

дицини / В.А. Ординський // Сімейна медицина. – 2007. – №3. – С. 4–6.

4. Пітко Я.М. Державне управління розвитком сімейної медицини Львівщини / Я.М. Пітко, Б.Б. Лемішко. – Львів, 2007. – 12 с.

5. Пітко Я.М. Роль державних органів управління у місцевого самоврядування в механізмі реформування первинної медико-санітарної допомоги: автореф. дис. на наук. ступеня канд. наук з державного управління: Спец 25. 00. 02 – механізми державного управління / Я.М. Пітко. – Львів, 2010. – 22 с.

6. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги Закон України від 07.07.2011 р. № 3611–VI.

7. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві Закон України від 07.07.2011 р. № 3612–VI.

УДК 351.82:622.276

Геннадій Рябцев

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РИНКУ НАФТОПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗАПАСІВ НАФТИ І НАФТОПРОДУКТІВ

Проаналізовано причини відсутності в Україні запасів нафти і нафтопродуктів. Щоб гарантувати енергетичну безпеку держави та забезпечити сталий розвиток паливного ринку, запропоновано сформуванню в країні гнучкий стратегічний енергетичний резерв і стабілізаційний запас нафтопродуктів.

Ключові слова: державна політика, енергетична безпека, стратегічний резерв нафти, стабілізаційний запас нафтопродуктів.

✎ Президент і Прем'єр-міністр України неодноразово доручали органам виконавчої влади створити запас нафти й нафтопродуктів у червні і грудні 2004 ., липні 2005 р., січні, березні і листопаді 2006 р., січні й лютому 2007 і 2008 рр. Але відповідні документи встановлювали нереальні строки виконання й не передбачали виділення коштів на придбання відповідних ресурсів. Наприклад, у січні 2006 р. уряд зобов'язав Держрезерв до 1 листопада сформувати запас бензину й дизельного палива в обсязі 10% від їхнього споживання, «забувши» виділити для цього 2,5 млрд грн, не передбачених бюджетом. Не було виділено кошти й на створення стабілізаційного резерву, обсяг якого «на початковому етапі» мав становити 300...400 тис. т. Придбану під час найменшого попиту (листопад-лютий) сировину передбачалося заливати в резервуари ВАТ «Укртранснафта», переробляти на Кременчуцькому нафтопереробному заводі (НПЗ), а одержані 80...110 тис. т бензину і 100...130 т ди-

зельного палива продавати сільськогосподарським виробникам та іншим споживачам з мінімально можливою націнкою і лише під час сезонного подорожчання. Не отримавши необхідного для придбання нафти кредиту, Мінпаливенерго спробувало залучити до формування запасу ЗАТ «Укргазенерго». Проте цей крок призвів до появи ознак дестабілізації українського паливного ринку [1, с. 22]. Неєфективні рішення компанії про закупівлю сировини наприкінці 2006 р. сприяли заторваренню Кременчуцького НПЗ нафтопродуктами, вартість яких виявилася набагато вища за ринкову. Не виправдалися й сподівання зберігати одержане паливо в резервуарах ДП «Укртранснафтопродукт» [2, с. 7]. Згадане підприємство виявилось неспроможним приймати необхідні обсяги палива. Внаслідок цього бензин і дизельне паливо, вироблені із закуплених ВАТ «Укртранснафта», вже під час підвищення цін (нагадаємо, спочатку планувалося придбати 300–400 тис. т), 100 тис. т сировини зберігалася в резервуарах Лисичанського НПЗ на комерційних умовах. При цьому без відповіді залишалися питання ефективності закупівель, не було методик використання коштів, відновлення запасів й врахування ризиків, пов'язаних з кредитуванням резерву за значної мінливості цін на нафту.

✎ Якщо такі проблеми виникли при формуванні незначного за обсягом стабілізаційного запасу, чого ж очікувати від створення на порядок більшого стратегічного резерву? Крім того, пропонувані Енергетичною стратегією України на період до 2030 р. шляхи залучення коштів приватних інвесторів є нереальними, а нестабільність економічного розвитку України не дозволяє сподіватися на її повноцінне державне фінансування. Між тим, за розрахунками автора, створення «з нуля» тримісячного запасу сировини в цінах 2007 р. вимагатиме 10 млрд грн капітальних і 0,2...0,3 млрд грн/рік операційних витрат, аналогічного резерву нафтопродуктів – 0,5...1,0 млрд грн на підготовку відповідної інфраструктури, 2...3 – на формування самого запасу і 0,1...0,2 млрд грн/рік, аби забезпечити необхідні умови його зберігання й відновлення. За наявності цих коштів резерв може бути створено за 4...6 років, протягом яких на його формування потрібно буде виділяти до 1,5% видатків державного бюджету або близько половини від суми, що йде на розвиток усієї вітчизняної промисловості й будівництва.

Не дивно, що рішення щодо державної політики в цій сфері не виконуються, хоча відсутність енергетичного маневру робить нашу країну вразливою до змінення ринкової кон'юнктури і залежності від експортерів паливно-енергетичних ресурсів, насамперед, від Російської Федерації як основного їх постачальника.

✎ Протягом останніх 20 років у світі опубліковано велику кількість праць, присвячених питанням державного регулювання нафтового комплексу, а також формування й використання стратегічного резерву нафти й нафтопродуктів, зокрема: О. Антипіною, В. Бушуєвим, О. Брагінським, С. Гошалом, А. Гуцалом, А. Коноплянником, А. Конторовичем, І. Корніловим, Д. Куїнном, Г. Мінцбергом, М. Портером, Д. Прейгером, Б. Тіппі, Л. Уніговським, М. Харисовою, Ю. Шафранником. Різним науково-теоретичним і практичним аспектам розвитку державного резерву присвячені праці: В. Войтенка, Дж. Вумека, П. Дейвіда, В. Демінга, Д. Джонса, А. Григор'єва, В. Покровського та ін. Разом із тим, у вітчизняній науці державного управління відчувається брак методичних розробок щодо формування державних резервів вуглеводневої сировини та управління ними.

© Рябцев Г.Л., 2012.

Метою статті є визначення шляхів вдосконалення державної політики розвитку ринку нафтопродуктів у частині створення умов, що унеможливають виникнення дисбалансу між попитом і пропонуванням і гарантують енергетичну безпеку держави.

Унаслідок неусталеності української термінології творці та аналітики політики не завжди розрізняють поняття стратегічного резерву й стабілізаційного запасу нафтопродуктів, що призводить до помилок у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері. Тому, по-перше, слід чітко розмежувати ці поняття. На думку автора, можна запропонувати такі визначення резервів і запасів:

- державний резерв нафти й нафтопродуктів призначено для забезпечення потреб України в особливий період (мобілізаційний резерв); забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; подання гуманітарної допомоги; надання державної підтримки окремим галузям народного господарства з метою стабілізації економіки;
- стратегічний резерв нафти й нафтопродуктів призначено для гарантування енергетичної безпеки країни та пом'якшення впливу кризових явищ на міжнародному ринку при імпортуванні великих обсягів нафти чи нафтопродуктів;
- стабілізаційний запас нафтопродуктів призначено для стримування зростання цін на них під час різкого збільшення попиту (зокрема ажіотажного) та/чи виникнення дефіциту на внутрішньому ринку;
- операційний (виробничий) запас нафтопродуктів призначено для використання нафтопереробними підприємствами під час тимчасових планових (чи екстремальних) зупинок для модернізації, реконструкції, ремонту й заміни технологічного обладнання;
- операційний (технологічний) запас нафти й нафтопродуктів призначено для підтримання технологічних процесів заповнення нафтогонів, резервуарів морських портів і нафтобаз, у тому числі обсяг нафтопродуктів, який неможливо відкачати з резервуарів з технологічних причин.

На думку автора, енергетичну безпеку України можна гарантувати, створивши гнучкий стратегічний енергетичний резерв, а не тільки нафтовий запас у його нинішньому розумінні. Наявність лише останнього призведе до створення неефективної з точки зору енергобезпеки структури. При цьому:

- структура енергетичного резерву України має відповідати структурі енергоспоживання, об'єднувати запаси різних видів палива та енергії і забезпечувати стійке функціонування всіх галузей економіки, а не лише транспорту (як нафта й нафтопродукти);
- кожен споживач повинен мати можливість у різний час використовувати різні джерела, при цьому структура енергоспоживання на місцях має визначатися, виходячи з економічної й екологічної доцільності (нафтовий резерв нездатний гарантувати енергетичну безпеку України, якщо Росія знову «вимкне газ»);
- виробництво палива та енергії має бути децентралізовано (з точки зору енергетичної безпеки вигідніше мати не один завод, що випускає 0,5 млн т біоетанолу на рік, а п'ятдесят установок продуктивністю по 10 тис. т/рік, що належать фермерам);
- запаси палива та енергії мають бути створені в кожному регіоні зі збереженням функцій держави

з управління ними в особливий період, урахуванням структури енергоспоживання й різного часу сезонних навантажень;

- енергетичні потоки мають бути розукрупнені.

Задачу оптимізації можна сформулювати в такий спосіб:

- обмеження – заданий рівень енергетичної безпеки, що враховує структуру регіонального енергозабезпечення та енергоспоживання; терміни виходу країни на заданий рівень безпеки;
- цільова функція – вартість проекту, що визначається поетапно, але мінімізується для проекту в цілому.

Пропонований підхід дозволить послабити наслідки подорожчання нафти й різкого зменшення частки традиційних видів палива, можливого вже за десять років. Проте його реалізація неможлива без створення багатовекторної, чарункової енергетики, яка враховуватиме пріоритетні напрямки національного й регіонального енергозабезпечення та енергозбереження. При цьому перехід до нового етапу розбудови українського паливно-енергетичного комплексу має полягати не стільки в широкому застосуванні альтернативних джерел енергії, скільки в активному впровадженні енергоефективних технологій з урахуванням регіональних особливостей споживання й виробництва енергетичних ресурсів. Адаже в простій заміні одного дорогого палива іншим (наприклад, бензину – біоетанолом, дизельного палива – рапсовим ефіром) немає жодного сенсу [3, с. 9].

Створення гнучкого стратегічного енергетичного резерву не виключає, а має йти одночасно з формуванням стабілізаційного запасу нафтопродуктів, призначеного для стримування зростання цін під час різкого збільшення попиту (зокрема ажіотажного) та/чи виникнення дефіциту на внутрішньому ринку.

У світі існує три основні моделі управління стабілізаційним запасом:

1) державна, відповідно до якої запаси формують, використовують, зберігають та оновлюють державні інституції. Це досягається шляхом надання необхідних функцій і повноважень, а також покладання відповідальності на уповноважений центральний орган виконавчої влади. Державними запасами, що є власністю уряду, управляють за кошти бюджету. Їх використовують за рішенням уповноваженого органу. Серед переваг моделі, яку реалізовано в Ірландії, Словаччині, Чехії й Фінляндії, – повний контроль з боку уряду та відсутність узгоджень з учасниками нафтового ринку питання управління запасами;

2) приватна, згідно з якою зобов'язання щодо управління запасами нафтопродуктів покладено на учасників ринку, тоді як держава лише контролює наявність та якість запасів. За кризових умов право власності компанії на сформовані ними запаси обмежується на користь уповноваженого органу виконавчої влади, який ухвалює рішення про їхнє використання, що є обов'язковими для виконання. Джерелом фінансування видатків зі створення приватних запасів нафтопродуктів є кошти компаній. Недоліком моделі, що працює в Бельгії, Великій Британії, Греції, Італії, є неможливість здійснення ефективного контролю держави над запасами;

3) змішана, відповідно до якої управління запасами нафтопродуктів здійснює спеціальна агенція (асоціація), до складу якої входять учасники ринку й представники органів державної влади. При цьому в кризових ситуаціях представники влади мають право вирішального голосу. Агенція (асоціація) фінансується за рахунок внесків її

учасників, а також залучених коштів. Таку модель, що мінімізує недоліки попередніх, застосовують шістнадцять країн-членів ЄС, зокрема; Австрія, Данія, Іспанія, Нідерланди, Польща, Португалія, Угорщина, ФРН, Швеція.

З метою створення в Україні стабілізаційного запасу нафтопродуктів за змішаною моделлю необхідно:

- доповнити чинне законодавство нормативно-правовими актами, що регулюють організаційно-економічні засади формування та управління стабілізаційним запасом нафтопродуктів, зокрема розробити механізми та умови його формування, зберігання, розблокування (використання) та оновлення;
- утворити інституційну структуру з управління стабілізаційним запасом, що передбачає: створення органу управління, що у межах своїх повноважень формуватиме структуру запасу та управлятиме ним; залучення до формування запасу учасників ринку нафтопродуктів; розроблення регламенту роботи всіх учасників створення, обслуговування та функціонування запасу; відокремлення стабілізаційного запасу нафтопродуктів від державних запасів особливого періоду, запасів державного резерву та інших цільових запасів країни;
- сформувати інфраструктуру стабілізаційного запасу з урахуванням потреб регіонів, а також наявного на їхній території резервуарного парку нафтовидобувних, нафтотранспортних і нафтопереробних підприємств, морських і залізничних терміналів, підприємств нафтопродуктозабезпечення, армійських і відомчих нафтобаз тощо;
- створити систему оприлюднення інформації про формування, зберігання, розблокування (використання), оновлення стабілізаційного запасу нафтопродуктів.

Стабілізаційний запас нафтопродуктів має бути розрахованим на 20-денне споживання за звичайного рівня попиту (300 тис. т). Структура запасу повинна відповідати структурі споживання нафтопродуктів (65% бензину і 35% дизельного палива), а саме 200 тис. т бензину марки А-95 і 100 тис. т дизельного палива (у квітні–жовтні – марки З; у листопаді–березні – марки Л). Вибір марки бензину А-95 обумовлений найбільшими обсягами його споживання в Україні й визначальним впливом на внутрішнє ціноутворення.

Стабілізаційний запас має бути розподілений у такий спосіб:

- у західному регіоні (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька) – 26% загального запасу, у тому числі в Львівській області – 7%;
- у північному регіоні (Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська) – 22%, у тому числі в Київській області – 17%;
- у центральному регіоні (Вінницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська) – 19%, у тому числі в Дніпропетровській області – 8%;
- у східному регіоні (Донецька, Луганська, Харківська) і Запорізькій області – 16%;
- у південному регіоні (Одеська, Миколаївська, Херсонська) – 12%;
- в Автономній Республіці Крим – 5% загального запасу.

Рішення про використання запасу кожного з видів нафтопродуктів має прийматися для кожного окремого регіону в разі зростання роздрібних цін на відповідний ресурс на 5% і більше протягом десяти діб.

Закупівлю бензину й дизельного палива для стабілізаційного запасу необхідно здійснювати у періоди прогнозованого зниження цін на нафту з урахуванням часового лагу в 2...3 тижні. Оновлення запасу слід виконувати щорічно в періоди прогнозованого зростання цін на нафтопродукти, але не більше, ніж на 25%. При цьому прогнозування цінової динаміки має здійснюватися з використанням теоретичних моделей, які спираються на гіпотези про економічні процеси, що відбуваються на ринку нафтопродуктів.

Щоб унеможливити виникнення дисбалансу між попитом і пропонуванням на ринку нафтопродуктів, гарантувавши енергетичну безпеку держави, в Україні слід створити:

- гнучкий стратегічний енергетичний резерв, призначений для гарантування енергетичної безпеки країни та пом'якшення впливу кризових явищ на міжнародному ринку при імпортуванні великих обсягів енергоносіїв; його структура має відповідати структурі енергоспоживання, об'єднувати запаси різних видів палива та енергії та забезпечувати стійке функціонування всіх галузей економіки, а не лише транспорту; при цьому структура енергоспоживання на місця має визначатися виходячи, з економічної й екологічної доцільності, кожен споживач повинен мати можливість у різний час використовувати різні джерела, виробництво палива та енергії має бути децентралізовано, а запаси палива та енергії повинні бути створені в кожному регіоні зі збереженням функцій держави з управління ними в особливий період, урахуванням структури енергоспоживання й різного часу сезонних навантажень;
- стабілізаційний запас нафтопродуктів, призначений для стримування зростання цін під час різкого збільшення попиту (зокрема ажіотажного) та/чи виникнення дефіциту на внутрішньому ринку, який належить формувати за змішаною державно-приватною моделлю в розрахунку на 20-денне споживання в умовах звичайного попиту, за структурою, що відповідає структурі споживання нафтопродуктів, і розподілений за регіонами України у визначений спосіб, причому рішення про використання запасу кожного з видів нафтопродуктів має прийматися для кожного окремого регіону в разі зростання роздрібних цін цього ресурсу на 5% і більше протягом десяти діб.

Пропонований підхід дозволить гарантувати енергетичну безпеку держави, послабити наслідки подорожчання нафти, стримувати зростання цін під час різкого збільшення попиту (зокрема ажіотажного) та/чи виникнення дефіциту енергоносіїв на внутрішньому ринку.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому планується розробити методику формування, зберігання, використання та оновлення гнучкого стратегічного енергетичного резерву та стабілізаційного запасу нафтопродуктів.

Література.

1. Рябцев, Г. Л. Хорошего мало / Г. Рябцев // Терминал. – 2006. – № 48. – С. 22–24.
2. Рябцев, Г. Л. Хроника прикосновенного запаса / Г. Рябцев // Терминал. – 2006. – № 43. – С. 6–9.
3. Сапегин, С. В. Нефтяные мифы новейшей истории. Миф второй: энергетическую безопасность можно обеспечить только за счет биотоплива / С. Сапегин, Г. Рябцев // Терминал. – 2007. – № 9. – С. 6–9.