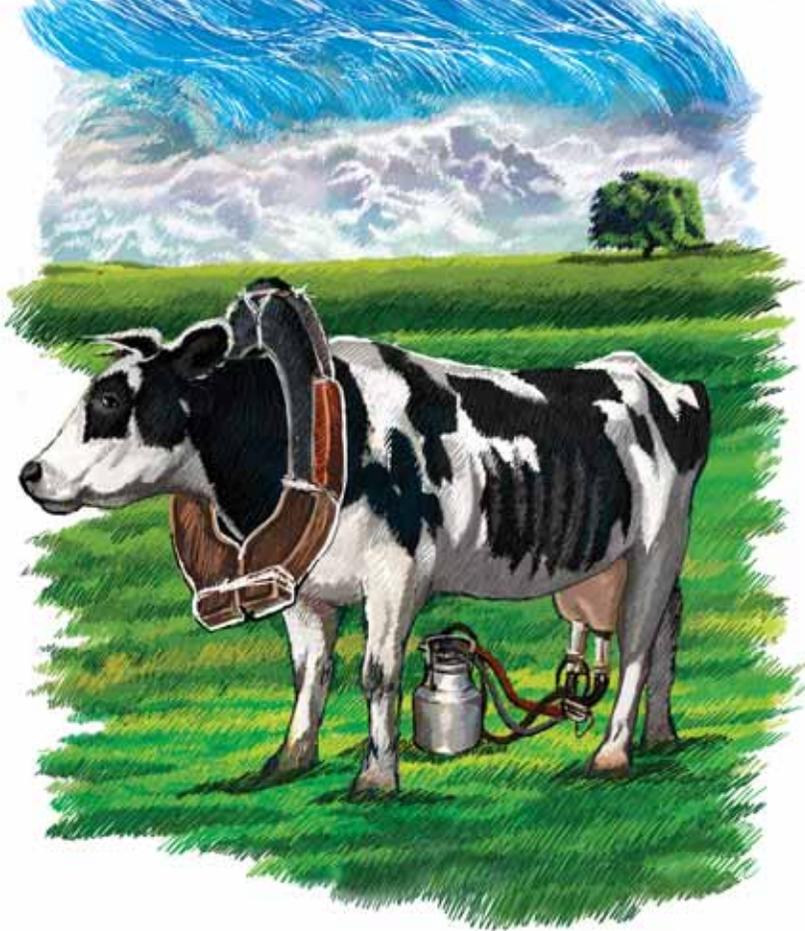


# ХОМУТ НА ШЕЮ



АНДРЕЙ МЕЩЕРИН  
«Нефтегазовая Вертикаль»

**В**ыступив около двух лет назад с инициативой о создании закона о нефти, Минэнерго РФ неторопливо, но настойчиво идет к поставленной цели. Министерству удалось объединить усилия с ФАС, что повысило значимость законопроекта и, соответственно, улучшило его перспективы.

Изначально размытая концепция будущего закона о нефти к настоящему времени обрела четкие очертания. К сожалению, это не прибавляет оптимизма. Авторы законопроекта вроде бы ратуют за стимулирование развития нефтяной отрасли и создание нефтяникам благоприятных условий для работы.

Но на самом деле законопроект ориентирован на усиление контроля на всех этапах нефтяной деятельности, увеличение бюрократических барьеров и ужесточение

условий профессиональной деятельности нефтяников.

Поэтому главным бенефициаром законопроекта являются отнюдь не нефтяники, заждавшиеся от государства реальной поддержки в преодолении всем известных проблем, а Минэнерго, которое в случае принятия закона значительно повысит собственный аппаратный вес и получит новые рычаги влияния на нефтяников.

Предлагаемые изменения в правилах игры способны еще больше ослабить инвестиционную активность. Тем более что многие нормы будущего закона не будут применяться непосредственно, потребуется издание большого числа крючкотворных подзаконных актов.

Правда, предъявляя нефтяникам жесткие требования, законопроект в большинстве случаев не упоминает о санкциях за наруше-

Не прошло и двух лет, как Минэнерго РФ внесло на рассмотрение правительства обещанный проект закона «Об основах государственного регулирования деятельности по добыче, переработке и транспортировке нефти и нефтепродуктов». Знакомство с этим документом не дает повода сожалеть о том, что работа над документом затянулась. Проект ФЗ «О нефти» ужесточает контроль чиновников над нефтяниками на всех участках профессиональной деятельности. Предпринимаются заведомо нереальные попытки решать сложные отраслевые проблемы одним административным требованием их устранить. Так, устанавливается нижний предел по глубине переработки нефти, который значительно превосходит средний по отрасли результат. Или вводится квота на приобретение отечественного оборудования без учета реальной ситуации в нефтяном машиностроении... Заставив значительно потратиться, закон добавит десятки тонн бумажной работы нефтяникам к тем тоннам, которые уже бессмысленно текут в министерство. Бессмысленно по той причине, что Минэнерго — как бы оно ни называлось — за всю свою новейшую историю палец о палец не ударило, чтобы облегчить жизнь нефтяникам. В правило вписывается и последний законопроект: отрасль опять получит очередной хомут. Новый закон нужен самому Минэнерго, у которого — в кои веки — появятся полномочия и, соответственно, оправдания своего существования.

ние этих предписаний. Традиция продолжается: чрезмерная строгость наших законов зачастую нейтрализуется необязательностью их исполнения?

### **Коммерческий подход**

Два года назад представители Минэнерго обещали, что будущий закон устранил пробелы и недоработки в действующей нормативно-правовой базе. В частности, урегулирует вопросы освоения трудноизвлекаемых и остаточных запасов традиционного и нетрадиционных видов углеводородного сырья, активизирует методы увеличения нефтеотдачи, интенсификации разработки и стимуляции скважин.

Вопреки обещаниям одних и ожиданиям других, проект закона о нефтяной отрасли уделяет крайне мало внимания вопросам, связанным с разведкой и добычей нефти. Вообще, авторов документа волнуют главным образом коммерческие и административные, а не производственные аспекты нефтяной деятельности. Этим он в корне отличается от зарубежных аналогов, да и от существовавших в прошлом региональных законов.

Будущий закон не обещает нефтедобывающим компаниям никаких улучшений. Ряд статей откровенно бессодержательны (как, например, статья об организации геологического изучения недр, сообщающая, что оно осуществляется в соответствии с законодательством о недрах с учетом программ и генсхем развития отрасли — и только).

В то же время законопроект ужесточает требования к добывающим компаниям. Так, предлагается запретить с 1 января 2012 года (хорошо, что не немедленно?) эксплуатацию месторождений нефти, не оборудованных узлами учета или другими средствами измерения количественных показателей смеси углеводородов, нефти, попутного газа.

Еще более серьезным обременением для нефтяных компаний станет требование поддерживать отечественных производителей на стадиях геологического изуче-

ния, добычи, переработки и транспортировки нефти и нефтепродуктов. На суше — не менее 40%, на шельфе — от 20% общей стоимости приобретений за календарный год. Под эту категорию попадает продукция, изготовленная российским юрлицами на территории страны при условии, что доля импортных комплектующих составляет менее 50% цены.

Вероятно, авторы законопроекта ориентировались на опыт Казахстана, который законодательно принудил нефтяников выполнять обязанность по «национальному содержанию». Однако в РК система более гибкая: конкретные параметры по казахстанскому содержанию являются предметом переговоров и определяются с учетом индивидуальных особенностей каждого проекта.

Впрочем, никаких санкций за невыполнение условий по закупкам отечественного оборудования российский законопроект не предусматривает, что дает повод усомниться в эффективности очередной попытки возродить отечественное нефтяное машиностроение за счет нефтяников. Воистину удивительна вера чиновников в то, что сложные проблемы можно решить изданием примитивных директив.

### **Без тормозов**

Впервые в российском законодательстве может появиться норма, запрещающая нефтяникам сокращать объемы добычи «при наличии возможности рентабельного производства». И кто эту рентабельность будет определять? Между тем, в условиях истощения месторождений добыча неуклонно падает, и новое предписание может завести нефтяников в законодательный тупик.

На практике снижение объемов добычи нефти ситуация, увы, не такая уж редкая. И запреты ситуации не улучшат. Но возникает еще одна искусственная помеха в работе.

Законопроект закрепляет за правительством определение целевого уровня сжигания ПНГ на факельных установках, запрещает добывающим компаниям пре-

вышать этот барьер, но не предлагает ничего конкретного ни в помощь компаниям, ни в качестве поощрения наиболее отличив-

### **Законопроект ориентирован на усиление контроля на всех этапах нефтяной деятельности, увеличение бюрократических барьеров и ужесточение условий профессиональной деятельности нефтяников**

шихся из них. Чиновники же продолжают верить, что крупную хозяйственную и экономическую

### **Предъявляя нефтяникам жесткие требования, законопроект в большинстве случаев не упоминает о санкциях за нарушение этих предписаний**

проблему можно решить одними лишь мерами принуждения.

Предложение включить в закон об электроэнергетике указания на то, что в состав утверждаемых Минэнерго РФ инвестиционных программ субъектов электроэнергетики включаются затраты на обеспечение выдачи мощностей

### **Авторов закона о нефтяной отрасли больше волнуют коммерческие и административные, а не производственные аспекты нефтяной деятельности**

электростанциями, работающими на попутном газе, конечно, можно считать мерой поддержки усилий компаний по утилизации ПНГ. Но

### **Предлагается запретить с 1 января 2012 года эксплуатацию месторождений нефти, не оборудованных узлами учета или другими средствами измерения количественных показателей смеси углеводородов, нефти, попутного газа**

это, скорее, символический жест, чем полноценная помощь.

Проект закона обещает революционные преобразования в сфере переработки нефти. Правда, ничего кроме требования в кратчайшие сроки резко улучшить ключевые показатели производственной деятельности документ не предлагает. Опять же, не понятно, какая судьба уготовлена НПЗ, которые не будут соответствовать идеалу, нарисованному «профессионалами» Минэнерго.

Вероятно, останавливать такие заводы все же не будут. Ведь одна из статей законопроекта запрещает (!) не только останавливать производство, но и уменьшать количество выпускаемых нефтепродуктов.

Между тем, ключевым требованием проекта закона в сфере переработки нефти является обеспечение глубины переработки нефти не менее 89%. Чтобы оценить весомость такого требования, нужно вспомнить, что сейчас средняя по России глубина переработки нефти составляет около 71%.

Правда, на европейский уровень глубины переработки нефти авторы законопроекта планируют выйти к началу 2020 года. При этом сразу после вступления закона в силу глубина переработки нефти на всех отечественных НПЗ должна вырасти, как минимум, до 75%. В течение следующих пяти лет минимально допустимой глубиной переработки авторы законопроекта называют 85%.

Важное уточнение: речь идет не о средних по стране показателях (хотя и это было бы очень высокой планкой), а о минимальном проходном балле, достижение которого в отведенные сроки крайне проблематично для подавляющего большинства отечественных заводов. Так, в настоящее время только заводы «Башнефти» и ЛУКОЙЛа обеспечивают глубину переработки выше 75% (см. «Глубина переработки нефти по компаниям»). Причем, и это средний показатель: Волгоградский НПЗ ЛУКОЙЛа обеспечивает глубину переработки на уровне 82%, а Нижегородский — лишь 65%.

Совершенно очевидно, что нынешний технологический уровень большинства отечественных НПЗ находится много ниже допустимого уровня. Но это колоссальная проблема, решение которой требует значительных финансовых затрат и довольно продолжительного времени.

Государство, озаботившееся этой проблемой, должно сформировать условия,ощрающие капиталоемкую модернизацию НПЗ. Одним лишь приказом работать хорошо значительно изменить ситуацию невозможно.

Однако законопроект не предлагает конкретных мер поддержки нефтяников, занимающихся модернизацией НПЗ. Единственное, что обещает документ, этоощрение собственников заводов, уже добившихся высочайших качественных показателей работы (глубина переработки нефти — более 92%, выход светлых нефтепродуктов — не менее 77%).

Такие предприятия, которые смогли своими силами, без помощи государства, обеспечить столь высокую результативность, могут рассчитывать на имущественные льготы или даже на получение госимущества «и иных объектов гражданских прав». Но, опять же, ничего конкретного: повезет — что-то неопределенное перепадет от государства, не повезет — так и неопределенного не достанется.

Предполагается, что Налоговый кодекс будет дополнен указанием на то, что компании, обеспечивающие глубокую переработку нефти и применение современных технологий переработки нефти, могут претендовать на инвестиционный налоговый кредит. Таким организациям могут разрешить ускоренную амортизацию собственных основных средств, предназначенных для улучшения качества нефтепереработки и утилизации ПНГ.

Соответствующие изменения планируется задействовать с 1 января 2013 года. Но не похоже, что это будут нормы прямого действия: нефтяникам еще предстоит доказывать свои права на льготы, вес которых несопоставимо мал на фоне требований по технологическому перевооружению НПЗ.

Не утруждая себя размышлениями о том, как с помощью законов оказать действенную поддержку нефтяникам, авторы документа увлеченно занимаются мелочными, зачастую формальными вопросами. Например, в законопроект включена статья, которая устанавливает, что на НПЗ должно работать не менее трех специалистов с высшим профильным образованием и соответствующим стажем не менее трех лет. Кроме того, руководители и специалисты будут обязаны раз в три года проходить аттестацию.

Наверное, квалификационные требования к персоналу НПЗ вопрос немаловажный. Аттестация и хорошее образование, конечно же, не повредят. Огорчает лишь то, что ничего более значимого и существенного авторы законопроекта не предлагают.

То же самое можно сказать и о попытке включить в будущий закон положений в поддержку взаимодействия нефтяных и энергетических компаний. Им — не от хорошей жизни — позволено заключать долгосрочные договоры поставки на особых условиях электричества и тепловой энергии нефтяникам и, соответственно, нефти и нефтепродуктов энергетикам.

## **Впервые в российском законодательстве может появиться норма, запрещающая нефтяникам сокращать объемы добычи «при наличии возможности рентабельного производства»**

ческих компаний. Им — не от хорошей жизни — позволено заключать долгосрочные договоры поставки на особых условиях электричества и тепловой энергии нефтяникам и, соответственно, нефти и нефтепродуктов энергетикам.

## **Проект закона требует обеспечить глубину переработки нефти не менее 89%. Сейчас средняя по России глубина переработки нефти составляет около 71%**

Проект закона формулирует критерии отнесения добывающих компаний к категориям малого и среднего бизнеса (годовая добыча 0,5 и 1,1 млн тонн соответственно). Но дальше этого дело не идет: поддержка «осуществляется в со-

## **Предлагается легализовать в законодательстве единую магистральную трубопроводную систему, включающую все активы для транспортировки, хранения и перевалки нефти и нефтепродуктов**

ответствии с законодательством РФ». Каким? Когда кредит в банке стоит не менее 15–18% годовых, а при обналичивании чистой прибы-

ли — на жизнь — государство взимает еще 9%? И как много таких малышей с рентабельностью не менее 25%?

### Не утруждая себя размышлениями и том, как с помощью законов оказать действенную поддержку нефтяникам, авторы документа увлеченно занимаются мелочными, зачастую формальными вопросами

На более ранних этапах законопроект предлагал меры, обеспечивающие допуск представителей малого и среднего бизнеса в нефтедобычу к перерабатывающим мощностям. Сейчас это предложение из текста выпало. Остались декларативные обещания допуска на общих основаниях к магистральным трубопроводам, а также к инфраструктуре доминирующих на рынке нефтедобывающих компаний (объекты энергоснабжения, подготовки и сдачи нефти в магистральный трубопровод). Верить в это можно, но как обеспечить? Ясно, что не ФЗ «О нефти».

Можно еще отметить, что законопроект вводит градацию месторождений в зависимости от объема извлекаемых запасов в них — от очень мелких до уникальных. Однако дальше этого дело не пошло: условия разработки мелких и уникальных месторождений остаются одинаковыми. А раз так,

### Получив возможность ограничить экспорт, чиновники смогут принуждать нефтяников продавать нефть в России по заниженным ценам. Впрочем, вряд ли правительство пойдет на серьезное ограничение нефтяного экспорта

то не понятно, зачем вообще понадобилось ранжировать месторождения.

### Контроль над трубой

Объектом пристального внимания законопроекта является трубопроводный транспорт. Предлагаются значительные изменения, общий вектор которых — дальнейшая монополизация на трубопроводном транспорте под несусыпным контролем чиновников. В то же время не оговаривается необходимость разделения транспортной и производственной составляющих нефтяного бизнеса. Нет и намек на усиление гарантий равного доступа пользователей к трубе.

По аналогии с контролируемой «Газпромом» единой системой газоснабжения предлагается легализовать в законодательстве единую магистральную трубопроводную систему, включающую все активы, предназначенные для транспортировки, хранения и перевалки нефти и нефтепродуктов. Причем, к ЕМТС могут быть отнесены не только активы «Транснефти» и ее дочерних обществ, но и объекты, находящиеся в собственности частных компаний.

Управлять нефтепроводами и нефтепродуктопроводами смогут только компании, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее 75%. Это означает, что «Транснефть» может получить контроль над трубопроводными системами, которые ей не принадлежат.

Впрочем, контроль не станет тотальным. Вероятнее всего, он не будет распространяться на систему Каспийского трубопроводного консорциума. Этот транзитный нефтепровод функционирует на базе межгосударственных договоренностей, которые имеют приоритет над национальным законодательством. И потому в законопроекте есть оговорка, что по решению правительства возможен вывоз нефти и нефтепродуктов за пределы страны по магистральным трубопроводам, не входящим в ЕМТС.

Законопроект подтверждает право нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих организаций, а также их материнских компаний на равный доступ к ЕМТС. При этом законопроект ужесточает действующие в настоящее время



мя правила, установленные постановлением Правительства РФ

### Чиновники стремятся детально контролировать ситуацию и уверяют, что это поможет нормализовать ситуацию на отечественном топливном рынке

от 28 февраля 1995 года №209 «О регулировании доступа к си-

### Опасения вызывает отсутствие четкой регламентации прямого государственного вмешательства в формирование цен на топливо. Правительство получает мощный рычаг, и никто не может знать, когда и как оно им воспользуется

стеме нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах...»

### Упорно продвигая проект закона о нефтяной отрасли, Минэнерго РФ и его высокопоставленные чиновники могут извлечь из него наибольшие выгоды непосредственно для себя

В соответствии с действующими правилами, заявки организаций на транспорт нефти и нефтепродуктов по бездефицитным направлениям должны удовлетворяться в

Упорно продвигая проект закона о нефтяной отрасли, Минэнерго РФ и его высокопоставленные чиновники могут извлечь из него наибольшие выгоды непосредственно для себя. Значительно расширяется перечень вопросов, по которым нефтяники будут обязаны тесно контактировать с министерством. В некоторых случаях без одобрения министерства может затормозиться нормальный производственный процесс.

Бумажной работы заметно прибавится, а усиление требований по учету и контролю потребует существенных затрат. Не первый год руководители страны говорят о необходимости снижать бюрократические барьеры. На практике искусственно создаваемых преград становится больше.

Проект закона обязывает вести реестры нефтяных компаний по видам деятельности. Вводятся стандарты раскрытия компаниями отрасли информации о собственной деятельности. Ужесточается учет добытой, хранимой, переработанной и реализованной нефти, ПНГ и нефтепродуктов.

В развитие положений закона о нефтяной отрасли должно быть принято два десятка документов, утверждаемых правительством. Для нефтяников каждый такой документ — дополнительный фактор риска, для Минэнерго — значимая работа.

Министерство будет разрабатывать порядок ведения реестров работающих в отрасли субъектов предпринимательской деятельности и порядок отнесения объектов к единой магистральной трубопроводной системе; порядок аттестации руководителей и специалистов НПЗ; порядок вывода НПЗ и трубопроводов в ремонт; алгоритм формирования графиков транспортировки нефти; стандарты раскрытия информации, порядок создания и эксплуатации государственной информационной системы...

И ведь нельзя сказать, что все эти начинания никуда не годятся. Одна беда — ни одно из них не повышает инвестиционную привлекательность проектов разведки и разработки новых месторождений, развития перерабатывающих мощностей.

Частные компании отодвигаются от участия в расширении собственными силами инфраструктуры транспортировки нефти. Малый отраслевой бизнес не получает реальной государственной поддержки. Ничего конкретного не предлагается для активизации работ по воспроизводству ресурсной базы и повышению нефтеотдачи. Требование гасить факелы так и не подкреплено значимыми мерами государственной поддержки мероприятий по утилизации ПНГ.

Мало обязать нефтяников покупать отечественное оборудование, нужно еще, чтобы оно было достойного качества, в необходимых количествах и поставлялось вовремя. Эта вторая половина вопроса не вызывает у чиновников должного отклика.

И так — практически по всем вопросам. Прокукарекали — а дальше хоть трава не расти.

Нет, не такие законы нужны нефтяникам.

полном объеме. И только когда пропускная способность по конкретному направлению ограничена, право доступа распределяется между производителями нефти пропорционально объемам добычи в предшествующем квартале. Кро-

ме того, разрешена переуступка прав доступа к трубе между хозяйствующими субъектами.

Законопроект жестко оговаривает, что заявки всегда (а не только по дефицитным направлениям) должны удовлетворяться пропорционально объемам добытой или переработанной нефти, сданной в ЕМТС. К тому же закрепляется приоритет поставок на внутренний рынок.

Правила допуска к трубе ужесточаются. В упомянутом выше правительственном постановлении 1995 года прямо указывалось, что «состояние поставок нефти и нефтепродуктов на внутренний рынок не может служить основанием для ограничения доступа грузоотправителей к транспортным системам». В 1999 году эта фраза была вычеркнута из постановления, но только сейчас предпринимается попытка явно указать на готовность государства обеспечивать стабильность внутреннего топливного рынка внерыночными методами.

Пожалуй, это плохая новость для нефтяников: получив возможность ограничить экспорт, чиновники смогут принуждать их продавать нефть в России по заниженным ценам, не учитывающим рыночную ситуацию. Впрочем, до тех пор, пока основным источником пополнения федерального бюджета остаются нефтедоллары, вряд ли правительство пойдет на серьезное ограничение нефтяного экспорта.

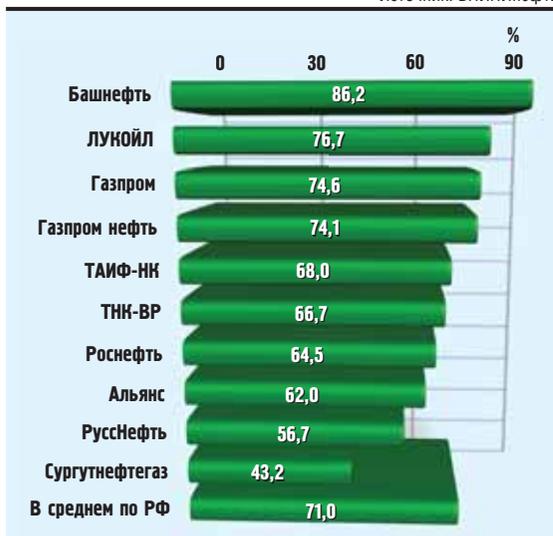
### Антимонопольный диктат

Одной из доминант законопроекта является усиление госрегулирования на отечественных рынках нефти и нефтепродуктов с целью уменьшения давления ВИНК на потребителей. Чиновники стремятся детально контролировать ситуацию и уверяют, что это поможет нормализовать ситуацию на отечественном топливном рынке.

Впервые в российском законодательстве может появиться тре-

Глубина переработки нефти по компаниям

Источник: ВНИПИнефть



бование об обязательной продаже через биржи части нефти и нефтепродуктов. В проекте закона говорится, что на биржевые торги нефтяники будут обязаны выставлять не менее 3% годового объема добытой нефти и не менее 15% объема нефтепродуктов, реализуемых на внутреннем рынке.

И это тот редкий случай, когда проектом закона предусмотрены санкции за невыполнение предъявляемых им требований. На те обязательные объемы, которые не дошли до биржи, будут уменьшаться квоты на прокачку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам. Правда, из этого правила возможны исключения: продукция, полученная в удаленных районах, решением правительства может в полном объеме продаваться минуя биржевые торги.

Одной из причин стремительного роста цен на топливо в начале года стал искусственно созданный дефицит в связи с массовой приостановкой работы перерабатывающих мощностей для проведения плановых ремонтных работ. Чтобы подобные ситуации не повторялись, проект закона обязывает владельцев НПЗ проектной мощностью переработки 5 млн тонн нефти в год и более согласовывать графики ремонта с Минэнерго. Аналогичное требование предлагается распространить и на участки магистральных трубопроводов.

Предлагается создать государственную систему мониторинга добычи, переработки, хранения и транспортировки нефти и нефтепродуктов. Кроме того, компании нефтяной отрасли будут обязаны вести отдельный учет затрат по видам деятельности (добыча, переработка, хранение, транспортировка, а также реализация нефти и каждого нефтепродукта в отдельности). Чиновники утверждают, что такая информация позволит более результативно отслеживать попытки сговора на топливном рынке.

Но самой драконовской из содержащихся в законопроекте мер является возможность прямого государственного вмешательства в регулирование цен на отече-

ственном топливном рынке. Такое может стать возможным, если в течение 30 дней подряд рост цен на отдельные виды нефтепродуктов составит 30% и более. Тогда, в целях стабилизации розничных цен на эти виды товаров, законопроект предлагает разрешить правительству устанавливать в конкретных субъектах Федерации предельно допустимые розничные цены на срок до 90 дней. Виды нефтепродуктов и порядок установления предельных цен на них будет определять само правительство.

Столь откровенное пренебрежение принципами рыночного регулирования цен на топливо является тревожным сигналом. Дополнительные опасения вызывает отсутствие в проекте закона четкой регламентации прямого

государственного вмешательства в формирование цен на топливо.

**В развитие положений закона о нефтяной отрасли должно быть принято два десятка документов, утверждаемых правительством. Для нефтяников каждый такой документ – дополнительный фактор риска**

Правительство получает в свои руки мощный рычаг, и никто не

**Улучшением инвестиционного отраслевого режима в проекте ФЗ «О нефти» и не пахнет...**

может знать, когда и как оно им воспользуется. 



Дистилляция  
Абсорбция  
Экстракция



**SULZER**

**Зульцер Хемтех**

ООО "Зульцер Хемтех"  
г. Серпухов  
Тел.: +7 4967 78 0600  
Факс: +7 4967 78 1121  
info.russiamtech@sulzer.com

г. Москва  
Тел.: +7 499 271 3546  
Факс: +7 499 271 3547  
www.sulzercorp.ru

г. Санкт-Петербург  
Тел.: +7 812 449 0744  
Факс: +7 812 449 0743  
www.sulzerchemtech.com