

УДК 338.2.(470.21)+(571)

## «БЕНЗИНОВЫЕ КРИЗИСЫ» В РОССИИ: ОПЫТ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ

Биев А. А.

*ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина» Кольского научного центра РАН, 184209, Апатиты, ул. Ферсмана 24а, e-mail: [biyev@mail.ru](mailto:biyev@mail.ru)*

---

Статья посвящена изучению проблемы обеспечения устойчивости российского внутреннего рынка нефтепродуктов (моторного топлива). Рассмотрены ключевые вопросы формирования национального и регионального рынков нефтепродуктов. Описаны проблемы государственного регулирования рынков топливно-энергетических ресурсов. Исследовано современное состояние региональных систем топливно-энергетического обеспечения и основные направления их модернизации. Предпринята попытка обобщения соответствующего опыта федеральных и региональных органов управления на территориях нескольких российских северных регионов по преодолению последствий т.н. «бензинового кризиса», произошедшего в 2011 году. Дана оценка текущим процессам изменения рынков топливных поставок на Севере и Дальнем Востоке РФ, подведены некоторые промежуточные итоги. Работа адресована экономистам, специалистам органов регионального и местного управления, представителям предприятий нефтяной промышленности, а также всем тем, кто интересуется топливно-энергетической проблематикой развития Севера нашей страны.

---

Ключевые слова: Россия, северные регионы, рынки моторного топлива, поставки.

## FUEL CRISES IN RUSSIA: THE EXPERIENCE OF NORTHERN REGIONS TO OVERCOME

Biyev A. A.

*Department of regional and municipal policy in the North of Russia, Federal State Budget Institution of Science Luzin Institute for economic studies of The Kola Science Centre of the RAS, e-mail [biyev@mail.ru](mailto:biyev@mail.ru)*

---

The article is devoted to a problem of petroleum market sustainability in Russia. The key questions of national and regional petroleum market formation are considered. The problems of governmental regulation of fuel and energy markets are described. The present regional fuel and energy systems condition and ways to their modernization are considered. In this work an attempt to generalize proper experience of federal and regional authorities on northern territories of Russia to overcome gasoline crisis consequences in 2011 had been made. Current processes of Russia fuel delivery market formation on the North and Far East have described and also its intermediate summary being given. This work is intended for economists, specialists of regional and local authorities, representatives of oil industry enterprises as well as for anyone interested in issues of development of fuel and energy sphere in the North of our country.

---

Key words: Russia, northern regions, gas markets, deliveries

Произошедший в апреле – мае 2011 года в России топливный кризис выявил очередной сбой системы региональных систем нефтепродуктообеспечения (снабжения моторным топливом). Среди всех российских регионов наибольшие трудности в организации регулярных поставок, а также последовавшие за ними активные меры местных органов власти к сдерживанию роста цен на энергоносители отмечались в Алтайском Крае, р. Тыва, Иркутской, Мурманской, Архангельской, Сахалинской областях, Камчатском Крае, Санкт-Петербурге. Ожидание появления и развития ситуации острой нехватки нефтепродуктов в тех субъектах Федерации, где в территориальной организации производства отсутствует сфера нефтегазодобычи и переработки, было вполне закономерным. Однако возникновение недостаточного предложения на рынке автомобильных бензинов в Ярославской или, например, Иркутской области, где успешно функционируют крупные предприятия

отечественного ТЭК, является нехарактерной тенденцией. Это дает повод к рассуждениям о том, что развитие рыночной инфраструктуры и совершенствование организационных механизмов сферы регионального нефтепродуктообеспечения становятся задачами не менее важными, чем вопросы расширения территориального топливно-энергетического производства и транспортно-энергетических систем.

Действительно, задача построения конкурентных отношений в сферах переработки и регионального нефтепродуктообеспечения в последние годы приобретает первостепенное значение, однако решение ее происходит, на наш взгляд, не поступательно, а в обратном направлении. В 2011 году более чем в 50 субъектах Федерации доля крупнейших нефтекомпаний (т.н. вертикально-интегрированных нефтяных компаний, ВИНК) в рознице превышала 35 %. В каждом третьем регионе она составляла 50–60 %. Крупнейшая российская нефтяная компания «Роснефть» доминировала в пятнадцати регионах, ОАО «Лукойл» – в одиннадцати, «Сургутнефтегаз» – в четырех, «ТНК-ВР» и «Газпром нефть» – доминировали в трех регионах каждая. Независимые участники рынка доминировали в 20 регионах [1]. Если сравнивать динамику деления внутреннего рынка по сравнению с 2008 г., то закрепление региональных рынков за российскими ВИНК за это время существенно усилилось. В 2008 году крупнейшие компании удерживали ключевые позиции в 49 регионах, из них «Роснефть» контролировала рынки 14 субъектов Федерации, Лукойл – в 9 (по данным Федеральной антимонопольной службы в 2008 г.) [2].

На Севере РФ достаточно широко представлены независимые структуры мелкооптовой и розничной продажи нефтепродуктов со значительными долями рынка (свыше 5 %). Они практически монополично работают как минимум в 5 регионах (Республика Саха (Якутия), республика Тува, Магаданская область, Камчатский Край, Чукотский АО), однако практически все они занимаются закупками топлива у одного крупнейшего оптового поставщика и с точки зрения закупочной логистики являются зависимыми. Наиболее масштабные поставки нефтепродуктов для нужд потребителей северных субъектов Федерации осуществляют четыре вертикально интегрированные компании. В 10 северных субъектах Федерации лидирующие позиции на крупнооптовом рынке моторного топлива принадлежат ОАО «НК «Роснефть». Ведущая роль в региональном нефтепродуктообеспечении за этой компанией удерживается в наиболее проблемных с точки зрения топливной логистики северных регионах – республиках Тува, Саха (Якутия), Магаданской и Сахалинской областях, Камчатском Крае и др. Второй по значимости своего влияния на топливных рынках северных территорий является ОАО «Лукойл». Оно также осуществляет поставки на постоянной основе в направлении северных регионов, за исключением рынков Восточной Сибири и Дальнего Востока. Основной зоной рыночного

присутствия «Лукойла» являются регионы Северо-Западного Федерального округа (СЗФО), Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО), Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) – территорий, куда традиционно поставляется продукция наиболее близкорасположенного Ухтинского нефтеперерабатывающего завода (НПЗ). Нефтепродукты, производимые и поставляемые ОАО «ТНК-ВР Холдинг», реализуются на Севере, в основном, в трех регионах (республика Карелия, ХМАО, ЯНАО). ОАО «Газпром нефть» доминирует на рынках центральной Сибири, республики Саха (Якутия), ХМАО И ЯНАО.

В связи с усилением монопольного влияния крупнейших российских компаний на внутреннем рынке газа, нефти и нефтепродуктов, Президентом В. Путиным в своем послании Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. была напрямую озвучена необходимость организации продаж нефтепродуктов на внутреннем рынке с использованием механизма биржевых торгов. Считалось, что это приведет к оптимизации логистической цепи поставок, сокращению числа контрагентов, задействованных в схемах завоза, гарантированному обеспечению условий сделок купли-продажи их участниками, большей прозрачности процессов формирования стоимости и конечного ценообразования на региональных рынках. Цены биржевых торгов, в соответствии с Налоговым Кодексом РФ, признаются рыночными, и соответственно, наиболее справедливыми. Но, как показывает практика прошедших шести лет, внедрение данного рыночного механизма и запуск торговли на трех специализированных биржевых площадках пока не приносит ожидаемых результатов. В 2011 г. только 8 компаний участвовало в торгах, организуемых на площадке Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи (ЗАО «СПбМТСБ»), которая этим же нефтяным компаниям и принадлежит. Несмотря на это, Правительство РФ полагает, что сила воздействия инструмента биржевых продаж на внутренний рынок вполне достаточна (в 2011 г. объем биржевых торгов нефтепродуктами был способен удовлетворить около 10 % внутреннего рынка), но существует необходимость дополнять его другими средствами стимулирования рыночного спроса и предложения. Стимулировать спрос и предложение предполагалось, в том числе, и за счет государственного финансирования. В первой половине 2011 г. в Правительстве и Государственной Думе активно обсуждалась инициатива перевода сферы государственных закупок нефтепродуктов с электронных на биржевые торговые площадки [3]. Таким образом, не менее половины от общего объема нефтепродуктов для организаций, финансируемых из бюджетных источников, в т.ч. финансируемых по программе «северного завоза», должна была приобретаться на одной из трех биржевых торговых площадок. Позднее вице-премьер И. Сечин своей рекомендацией в

целях роста ликвидности торгов и выработки единых ценовых индикаторов, «сократил» предлагаемый список бирж до одной (ЗАО «СПБМТСБ»).

Для усиления других инструментов рыночного регулирования, в частности, формирования адекватного существующим потребностям отечественной экономики рыночного предложения. Правительство, совместно с Федеральной антимонопольной службой (ФАС) и Министерством энергетики разрабатывало ряд направлений по наращиванию устойчивости национального рынка нефтепродуктов. В этом ряду особо выделялась необходимость создания «... независимого переработчика, создание или покупка на рынке нефтеперерабатывающих мощностей», которые можно было бы использовать для процессинга нефти для малых и средних компаний, «для тех, кто не имеет вертикальной структуры своего акционерного капитала» (И. Сечин, май 2011 г.). Одной из причин проблемы поставок моторного топлива, возникших на рынках ряда северных и «несеверных» регионов в 2011 г., принято считать искусственно созданный дефицит в тех субъектах Федерации, где значительную долю рынка мелкооптовых и розничных поставок нефтепродуктов занимают не входящие в структуру интегрированных компаний поставщики. Они представляют собой сбытовые фирмы, занимающиеся закупкой топлива у крупных компаний, завозом его в регион и мелкооптовой (розничной) перепродажей. По утверждению заместителя Министра Энергетики РФ (С. Кудряшов, 2011 г.), «... в основном, в этих регионах и возникли наибольшие сложности» [4]. Таким образом, в Правительстве РФ снова возобладало мнение о том, что появление проблемы надежности и регулярности внутренних поставок обусловлено отсутствием у независимых предприятий выбора различных вариантов источника закупок. Того же мнения придерживалась экс-министр экономического развития Э. Набиуллина: «Я считаю, что наряду с ВИНК на рынке должны быть независимые нефтеперерабатывающие заводы. Сегодня, на наш взгляд, текущую ситуацию с бензином можно регулировать оперативными мерами. Но чтобы кризисы не повторялись, нужно развитие конкуренции в широком смысле слова» [5]. Вопрос о реализации данного направления уже рассматривался в 2009 г., однако дальнейшего хода тогда не получил. Первым предприятием, способным стать основным источником целевых поставок нефтепродуктов для обеспечения продаж независимых торговых структур, по мнению экспертов, мог быть один из активов ОАО «Русснефть» (АФК «Система») – оренбургский завод «Орскнефтеоргсинтез». Предполагалось, что в 2012 г. данное предприятие войдет в состав государственного концерна ОАО «Роснефтегаз» и основным источником поставок нефти для него станет также входящая в данный концерн «Роснефть». Таким образом, проблема создания независимого переработчика была бы решена за счет государства, но остается непонятным, каким образом развитию конкуренции на

региональных топливных рынках способствовала бы перспективная зависимость от поставок нефти компанией, заинтересованной в дальнейшем переделе рынков и имеющей прямой интерес в получении от этого процесса коммерческой прибыли. В любом случае, продажа «Орскнефтеоргсинтеза» «Роснефтегазу», как планировалось в 2011–2012 гг., так и не состоялась. Поэтому Минэнерго и Минэкономразвития рассматривались и другие альтернативы, в т.ч. вариант не приобретения, а строительства совершенно нового предприятия, контроль над функционированием которого не будет находиться в единоличном ведении одной структуры, пусть даже и государственной.

Автору представляется, что в аспекте изучения опыта оптимизации сферы поставок нефтепродуктов в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, разрешения существующих там проблем энергодефицита, привлечение независимого нефтеперерабатывающего предприятия, расположенного на юге России, наоборот, только усложнило бы транспортные схемы организации завоза, тем более что для этих целей оно и не предназначалось. С точки зрения территориальной энергетической безопасности и надежности снабжения потребителей зоны Севера и Арктики РФ, совершенствование существующей системы топливно-энергетического обеспечения должно идти здесь классическим путем, т.е. за счет приближения центров производства к центрам потребления и развертывания энергопроизводства на самих северных территориях.

В связи с этим постулатом, например, заслуживает пристального внимания положительный опыт регионального руководства и коммерческих структур Кемеровской области (ЗАО «Нефтехимсервис», ООО «ХК «Кем-Ойл»»), где достаточно успешно реализуются проекты строительства формально независимого от крупнейших нефтяных компаний комплекса нефтепереработки (НПЗ в Яйском и Анжеро-Судженском районах Кемеровской области). В ЯНАО то же направление разрабатывало ООО «Пурнефтепродукт», возведя в конце 2007 года собственный малый комплекс нефтепереработки, вынужденное, таким образом, решать задачу снижения зависимости от ценовой политики своих поставщиков.

Идея создания в приарктической зоне России достаточно крупного предприятия нефтепереработки, способного покрыть внутренние потребности региона в нефтепродуктах, поставлять свою продукцию в другие северные регионы по программе «северного завоза» с использованием трассы Северного Морского Пути и одновременно участвовать в экспортных поставках, тоже появилась сравнительно давно. Примерами таких проектов являются планы создания объектов нефтепереработки в Мурманской области, республике Саха (Якутия), Сахалинской области и других северных регионах. Вследствие традиционно базовой роли Мурманской области в обеспечении поставок по Северному морскому пути,

наиболее масштабные проекты предлагались к реализации в данном регионе. В числе разработчиков были как крупные интегрированные (ОАО «Лукойл», «Газпром»), так и независимые компании (ООО «Гамма Север», ЗАО «Корпорация Синтез»). Тем не менее, до стадии начала возведения производственных объектов федеральными и территориальными надзорными органами региона ни одна компания допущена не была.

В целом, практика преодоления последствий сбоев в организации региональных поставок нефтепродуктов свидетельствует о том, что роль органов федеральной и региональной власти в качестве посредника между потребителями и производителями энергоресурсов в применяемой схеме управления подсистемами организации поставок топливных ресурсов и регулирования региональных топливных рынков в России остается неизменной. В условиях хозяйствования российских северных территорий она еще более усиливается. Реализация посреднической функции государства происходит при участии государственных нефтегазовых корпораций. В целом ряде северных регионов государственные компании ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром нефть» используются как инструменты сохранения устойчивости сложившейся системы топливных поставок. С точки зрения рядового потребителя именно они, а не независимые поставщики являются гарантом бесперебойности снабжения нефтепродуктами региона. Примеры использования посреднических усилий государственных и региональных органов власти во взаимодействии с крупнейшими хозяйствующими субъектами при преодолении последствий сбоев систем регионального нефтепродуктообеспечения достаточно широко известны. Ситуации, подобные событиям апреля – мая 2011 г. происходили в России и ранее (Московская область, Центральный регион, август – июнь 1997 г.; Санкт-Петербург, апрель 1999 г., Камчатский Край, декабрь 2007 г.; Иркутская область, апрель – июнь 2008 г.). В конечном итоге общая последовательность шагов по преодолению региональными органами власти различных последствий как «бензиновых» так и «мазутных» кризисов приводила лишь к укреплению позиций изначально доминирующих на региональных рынках нефтепродуктов крупных интегрированных компаний. А увеличение на рынке доли независимых компаний вовсе не становилось гарантией роста предложения и стабилизации цен на топливо. Например, в 2011 г. одним из северных регионов, где ситуация с поставками моторного топлива была наиболее напряженной, стала Республика Тыва. На территории республики отсутствуют сбытовые филиалы крупных нефтегазовых компаний, поэтому основное снабжение осуществляется независимыми коммерческими структурами. Закуп топлива производится предпринимателями Республики Тыва у оптовых поставщиков – предпринимателей, юридических лиц Республики Хакасия и Красноярского края. Региональные поставщики не смогли в условиях возникновения дефицита бензина напрямую

выступить субъектами отношений с крупными нефтеперерабатывающими заводами. Экстренно и самостоятельно организовать такую схему доставки оказалось не под силу ни одному из операторов республиканского рынка нефтепродуктов. В результате оптовые партии бензина доставлялись компаниями ОАО «Роснефть», «Газпром нефть», «Башнефть», «Газпром газэнергосеть» под гарантии Правительства республики. Цены на поставляемое топливо также регулировались местными органами власти. Финансирование закупок и транспортировки осуществлялось за счет специального резервного фонда Правительства. По итогам решения проблемы топливного кризиса властями Республики Тыва была выдвинута инициатива о создании на территории республики регионального оптового и сбытового звена с финансовым и организационным участием Правительства Тувы, а также формирования регионального топливного резерва. Аналогичные меры предприняло руководство Сахалинской области, где в мае и декабре 2011 г. наблюдался дефицит топлива на региональных автозаправочных станциях и последовавший за ним рост розничных цен. В декабре 2011 г. – январе 2012 г. в результате одновременного выведения на внеплановый ремонт парома Ванино (Хабаровский край) – Холмск (о. Сахалин) и роста экспортной загрузки Дальневосточной железной дороги на острове в очередной раз возникли перебои в снабжении моторным топливом. ОАО «Роснефть» было вынуждено дополнительно завозить танкерами нефтепродукты на Сахалин без участия в схеме поставки железнодорожной транспортировки. Правительством региона для повышения надежности снабжения Сахалинской области был разработан и согласован с «Роснефтью» ряд дополнительных инициатив. Среди них – увеличение на острове объемов топливных хранилищ компании, а также создание дочерней структуры «Роснефти» в регионе – ОАО «Роснефть-Сахалиннефтепродукт». Кроме того, областной администрацией было запланировано формирование и использование специального областного топливного резерва, который мог бы использоваться для стабилизации товарного предложения и приостановки роста цен. Чтобы избежать монополизации рынка, правительство Сахалина намеревалось также дополнительно привлечь крупного оптового поставщика в лице НК «Альянс».

Осенью 2011 года Правительство РФ начало реализацию программы по резервированию нефтепродуктов для предотвращения топливных кризисов. Основным исполнителем данного государственного проекта вновь должно было стать ОАО «Роснефтегаз». Для накопления резерва, включающего в себя светлые нефтепродукты (автомобильные бензины, дизельные топлива и авиакеросины), им были заключены контракты на закупку топлива с компаниями «ТНК-ВР», «Лукойл» и «Газпром нефть». Общий объем резерва, по оценке Минэнерго, должен превысить 2 млн т, что составляет примерно 2,2 % от национального годового потребления. Для создания резерва указанных

нефтепродуктов по действующим на тот момент оптовым ценам понадобилось бы в общей сложности более 56 млрд руб. Кроме резервуарного парка «Роснефтегаза» планировалось задействовать мощности по хранению ОАО «АК «Транснефтепродукт»».

Таким образом, альтернативным направлением разрешения проблемы надежности регионального снабжения нефтепродуктами (моторного топлива) стала идея формирования специальных федеральных и региональных резервов, которая получила широкое признание вплоть до самого высокого правительственного уровня. Эти резервы предполагалось использовать для товарной интервенции и выравнивания ценовых скачков в периоды, когда возникает ажиотажный спрос, значительно превышающий существующее рыночное предложение. Межнавигационные товарные резервы (в основном топливо и продукты питания) формируются на Севере практически в каждом регионе, где есть районы с ограниченной транспортной доступностью. Примером практического подхода в применении этих резервов может стать опыт организации системы централизованных топливных поставок в ЯНАО, где компанией «Ямалгосснаб» по согласованию с региональными органами власти ежегодно накапливается страховой резервный запас моторного и авиационного топлива (например, в 2010 г. он составил около 18 тыс. т различных видов нефтепродуктов).

Подводя некоторые итоги данного исследования, следует отметить, что формирование отечественного внутреннего рынка нефтепродуктов и обслуживающих его систем регионального нефтепродуктообеспечения продолжается. В ближайшие три года планируются существенные изменения в законодательстве, производственной и транспортно-энергетической инфраструктуре нашей страны, способные значительно увеличить риски крупнейших российских нефтеперерабатывающих предприятий, которые будут переложены на отечественного потребителя. Таким образом, в ближайшем будущем наиболее вероятно продолжение медленного, но устойчивого роста цен на внутреннем рынке нефтепродуктов, колебаний товарного предложения на нем. Это означает, что вероятность возникновения новых «бензиновых кризисов» в России пока остается достаточно высокой.

*Материалы данной статьи подготовлены при поддержке гранта Министерства образования и науки по ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., № 2012-1.2.1-12-000-3002-007, «Формирование стратегических приоритетов развития российской Арктики»*

## Список литературы

1. Гудков А. Нефтяным компаниям не позаправится // Коммерсантъ. № 167 (4708). 8 сентября 2011 г. URL <http://www.kommersant.ru/doc/1768287> (дата обращения 20 января 2012).
2. Информационное Агентство «Аи-92» [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://www.au92.ru/msg/20080627\\_8062708.html](http://www.au92.ru/msg/20080627_8062708.html) (дата обращения 30 июня 2012).
3. Информационное Агентство «РИА Новости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://ria.ru/economy/20110217/335181843.html> (дата обращения 10 декабря 2011).
4. Хасанов Т. Один честный нефтеперегонный завод на всю Россию // За Рулем. 2 июня 2011 г. URL <http://www.zr.ru/a/323328/> (дата обращения 10 июня 2012).
5. Швед А. Лекарство от кризиса. ТЭК России: информационно-аналитический журнал. №5. 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.tek-russia.ru/> (дата обращения 17 января 2013).

### Рецензенты:

Ларичкин Федор Дмитриевич, доктор экономических наук, профессор, директор ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина» Кольского научного центра РАН, г. Апатиты.

Скуфьина Татьяна Петровна, доктор экономических наук, профессор, ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина» Кольского научного центра РАН, зав. отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ, г. Апатиты.