

## **РЕКОМЕНДАЦИИ парламентских слушаний по вопросу «Проблемы и перспективы развития нефтегазового сектора Казахстана»**

В современных условиях устойчивое развитие государства во многом зависит от состояния нефтегазового сектора страны. Добывающий сектор в целом и нефтегазовая отрасль, в частности, были и остаются опорой нашей экономики. Именно в эту сферу идет основной поток иностранных инвестиций.

Глава государства Н.А.Назарбаев в «Стратегии «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» отметил, что «нефтегазовый комплекс Казахстана является локомотивом для всей экономики и способствует развитию других отраслей». Актуальность вопроса Глава нашего государства постоянно обозначает в своих ежегодных посланиях народу Казахстана и в других выступлениях. Так на XI Форуме межрегионального сотрудничества Казахстана и России он сказал: «Нефть и газ - наш основной конек, и не надо нам бояться того, что мы сырьевые, это сырье мы будем экспортировать, зарабатывать деньги и на эти деньги делать современную индустрию».

Успешное развитие нефтегазовой отрасли во многом будет способствовать достижению цели вхождения к 2050 году в число тридцати наиболее развитых стран мира.

В настоящее время состояние нефтегазового сектора, несмотря на то, что объемы добычи нефти в последние годы увеличиваются, характеризуется множеством проблем, связанных с колебаниями цен на нефть и нефтепродукты, которые отражаются на развитии экономики страны.

Наряду с объективными причинами, связанными со снижением цен на нефть на мировом рынке, имеются и субъективные, присущие только для нашей страны.

В частности, в свете прогнозируемого после 2030 года снижения объемов добычи нефти в Казахстане, вызывает тревогу отставание прироста разведанных запасов нефти и газа от темпов их добычи. Во многом это связано с существующим состоянием геологической отрасли, которое характеризуется разрозненностью ее отдельных звеньев, отсутствием современных инфраструктуры и новых технологий в отрасли, слабым научно-методическим и технологическим обеспечением геологических исследований и геологоразведочных работ, нестабильностью и недостаточностью их финансирования, отсутствием высококвалифицированных кадров новой формации. По этой же причине государство слабо контролирует динамику изменения состояния недр.

Другой серьезной проблемой является то, что действующие контракты на недропользование не предусматривают поставку нефти на внутренний рынок в необходимом объеме.

При этом, вопросы себестоимости добываемой нефти и газа являются недостаточно прозрачными. Налоговая нагрузка на недропользователей не учитывает стадии разработки месторождений и приводит к удорожанию добываемой нефти.

Казахстан не использует имеющиеся запасы метана угольных месторождений.

Существующая система ценообразования, а также механизм поставок газа и ГСМ на внутренний рынок требуют обеспечения прозрачности.

В сфере обеспечения сжиженным газом отсутствует единая ценовая политика, вследствие чего цены на розничном рынке сжиженного газа в стране различаются более чем в 2 раза.

Казахстанские нефтеперерабатывающие заводы не в полной мере используют свои возможности по более глубокой переработке нефти.

Реализуемые автозаправочными станциями нефтепродукты, также как и поставляемый товарный газ зачастую не соответствуют стандартам качества.

Газовое хозяйство имеет высокую степень износа существующей газораспределительной системы. Не уделяется должное внимание вопросам обеспечения безопасной эксплуатации этого хозяйства и газификации отдаленных населенных пунктов сжиженным газом.

Все эти вопросы требуют системного решения, в том числе путем внесения изменений в законодательство.

На основании анализа текущей ситуации в нефтегазовой сфере и по результатам проведенных Парламентских слушаний, участники приняли следующие **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

### **В целом по нефтегазовому сектору**

Правительству Республики Казахстан:

1. Принять долгосрочную концепцию развития нефтегазовой отрасли.
2. Пересмотреть Комплексный план по развитию нефтегазового сектора на 2014-2018 годы, приведя в соответствие с программами «Нұрлы жол» и индустриально – инновационного развития. В Комплексном плане учесть увеличение внутренней потребности в ГСМ.
3. Принять меры по поддержке и развитию отечественных нефтесервисных компаний, увеличению доли местного содержания с использованием опыта других стран – членов ВТО.

## **В сфере геологоразведки**

4. Основной акцент в работе государственного органа в сфере геологии и геологоразведки сосредотачивается на вопросах недропользования в сфере твердых полезных ископаемых, поскольку он является структурным подразделением Министерства инвестиций и развития. При этом вопросам недропользования в сфере нефти и газа уделяется меньше внимания, так как эти вопросы, также как и вопросы добычи угля, отнесены к компетенции Министерства энергетики.

В условиях ведомственной разобщенности геология и геологоразведка, призванные создавать научную базу для всей сферы недропользования, не в состоянии обеспечить комплексное и системное изучение недр.

В этой связи Правительству необходимо рассмотреть вопрос создания самостоятельного государственного органа в сфере геологии и геологоразведки, неподведомственного отраслевым министерствам (возможно – совместно с органом по охране окружающей среды).

5. Государство не на должном уровне контролирует динамику изменения состояния недр, зачастую опирается на разведанные инвесторов. Такая недооценка государством стратегического значения наличия собственной информационной системы о состоянии недр недальновидна и недопустима.

Необходимо обеспечить собственную накопительную базу для хранения образцов недр и анализа информации о происходящих процессах в недрах.

Правительству необходимо предусмотреть в республиканском бюджете средства на разработку технико-экономических обоснований на строительство хранилищ в пяти областях Казахстана, отвечающих современным требованиям, и в дальнейшем обеспечить их строительство и содержание.

6. Темпы прироста разведанных запасов нефти и газа в Казахстане отстают от темпов их добычи. Министерству инвестиций и развития Республики Казахстан необходимо обеспечить реализацию Программы геологоразведочных работ в Республике Казахстан на 2015 -2019 гг. в полном объеме.

7. Геологическая информация прошлых лет утратила стратегическую значимость, но остается засекреченной. Это вынуждает недропользователей бурить новые разведочные скважины, что, в конечном итоге, приводит к удорожанию себестоимости добываемого сырья.

Руководствуясь мировым опытом по привлечению инвестиций в недропользование, наращиванию масштабов проведения геологических

работ, в том числе с привлечением инновационных технологий, Правительству необходимо инициировать поправки по:

предоставлению недропользователям геологической информации на безвозмездной основе - в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»;

рассекречиванию геологической информации - в Закон Республики Казахстан «О государственных секретах».

8. Действующее налоговое законодательство не стимулирует недропользователя, осуществляющего добычу полезных ископаемых, одновременно заниматься их разведкой. Существуют также пробелы в законодательстве, связанные с тем, что оно не учитывает возрастающую тенденцию изменения контрактной территории в глубину.

В целях исключения рисков завышенной оплаты недропользователем бонуса коммерческого обнаружения за запасы полезных ископаемых, извлекаемость которых еще требует доразведки, а также стимулирования недропользователей к разведке контрактной территории в глубину Правительству необходимо рассмотреть возможность внесения поправок в Налоговый кодекс в части изменения порядка уплаты бонуса коммерческого обнаружения и установления размера подписного бонуса при изменении контрактной территории по глубине.

### **В сфере добычи нефти и газа**

9. Стоимость горюче-смазочных материалов и газа, реализуемого населению, в значительной степени зависят от цены реализации на внутреннем рынке добываемых нефти и газа. В то же время, вопрос себестоимости добываемой нефти и газа является недостаточно прозрачным. Пик добычи на многих месторождениях уже прошел и имеется тенденция к ее снижению. Налоговая нагрузка на недропользователей не учитывает стадии разработки месторождений и приводит к удорожанию добываемой нефти.

Для устранения этих недостатков:

Правительству Республики Казахстан:

- внести предложения по поправкам в Налоговый кодекс Республики Казахстан, предусматривающим:

пересмотр действующей системы налоговых и неналоговых отчислений недропользователей с целью создания прозрачного и объективного механизма налогообложения;

снижение налоговой нагрузки на недропользователей при разработке истощенных месторождений для обеспечения наиболее полного освоения запасов нефти и сохранения рабочих мест;

Министерству энергетики Республики Казахстан:

- провести финансово-экономический анализ деятельности каждой нефтегазовой компании с целью принятия мер по снижению производственной себестоимости добываемой нефти и газа.

- рассмотреть возможности по дальнейшей переработке нефти и газа с получением различных видов нефтехимической продукции с высокой добавленной стоимостью.

10. Имеет место трехкратное взимание значительных средств недропользователя за сверхнормативные эмиссии в окружающую среду в одном и том же размере на основании трех законодательных актов, которое также влечет удорожание себестоимости продукции.

В связи с тем, что штрафные санкции за сверхнормативные эмиссии взимаются с недропользователей в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом, с целью обеспечения принципа справедливости «одно нарушение – одно наказание» Правительству Республики Казахстан внести проекты поправок, предусматривающие:

- в Кодексе об административных правонарушениях - применение штрафа за сверхнормативные эмиссии только к самовольным выбросам, произведенным без экологических разрешений;

- в Экологическом кодексе - взыскание ущерба окружающей среде, нанесенного сверхнормативными эмиссиями, с применением только прямых методов оценки на основе очевидного факта нанесения вреда окружающей среде.

11. Действующие контракты не предусматривают поставку нефти на внутренний рынок в необходимом объеме. Соглашения о разделе продукции заключены на таких условиях, что Казахстан не вправе направлять свою долю нефти на внутренний рынок без соответствующей компенсации недропользователю потерь от ее экспорта.

В этой связи Министерству энергетики Республики Казахстан необходимо проработать возможные механизмы участия крупных недропользователей в обеспечении потребностей внутреннего рынка нефтью при обоюдном соглашении сторон.

12. В настоящее время значительно сократилось бесполезное сжигание попутного газа, за счет строительства заводов по его утилизации и переработке. Однако, имеет место обратная закачка попутного газа в пласты, когда существуют иные методы повышения пластового давления.

Для рационального использования попутного газа изучить другие методы повышения пластового давления в рамках аналитического исследования «Возможности увеличения КИН (коэффициента извлечения нефти) на нефтегазовых месторождениях РК, изучение передовых методов и технологий».

13. Казахстан обладает богатыми запасами метана, находящегося в угольных месторождениях. Однако, этот ресурс, практически, не используется.

С целью стимулирования добычи этого газа Правительству инициировать внесение норм по:

- добыче метана из угольных пластов в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»;
- обнулению НДС на метан угольных пластов в Налоговый кодекс.

14. Недропользователи исправно исполняют условия контрактов по обучению казахстанских кадров. Вместе с тем, многие молодые специалисты, получившие квалифицированное образование за рубежом, не востребованы ими. Министерству энергетики Республики Казахстан необходимо обеспечить мониторинг последующего трудоустройства казахстанских кадров, получивших образование за счет средств недропользователей, и организовать работу по стимулированию их целевого использования нефтедобывающими компаниями.

### **В сфере оборота нефти и продуктов ее переработки**

15. Существующая система ценообразования на ГСМ на внутреннем рынке непрозрачна. Наиболее нетранспарентными являются начальное и конечное звенья цепочки «поставщик нефти – НПЗ – оптовый поставщик нефтепродуктов – розничный реализатор». Действующее законодательство, предусматривающее установление предельных цен на розничную реализацию нефтепродуктов, не обеспечивает необходимого эффекта, так как оставляет возможность оптовым поставщикам манипулировать ценами на рынке нефтепродуктов.

В связи с этим Правительству Республики Казахстан:

- установить для местных исполнительных органов критерии определения региональных операторов распределения ГСМ, цены на которые регулируются государством, а также обеспечить прозрачность их деятельности при реализации нефтепродуктов внутри областей Республики Казахстан;

- изучить вопрос установления предельных цен на оптовую реализацию отдельных видов ГСМ, цены на розничную продажу которых регулируются государством;

- разработать и внести на рассмотрение Парламента поправки в Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов» по вопросам:

сокращения посредников между недропользователями и НПЗ (не более одного посредника);

введения с 2017 года обязательной реализации нефти недропользователями через товарные биржи в объеме не менее 30% от уровня среднемесячной добычи с целью обеспечения транспарентности цены нефти для поставки на НПЗ республики.

16. Казахстанские нефтеперерабатывающие заводы не в полной мере используют свои возможности по более глубокой переработке нефти. Отсутствие законодательного регулирования не позволяет им наладить производство бензина из отдельных продуктов первичной переработки нефти даже при наличии соответствующего оборудования.

В связи с этим Правительству Республики Казахстан необходимо инициировать внесение изменений в Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов» по вопросам переработки нефти, вакуумного газойля и других продуктов, получаемых из нефти и газового конденсата.

17. Серьезной проблемой является несоответствие отпускаемой с АЗС нефтепродуктов стандартам качества.

Правительству Республики Казахстан необходимо обеспечить действенный мониторинг соответствия нефтепродуктов требованиям стандартов качества не только при их производстве, но и при оптовой и розничной реализации.

### **В сфере газа и газоснабжения**

18. Низкое качество товарного газа вследствие завышенного содержания серы, приводит к износу газопроводов и, в конечном итоге, к удорожанию цены на газ для потребителей.

Правительству Республики Казахстан следует ужесточить контроль за соответствием качества товарного газа действующим стандартам и техническим регламентам.

19. Механизм поставок газа на внутренний рынок является несовершенным и часто приводит к дефициту сжиженного газа на

внутреннем рынке. Отсутствует единая ценовая политика на розничном рынке сжиженного газа, где цены по стране различаются более чем в 2 раза.

Серьезную обеспокоенность вызывают вопросы незаконного экспорта сжиженного газа, обеспечения безопасной эксплуатации устаревающего газового хозяйства, газификации отдаленных населенных пунктов сжиженным газом.

В связи с этим Правительству рекомендуется передать функции по управлению рынком сжиженного нефтяного газа Национальному оператору в сфере газа и газоснабжения (АО «КазТрансГаз»).

20. На фоне импортозависимости Казахстана по нефтепродуктам не в полной мере используются возможности «голубого топлива».

Правительству Республики Казахстан необходимо усилить работу по стимулированию перевода автомобильного транспорта страны на газомоторное топливо, расширению сети газозаправочных станций и изучить возможность снижения транспортного налога на газомоторный автотранспорт.

21. В четком законодательном регулировании и стимулировании наряду со сферой добычи нуждается сфера оборота метана из угольных пластов.

Рекомендовать Правительству Республики Казахстан внести в Парламент предложения по поправкам:

регулирующим оборот сырого и товарного газа из метана угольных пластов в Закон Республики Казахстан «О газе и газоснабжении»;

стимулирующим оборот метана из угольных пластов в Налоговый кодекс.

### **В сфере экологии и научного обеспечения недропользования**

Правительству Республики Казахстан:

22. Организовать работу по привлечению инвестиций в технологическое развитие нефтегазовой отрасли, трансферу технологий с учетом имеющегося опыта крупных транснациональных компаний, в том числе, направленных на сохранении экологии Каспия.

23. Внедрить в Казахстане передовой мировой опыт и технологии в сфере комплексной переработки угля с целью получения из него бензина и дизельного топлива.

24. Усовершенствовать систему мониторинга экологической ситуации и прогнозирования в районах нефтегазодобычи, особенно в северокаспийской зоне Казахстана.



25. Обеспечить эффективное взаимодействие и координацию совместной работы отраслевых министерств, предприятий, вузов и научных организаций для определения целей и задач научных исследований в нефтегазовой отрасли в соответствии с требованиями научно-технического прогресса.

26. Определить приоритеты развития научных исследований в сфере геологии и недропользования, источники их финансирования.

27. Пересмотреть систему подготовки научных кадров, которая должна быть встроена в индустриально-инновационное развитие страны, результатом которой должно быть решение конкретных проблем нефтегазовой отрасли.

28. Создать систему мониторинга актуальности НИР, ориентированных на рынок, выполнение планов внедрения и диагностики результативности исследований в нефтегазовой отрасли.

29. Разработать механизмы взаимодействия предприятий различных отраслей в целях развития научной базы нефтегазового машиностроения и модернизации оборудования, создания новых конструкционных материалов.

30. Обеспечить координацию инноваций в отрасли, ставя перед наукой конкретные задачи с ориентиром на расширение рынка нефтепродуктов. Привлекать экономическую и маркетинговую науки для определения перспективных ниш внутреннего и внешнего рынка.

31. Укрепить научными кадрами, оснастить новейшей техникой исследовательские организации отрасли, включая АО «КИНГ», для повышения технической компетенции в нефтегазовом секторе.

32. Выработать единую научно-технологическую политику отрасли с иностранными компаниями, работающими в нашей стране.

33. Осуществлять поиск источников финансирования исследований в нефтегазовой отрасли и привлекать международные и национальные компании к софинансированию прикладных исследований. Выстроить механизм взаимодействия функционирования Автономного кластерного фонда при «Парке инновационных технологий» с нефтегазовой отраслью.

34. Проработать механизм взаимодействия науки и производства по подготовке научных кадров. Создать условия и разработать программы для подготовки практикоориентированных научных кадров из специалистов нефтегазовой отрасли.

35. Пересмотреть критерии отбора в докторантуру, усилить исследовательский компонент образовательной программы, в которой подготовка докторов наук является научным ядром.

36. Определить в качестве приоритетных направлений исследования по нефтеотдаче пластов, подготовке нефти, нефтегазохимии, коррозии, катализаторов, моторных масел из отечественного сырья, получению полимерных материалов, утилизации попутного газа.