разведки и добычи углеводородов в экстремальных природно-климатических условиях. Их разработка и внедрение приведут к более рациональному использованию минерально-сырьевой базы страны и повышению эффективности ее воспроизводства, снижению уровня загрязнения окружающей среды, минимизации ущерба от природных и техногенных катастроф.

Прогнозом научно-технологического развития в рамках изучения недр, поиска, разведки и комплексного освоения минеральных и углеводородных ресурсов, а также техногенного сырья предусмотрены:

поисково-разведочные работы, в том числе в новых районах добычи, удовлетворяющие экономическим и экологическим требованиям, разработка геофизических методов разведки нефти и газа в нетрадиционных геологических условиях, оценка продуктивности нефтеносных пластов, методы поиска зон возможного рудопроявления;

методы увеличения нефтеотдачи, включая направленное изменение коллекторских свойств пластов, позволяющее повысить коэффициент извлечения углеводородного сырья, в том числе на истощенных месторождениях и месторождениях низконапорного газа.

получение и использование нетрадиционных источников сырья, в том числе углеводородного, включая "тяжелые нефти", газогидраты, сланцевый газ и другие;

физико-технические и физико-химические технологии переработки высокогазоносных угольных пластов с предотвращением выбросов шахтного метана, в том числе для производства газообразных и жидких синтетических углеводородов.

Следует отметить, на сегодняшний день большая часть мировых залежей углеводородов обрабатывается недостаточно эффективно. Средний показатель нефтеотдачи составляет около 30%.

Существует два пути регенерации базы сырья: обнаружение, разведка, разработка новых месторождений или повышение нефтеотдачи пласта на уже освоенных и запущенных в разработку месторождениях.

Первый способ связан с куда большими затратами, особенно если учесть, что еще неразведанные месторождения находятся в основном в труднодоступных районах вечной мерзлоты или морских шельфов. Это и является причиной разработок и развития новых современных технологий нефтедобычи, которые позволяют поднять показатель нефтеотдачи уже разрабатываемых залежей, где уже нет возможности извлекать нефть

традиционными методами. Повышение нефтеотдачи пластов компании востребовано не только в России, но также и в других странах, в частности, входящих в состав Организации стран экспортеров нефти (ОПЭК).

Причины низких показателей нефтеотдачи – это не только применение устаревших технологий, но также и естественная выработка запасов. Для извлечения остаточных залежей требуется разрабатывать и вводить в эксплуатацию новые методы увеличения нефтеотдачи. Использование более современных методов увеличения нефтеотдачи позволяют увеличить экономическую эффективность добычи.¹

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнитель:
отдел гражданского права: А.Р.Шебаршина

¹ <https://www.neftegaz-expo.ru/ru/articles/2016/sposoby-povysheniya-nefteotdachi/>