

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ В УКРАИНЕ МИНИМАЛЬНЫХ ЗАПАСОВ НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ

Рябцев Г.Л.

*доктор наук по государственному управлению,
кандидат технических наук, профессор,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Национальный технический университет Украины
«Киевский политехнический институт»,
Украина, г. Киев*

STATE AND PROSPECTS OF CREATING MINIMUM STOCKS OF CRUDE OIL AND PETROLEUM PRODUCTS IN UKRAINE

Riabtsev G.

*Doctor in Public Administration,
PhD (Engineering), Professor,
National Academy of Public Administration, office the President of Ukraine,
National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute"
Ukraine, Kyiv*

Аннотация

Проанализированы причины отсутствия в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов. Определено целевое состояние и разработаны механизмы их формирования. Доказано, что, учитывая кризисные обстоятельства, Украина не сможет выполнить Директиву 2009/119/ЕС в установленный срок. В то же время, Кабинету Министров Украины следует срочно начать формирование минимальных резервов, которые позволят избежать возможного дефицита. Прагматичным представляется создание меньшего по объему запаса нефтепродуктов с минимальной нагрузкой на государственный бюджет – с использованием таких инструментов как договоры резервирования или закупка нефтепродуктов за средства, вырученные от повышения налогообложения.

Abstract

The reasons for the absence in Ukraine required oil reserves are analyzed. Author of the article found the following. Given the crisis conditions, Ukraine won't be able to meet the requirements of Directive 2009/119/EC. However, the government should immediately initiate the formation of minimum reserves, which would avoid the deficit. The pragmatic way in the situation would be to create a smaller-scale oil and petroleum products stocks with minimal burden on the state budget – by using such tools as the purchase with funds from tax increases or reservation agreements.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, государственная политика, энергетическая безопасность Украины, Директива 2009/119/ЕС, минимальные запасы нефти и/или нефтепродуктов.

Keywords: mechanisms of public administration, public policy, energy security of Ukraine, Directive 2009/119/EU, minimum stocks of crude oil and/or petroleum products.

Постановка проблемы. В октябре 2012 года Украина присоединилась к решению Совета министров Энергетического сообщества D/2012/03/МС-ЕнС по выполнению Директивы 2009/119/ЕС Европейского парламента и Совета о создании минимальных запасов нефти и нефтепродуктов. В соответствии с ним Украина обязана до 1 января 2023 года сформировать постоянный резерв в расчёте на 90 дней среднесуточного импорта или на 61-дневное потребление при обычном уровне спроса, если этот показатель выше [1].

Столь длительный срок не должен ввести в заблуждение, так как создание требуемых запасов «с нуля» является длительным и затратным процессом. Например, Венгрии для создания постоянного резерва в соответствии с 61-дневным нормативом потребовалось четыре, Румынии – пять лет. При этом, по расчётам автора, для формирования соответствующего запаса нефти в Украине необходимо 2 млрд долл. капитальных и 50 млн долл./год операционных затрат; для аналогичного резерва нефтепродуктов: 100...200 млн долл. – на подготовку соответствующей инфраструктуры, 400...600 млн долл./год – на формирование самого запаса и 20...40 млн долл./год, чтобы обеспечить необходимые условия его хранения и обновления.

Учитывая это, отсутствие действенных механизмов формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов становится одной из актуальных проблем государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности.

Анализ последних публикаций по проблематике и выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. За последние 20 лет в мире опубликовано большое количество работ, посвященных вопросам формирования и использования резервов нефти и нефтепродуктов, в том числе А. Антипиным, В. Бушуевым, А. Варламовым, И. Корниловым и Д. Прейгером, Б. Типпи, Л. Униговским, М. Харисовым. Вместе с тем, в науке государственного управления ощущается нехватка научных разработок по механизмам формирования резервов углеводородного сырья и управления ими.

Целью статьи является определение состояния и перспектив формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов.

Действующая государственная политика по созданию в Украине запасов нефти и нефтепродуктов. Процесс формирования минимальных запасов нефти и нефтепродуктов инициировался не раз. Однако соответствующие нормативные документы устанавливали нереальные сроки их формирования и не предполагали выделение средств. Например, в январе 2006 года правительство обязало Государственное агентство резерва до 1 ноября сформировать запас бензина и дизельного топлива в объеме 10 процентов от их потребления, однако не смогло направить на их приобретение 2,5 млрд грн, не предусмотренных бюджетом.

Не были выделены средства и на создание в ноябре 2006 года стабилизационного запаса нефтепродуктов. Приобретенное сырье планировалось хранить в резервуарах ОАО «Укртранснафта» и перерабатывать на Кременчугском нефтеперерабатывающем заводе (НПЗ). Полученные 80...110 тыс. т бензина и 100...130 тыс. т дизельного топлива планировалось продавать аграриям и другим потребителям с минимально возможной наценкой и только во время сезонного роста цен. Не получив необходимого для приобретения нефти кредита, Министерство топлива и энергетики Украины попыталось привлечь к формированию запаса ЗАО «Укргаз-Энерго». Однако неэффективные действия этой компании привели к затовариванию Кременчугского НПЗ нефтепродуктами, которые были намного дороже, чем в среднем по рынку. Не оправдались и надежды хранить топливо в резервуарах Государственного предприятия «Укртранснафтопродукт». Оно оказалось неспособным принимать необходимые объемы бензина и дизельного топлива. Поэтому нефтепродукты, произведенные из сырья, закупленного на пике стоимости, хранились в резервуарах Лисичанского НПЗ на коммерческих условиях.

Из-за отсутствия нужных ресурсов не была реализована и Концепция создания в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов на период до 2020 года, одобренная распоряжением Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2009 года № 1498-р [2].

Вопросы эффективности закупки и учета рисков, связанных с кредитованием запаса при значительной изменчивости цен на нефть, не были рассмотрены и в апреле 2011 года, когда Национальная акционерная компания «Нафтогаз Украины» приобрела очередную партию сырья для «стабилизационного запаса». Тринадцать безрезультатных аукционов, во время которых компания пыталась продать полученное из этой нефти топливо на 5...11 процентов дороже его рыночной стоимости, фактически доказали, что «формирование стабилизационного запаса» понималось органами исполнительной власти как способ компенсации за государственный счет убытков от неэффективного хозяйствования отдельных компаний.

Не менее подозрительной, по мнению автора, выглядела и попытка ПАО «Укртранснафта» создать в 2014 году «стратегический резерв» на базе 675 тыс. т технологической нефти, изъятой из магистральных трубопроводов в марте-мае 2014 года. Необходимость этого шага связывали с угрозой захвата сырья сепаратистами, хотя объем ресурса в зоне проведения антитеррористической операции составлял всего 200 тыс. т.

По информации автора, около 400 тыс. т сырья ПАО «Укртранснафта» планировалось переработать на Кременчугском НПЗ, а 275 тыс. т – разместить на хранении в резервуарах компаний, контролируемых финансово-промышленной группой «Приват». Однако предлагаемая плата за переработки нефти в Кременчуге составляла 1080 грн за тонну (в 2011-2012 годах Лисичанский НПЗ осуществлял переработку по 288 грн/т, Кременчугский – по 670 грн/т), а технологические потери завода были установлены на уровне 11,8 процентов, что почти вдвое превышало средний уровень. С учетом этого экспорт сырья с закупкой соответствующих объемов нефтепродуктов за рубежом позволили бы ОАО «Укртранснафта» сэкономить около 33 млн долларов США. Остался неопределенным и вопрос цены нефти, которую планировалось передать Кременчугскому НПЗ, поскольку разница между ее балансовой и рыночной стоимостью составляла около 280 млн долларов США.

При этом работы по вытеснению нефти происходили при отсутствии проектной документации и экологической экспертизы, без подтверждения права собственности на изъятую нефть и без согласования с Кабинетом Министров и Министерства энергетики и угольной промышленности Украины.

Учитывая это и с учетом прецедента 2009 года, когда на Кременчугском НПЗ было переработано технологическое сырье ОАО «Укртранснафта», которое находилось на ответственном хранении, Генеральной прокуратурой была начата проверка законности вытеснения технологического сырья оператором нефтетранспортной системы Украины. К сожалению, до сего дня результаты расследования широкой общественности неизвестны.

Нет сомнений, что похожие проблемы могут возникнуть и при формировании минимальных запасов нефти и нефтепродуктов, необходимость создания которых определена решением Совета министров Европейского энергетического сообщества по выполнению Директивы 2009/119/ЕС, к которому Украина присоединилась в октябре 2012 года.

Состояние формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов. Минимальные запасы нефти и нефтепродуктов должны формироваться в расчете на 90 дней среднесуточного импорта или на 61-дневное потребление при обычном уровне спроса, если этот показатель выше. Поскольку указанный процесс является длительным и затратным, запасы следует создавать поэтапно, параллельно с разработкой соответствующих механизмов финансирования.

Структура запаса должна предусматривать оперативное реагирование на быструю смену обстановки. Поэтому создавать резерв сырья отечественной добычи (в размере 25 процентов его годового потребления) на первом этапе формирования минимальных запасов нецелесообразно.

Приоритетной задачей ближайшего времени стать создание резерва моторного топлива, рассчитанного на 20-дневное потребление обычного уровня спроса (550 тыс. т).

Структура такого запаса должен соответствовать структуре продаж светлых нефтепродуктов за наличные (65 процентов бензина и 35 процентов дизельного топлива), а именно 350 тыс. т бензина марки А-95-Евро вида II и 200 тыс. т дизельного топлива (в апреле-октябре – марки С; в ноябре-марте – марки F). Выбор марки бензина обусловлен наибольшими объемами его потребления в Украине и определяющим влиянием на внутреннее ценообразование.

В 2016-2025 годах следует предусмотреть дальнейшее наращивание объема резервов каждым субъектом хозяйствования, работающих на рынке, до 10 процентов от годовой реализации (в целом для 2015-2025 годов – 1,13 млн т автомобильного бензина и 1,35 млн т дизельного топлива).

С 2021 года, параллельно с формированием запасов нефти и нефтепродуктов, следует перейти к созданию гибкого стратегического энергетического резерва, поскольку наличие только нефтяного запаса в его нынешнем понимании приведет к созданию структуры, неэффективной с точки зрения энергетической безопасности. При этом:

- структура энергетического резерва Украины должна соответствовать структуре энергопотребления, объединять запасы различных видов топлива и энергии и обеспечивать устойчивое функционирование всех отраслей экономики, а не только транспорта (как нефть и нефтепродукты);

- каждый потребитель должен иметь возможность в разное время использовать разные источники, при этом структура энергопотребления на местах должна определяться, исходя из экономической и экологической целесообразности;

- производство топлива и энергии должно быть децентрализовано;

- запасы топлива и энергии должны быть созданы в каждом регионе с сохранением функций государства по управлению ими в период, учетом структуры энергопотребления и разного времени сезонных нагрузок;

- энергетические потоки должны быть разукрупнены.

При этом задачу оптимизации можно сформулировать следующим образом:

- ограничение – заданный уровень энергетической безопасности, учитывающий структуру регионального энергообеспечения и энергопотребления; сроки выхода страны на заданный уровень безопасности;

- целевая функция – стоимость проекта, определяемая поэтапно, но минимизируемая для проекта в целом.

Таким образом, целевыми состояниями формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов должны стать:

- в 2017 году – наличие резерва моторного топлива, рассчитанного на 20-дневное потребление для обычного уровня спроса;

- к 2025 году – наличие минимальных запасов нефти и нефтепродуктов в объемах, предусмотренных Директивой 2009/119/ЕС и ее последующими редакциями;

- к 2035 году – наличие гибкого стратегического энергетического резерва, гарантирующего энергетическую безопасность страны и способного смягчать влияние кризисных явлений на мировом рынке.

Основные механизмы формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродуктов. Минимальные запасы нефти и нефтепродуктов в Украину должны формироваться по смешанной государственно-частной модели, в соответствии с которой управление запасами будет осуществлять специальное агентство (ассоциация), в состав

которого будут входить участники рынка и представители органов государственной власти.

С этой целью следует:

1. К 1 января 2017 года дополнить действующее законодательство нормативно-правовыми актами, устанавливающими организационно-экономические основы формирования и управления стабилизационным запасом нефтепродуктов, в частности разработать механизмы и условия его формирования, хранения, разблокировка (использования) и обновления.

В частности, закупку нефтепродуктов для формирования запаса следует осуществлять в случае острой необходимости и в периоды прогнозируемого снижения цен на нефть с учетом временного лага в 2...3 недели. Обновление запаса следует выполнять дважды в год в период прогнозируемого роста цен на нефтепродукты, но не более чем на 25 процентов. При этом прогнозирование ценовой динамики должно осуществляться с использованием теоретических моделей, опирающихся на гипотезы об экономических процессах, которые происходят на топливном рынке.

Решение об использовании запаса каждого из видов нефтепродуктов следует принимать для каждого региона в случае роста розничных цен на соответствующий ресурс более чем на пять процентов в течение десяти суток.

2. К 1 января 2017 года создать структуру по управлению стабилизационным запасом, что предусматривает:

- создание органа управления, способного в пределах своих полномочий формировать структуру запаса и управлять им;

- привлечение к формированию запаса участников рынка;

- разработку регламента работы всех участников создания, обслуживания и функционирования запаса;

- выделение минимальных запасов нефти и нефтепродуктов из структуры государственных запасов особого периода, запасов государственного резерва и других целевых запасов страны.

3. К 1 января 2017 года создать систему обнародования информации о формировании, хранении, разблокировке (использованию), обновлению стабилизационного запаса нефтепродуктов.

4. К 1 января 2024 года сформировать инфраструктуру минимальных запасов нефти и нефтепродуктов с учетом потребностей регионов, а также имеющегося на их территории резервуарного парка нефтедобывающих, нефтетранспортных и нефтеперерабатывающих предприятий, морских и железнодорожных терминалов, предприятий нефтепродуктообеспечения, армейских и ведомственных нефтебаз.

Минимальные запасы нефтепродуктов должны быть распределены следующим образом:

- в западном регионе (Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровенская, Тернопольская, Хмельницкая, Черновицкая области) – 27 процентов общего запаса, в частности во Львовской области – 7 процентов;

- в северном регионе (Житомирская, Киевская, Сумская, Черниговская) – 23 процентов, в том числе в Киевской области – 18 процентов;

- в центральном регионе (Винницкая, Днепропетровская, Кировоградская, Полтавская, Черкаска) – 20 процентов, в том числе в Днепропетровской области – 8 процентов;

- в восточном регионе (Донецкая, Луганская, Харьковская) и Запорожской области – 17 процентов;

- в южном регионе (Одесская, Николаевская, Херсонская) – 13 процентов.

Для хранения топлива можно использовать мощности участников рынка (объемом более 1 млн т, в том числе группы «Приват» – 700 тыс. т), резервуары Министерства обороны (до 900 тыс. т), Морского нефтяного терминала «Южный» (170 тыс. т) и других

перевалок, Государственного предприятия «Укртранснафтопродукт» (30 тыс. т) и ПАО «Укргаздобыча» (20 тыс. т), инвентаризацию которых следует провести в 2016 году.

Основными механизмами финансирования формирования в Украине минимальных запасов нефти и нефтепродукты должны стать:

– закупка нефтепродуктов за счет средств, вырученных от повышения уровня налогообложения бензина и дизельного топлива. Для формирования запаса в соответствии с 60-дневным нормативом в течение шести лет достаточно увеличить акцизный налог на бензин и дизельное топливо на 22 и 20 евро/т (или на 60 коп. в пересчете на литр). При этом следует разъяснить гражданам Украины необходимость такого шага и законодательно предусмотреть целевое направление указанных средств на создание запаса;

– договоры бронирования, предусматривающие право выкупа в любой момент и по рыночным ценам запасов, принадлежащих сторонним компаниям. Соответствующие услуги предоставляются агентствам, которые не имеют достаточных резервов, международными банками, в том числе Goldman Sachs, под 2...3 процента годовых (такое предложение уже поступало Национальной акционерной компании «Нафтогаз Украины» в мае 2012 года).

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Учитывая кризисные обстоятельства, сложившиеся в последние годы, Украина не сможет выполнить Директиву 2009/119/ЕС о создании до конца 2023 года системы запасов нефти и нефтепродуктов в эквиваленте 90 дней среднесуточного импорта или 61 дня среднесуточного внутреннего потребления.

Прагматичным путём является создание меньшего по объёму запаса нефтепродуктов с минимальной нагрузкой на государственный бюджет – с помощью таких инструментов как договоры бронирования или закупка нефтепродуктов по средствам, вырученные от повышения уровня налогообложения. Процесс должен начаться с дополнения действующего законодательства организационно-экономическими принципами создания запаса, формирования институциональной структуры его управления, разработки механизмов и условий создания, хранения, использования и обновления.

Литература

1. Decision 2012/03/MC-EnC on the Implementation of Directive 2009/119/EC in the Energy Community [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/1766178/0633975ABC057B9CE053C92FA8C06338.PDF (дата звернення 01.06.16).

2. Про схвалення Концепції створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року : розпор. Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2009 р. № 1498-р [Электронный ресурс] / Законодавство України. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1498-2009-p> (дата звернення 01.06.16).