

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Экономическая политика государства

АКТУАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОБЫЧИ И ПЕРЕРАБОТКИ НЕФТИ В РОССИИ

Елена Николаевна ПОЧЕКУТОВА ^{a,*},
Диана Васильевна ПЕРЕДЕРИНА ^b

^a кандидат экономических наук, доцент базовой кафедры
антимонопольного и тарифного регулирования рынков ФАС,
Сибирский федеральный университет (СФУ),
Красноярск, Российская Федерация
epochekutova@krsk-sfu.ru
<https://orcid.org/0000-0002-4252-4203>
SPIN-код: 1910-0080

^b студентка магистратуры по программе «Государственное
антимонопольное и тарифное регулирование»,
Сибирский федеральный университет (СФУ),
Красноярск, Российская Федерация
diana.perederina@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 141/2021
Получена 18.03.2021
Получена в
доработанном виде
31.03.2021
Одобрена 15.04.2021
Доступна онлайн
14.05.2021

УДК 338.12.015

JEL: L11, L71, L78

Аннотация

Предмет. Проводимая государственная политика в отношении сектора добычи и переработки нефти.

Цели. Анализ причин формирования рыночных структур в секторе добычи и переработки нефти и результативности внедрения конкурентных механизмов на данных отраслевых рынках. Оценка государственной отраслевой политики в отношении вертикально интегрированных нефтяных компаний.

Методология. Исследование основано на комплексном анализе истории и последствий формирования рыночных структур в сфере добычи и переработки нефти в России. Используются методы логического и статистического анализа.

Результаты. Проведенный ретроспективный анализ институциональных преобразований в отраслях добычи нефти и производства нефтепродуктов позволяет сделать вывод о наличии сформированных, устойчивых во времени вертикально интегрированных нефтяных компаний. Формирование подобных крупных компаний в начале 1990-х гг. можно было считать обоснованным. В период радикальных преобразований экономических отношений создание компаний, представляющих единый комплекс добычи и переработки нефти, можно было считать приемлемым и обеспечивающим национальную безопасность – как экономическую, так и политическую. К сожалению, в дальнейшем этот сектор национальной экономики страны стал не только одним из

самых значимых экономических субъектов, определяющих государственные доходы, но и существенным игроком влияния на государственную экономическую политику.

Ключевые слова:

нефть, нефтепродукты, структура, рынок, конкуренция

Выводы. Сохраняющаяся во времени олигопольная структура рынка снижает эластичность государственной экономической политики. Внедрение конкурентных механизмов на данном отраслевом рынке не имеет существенных положительных результатов. На любые изменения экономической ситуации в результате влияния внешних или внутренних факторов вертикально интегрированные нефтяные компании реагируют с завидным постоянством: находят возможность компенсировать экономические потери на мировом рынке ростом цен во внутреннем сегменте.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Почекутова Е.Н., Передерина Д.В. Актуализация государственного регулирования добычи и переработки нефти в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2021. – Т. 17, № 5. – С. 892 – 912.
<https://doi.org/10.24891/ni.17.5.892>

В России нет такого товарного рынка, динамика цен которого вызывала бы столь существенный отклик в обществе, как внутренний рынок горючих и смазочных материалов (ГСМ). Социально-экономические изменения в стране под влиянием внешних политических шоков происходят на фоне изменения бюджетных возможностей страны в результате трансформаций систем отношений на мировом рынке топливно-энергетических ресурсов. Высокая степень зависимости российского бюджета в течение многих лет от поступлений налогов и сборов за счет деятельности нефтегазового сектора имеет серьезные последствия для национальной экономики страны.

Приверженность монетарной политике в системе государственного управления, выстраивание макроэкономических параметров с достаточно жесткой увязкой с ценовой конъюнктурой экспортных сегментов национального рынка, в основе которого лежит нефтегазовый рынок, привели к формированию неперспективной отраслевой структуры отечественной экономики [1]. Помимо необходимости изменения параметров и ориентиров государственной политики в целом необходимо в настоящее время говорить о смене принципов регулирования внутреннего рынка ГСМ.

В своей работе исследователи Института народнохозяйственного прогнозирования РАН В.А. Волконский и А.И. Кузовкин еще в начале 2014 г. указывали на возможные последствия высоких темпов роста цен на энергоносители: усиление инфляции и замедление экономического роста [2]. Особенности России заключаются в высокой энергоемкости не только

производственных процессов, но и потребления домашних хозяйств. Абсолютно неэластичный спрос домашних хозяйств и бизнеса на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР) привели к появлению уникального явления: «непобедимой» инфляции, в природе которой лежит рост цен на продукцию топливно-энергетических монополий и жилищно-коммунальных услуг [2].

Неоспоримым фактом является олигопольная структура рынков ТЭР в России. Основа неэффективно функционирующего рынка была заложена в 1992 г. Министерством топлива и энергетики Российской Федерации были подготовлены предложения, кардинально изменившие не только организационно-правовую форму предприятий, что было логично в условиях перехода к новой экономической парадигме развития, но и структуру топливно-энергетического комплекса страны. Основной идеей концепции было создание вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), которые были бы финансово устойчивы и конкурентоспособны на внутреннем и внешнем рынках. Создание таких интегрированных компаний предполагало сохранение единых производственно-технологических комплексов по добыче и переработке нефти, а также по сбыту нефтепродуктов. В тот период развития страны это казалось единственным верным шагом для сохранения отрасли, специфика которой заключается в том числе и в необходимости четкого контроля за процессами добычи, транспортировки и переработки. Предполагалось, что для предприятий, выполняющих функции обслуживания и производственной инфраструктуры, будут обеспечены условия для развития конкуренции. Так как процесс создания ВИНК проходил посредством приватизации активов, то ставилась еще и цель получения дополнительных доходов – и она была достигнута.

Таким образом были созданы государственное предприятие «Роснефть», акционерные компании «Лукойл», «ЮКОС», «Сургутнефтегаз», компании «Транснефть» и «Транснефтепродукт». Государственное предприятие «Роснефть» было создано за счет преобразования 259 предприятий и производственных объединений, научно-производственных объединений по нефтедобыче, нефтепереработке и нефтепродуктообеспечению. АК «Лукойл» сформирована в результате приватизации 18 производственных объединений и предприятий, АК «Юкос» – за счет приватизации одного производственного объединения по добыче нефти, одного производственного объединения по переработке нефти, включающего Куйбышевский и Сызранский нефтеперерабатывающие заводы, восьми предприятий по обеспечению нефтепродуктами и Новокуйбышевского нефтеперерабатывающего завода. Акционерная компания «Сургутнефтегаз» интегрировала два производственных объединения («Сургутнефтегаз» и «Киришинефтеоргсинтез») и еще

10 предприятий по обеспечению нефтепродуктами Санкт-Петербурга, Пскова, Твери, Петрозаводска, Калининграда, Кириши.

Сохранение единой системы магистральных трубопроводов с обеспечением свободного, недискриминационного доступа к ним всех производителей нефти и нефтепродуктов было обеспечено за счет создания двух ВИНК: «Транснефть» и «Транснефтепродукт». Компания «Транснефть» создана за счет объединения 20 предприятий, производственных и научно-производственных объединений по транспорту нефти и нефтепродуктов, из них 12 производственных магистральных нефтепроводов. При создании компании «Транснефтепродукт» объединению подверглись 11 предприятий, из них восемь магистральных нефтепродуктопроводов.

В Башкирии было создано 28 акционерных обществ с закреплением в федеральной собственности по 38% их акций («Башнефть», Уфимский НПЗ, «Уфанефтехим», «Салаватнефтеоргсинтез» и др.). Однако Президиум Верховного Совета Республики Башкортостан в декабре 1992 г. приостановил их действие. В итоге предприятия акционировались по нормативам Башкирии, и 27 из них было отнесено не к федеральной, а к республиканской собственности.

Следующий этап создания ВИНК проходил в 1994–1995 гг. В этот период был создан еще ряд компаний, часть из них была поглощена другими крупными игроками. В 1994 г. было образовано ОАО «Восточная нефтяная компания», но в 1997 г. ее контрольный пакет акций был консолидирован компанией «ЮКОС». Созданная в том же 1994 г. ВИНК ОАО «СИДАНКО» путем выделения активов государственной «Роснефти» в рамках процесса дальнейшей приватизации предприятий нефтяной отрасли после процедуры банкротства в 1999 г. потеряла два нефтеперерабатывающих завода (НПЗ). Так, Ангарский НПЗ перешел под контроль «ЮКОСа», а Хабаровский НПЗ – под контроль нефтедобывающей компании «Альянс». Затем в группу компаний «Славнефть» вошла компания «Варьеганнефть». Постепенно ОАО «СИДАНКО» и ее нефтедобывающие дочерние компании перешли под контроль «Тюменской нефтяной компании». В 2005 г. ОАО «СИДАНКО» окончательно прекратило свое существование.

ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть» была создана 26 августа 1994 г. соответствующими постановлением Правительства РФ и распоряжением Совета Министров Республики Беларусь и до 2002 г. являлась транснациональной российско-белорусской компанией. На сегодняшний день 99,7% акций предприятия на паритетных началах контролируются компаниями ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Газпром нефть». Сама компания «Газпром нефть» была создана путем смены

названия ОАО «Сибнефть» в июне 2006 г. В свою очередь, компания «Сибнефть» была образована 24 августа 1995 г., но в 2005 г. ОАО «Газпром» и Millhouse Capital подписали документы на приобретение акций ОАО «Сибнефть». Еще ранее ОАО «Газпром» купило небольшой пакет акций ОАО «Сибнефть» у ОАО «Газпромбанк». Таким образом, компания получила контроль над 76% акций ОАО «Сибнефть» и провела ребрендинг под единым названием группы компаний ОАО «Газпром».

ОАО «ТНК-ВР Холдинг» как российско-британская компания была создана в 2003 г. в результате слияния «Тюменской нефтяной компании», ОАО «СИДАНКО» и «Оренбургской нефтяной акционерной компании» и активов компании British Petroleum. «Тюменская нефтяная компания» была образована 9 августа 1995 г. «Оренбургская нефтяная акционерная компания» (ОНАКО) была образована 24 августа 1995 г. В 2005 г. «ОНАКО» как юридическое лицо внутри ТНК-ВР было ликвидировано.

Еще в далеком 1950 г. постановлением Совета Министров СССР «О мероприятиях по ускорению развития добычи нефти в Татарской АССР» было организовано объединение «Татнефть». В 1994 г. компания была преобразована в открытое акционерное общество и продолжает свою деятельность на сегодняшний день.

Процессы слияния и поглощения ВИНК получили свое ускорение в результате государственного решения в 1995 г. Указом Президента РФ от 01.04.1995 № 327 «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний» был разрешен обмен акций дочерних предприятий на акции материнских компаний. В том числе было принято решение о преобразовании государственного предприятия «Роснефть» в акционерное общество открытого типа – нефтяную компанию «Роснефть». В результате приватизации, консолидации активов и последующих структурных преобразований к 2005 г. образовались четыре группы ВИНК¹:

- 1) полностью находящиеся под контролем государства (ОАО «Газпром», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «АК «Транснефть»);
- 2) подконтрольные субъектам Федерации (ОАО «Татнефть», ОАО «АНК «Башнефть»);
- 3) подконтрольные своему менеджменту (ОАО «НК «Лукойл», ОАО «Сургутнефтегаз»);

¹ *Передерина Д.В.* Ретроспективный анализ формирования вертикально интегрированных компаний в нефтяном секторе Российской Федерации: материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права и законодательства». Красноярск: Изд-во СИБУП, 2020. С. 42–46.

- 4) принадлежащие финансово-промышленным группам (ОАО «ТНК-ВР», ОАО «НК «ЮКОС», ОАО «НГК «Славнефть»).

В дальнейшем консолидация активов ВИНК продолжалась, банкротства одних предприятий предоставили возможность другим компаниям увеличить свои активы. По данным Министерства энергетики Российской Федерации по состоянию на 1 января 2018 г., добычу нефти и газового конденсата (нефтяного сырья) на территории страны осуществляли 288 организаций, которые имеют лицензию на право пользования недрами², в том числе:

- 104 организации, входящие в структуру 11 вертикально интегрированных компаний, на долю которых, по итогам года, суммарно пришлось 85,7% всей национальной нефтедобычи;
- 181 независимая добывающая компания, не входящая в структуру ВИНК;
- три компании, работающие на условиях соглашений о разделе продукции.

В результате образования ВИНК в экономике России были созданы объединения технологически взаимосвязанных производств на единой финансово-экономической основе. В нефтедобывающей отрасли сюда включаются предприятия, которые относятся к последовательным стадиям технологического процесса: разведка нефтяных месторождений – добыча нефти – транспортировка – переработка – производство нефтепродуктов – сбыт.

При создании ВИНК государство прежде всего стремилось к удовлетворению своих стратегических интересов. Предприятия ТЭК должны были стать важным источником поступления финансовых средств в бюджет страны. Именно на этот сектор национальной экономики предполагалось переложить большую часть налоговых платежей. Ряд исследователей доказывают эффективность подобных слияний и поглощений.

Так, С.В. Разманова, оценивая поглощение компании ОАО «Северная нефть» ВИНК ОАО «НК «Роснефть» в 2003 г., отмечает выгодность сделки, выражаемой в низкой стоимости приобретения барреля доказанных запасов углеводородов и последующих денежных потоков, генерируемых компанией после ее поглощения [3]. Увы, но последствия этих государственных решений негативно повлияли на систему экономических

² Там же.

отношений в стране, в первую очередь на формирование цен на нефтепродукты на внутреннем рынке.

Сотрудник института народнохозяйственного прогнозирования РАН Ю.А. Бакман отмечает, что на российском рынке сформировались иные, чем на мировом рынке зависимости. Российский внутренний рынок нефтепродуктов формирует цены, исходя из ставок акцизов, мировых цен на нефть, размера экспортной пошлины на нефть, соотношения объема поставок нефти на внешний и внутренний рынки [4]. В целях получения равной прибыли на внутреннем и внешнем рынках производители на отечественном рынке четко ориентируются и на обменный курс рубля. Рыночная структура отраслей добычи и переработки нефти оказывает особое влияние на цены внутреннего рынка. ВИНК на каждом участке технологического процесса – от добычи нефти до розничной продажи ГСМ – существуют как самостоятельный центр прибыли. По мнению Ю.А. Бакмана, на каждой цепочке поставок ВИНК могут компенсировать убытки, «балансируют» снижением прибыли на одном этапе и ростом в другом сегменте. Еще в начале 2014 г. было выдвинуто предположение, что при возможном снижении рентабельности в нефтедобыче интегрированные компании будут перекладывать потери в отрасль нефтепереработки, повышая тем самым цены на ГСМ для конечного потребителя [4]. По существу, сейчас в национальной экономике России мы наблюдаем именно эти эффекты.

Проблематике формирования цен на ГСМ посвящено много работ российских ученых. Так, А.Ю. Колпаков подчеркивает, что российский рынок моторных топлив (МТ) сформирован системой правил, установленных непосредственно субъектами государственной власти [5]. Как было отмечено, именно эта совокупность целей социально-экономического развития, достижение которых возможно за счет реализации необходимых параметров государственной бюджетно-налоговой, денежно-кредитной и ценовой политики, было главной целью укрупнения компаний нефтяного сектора. А.Ю. Колпаков определяет следующую совокупность правил, формирующих цены внутреннего рынка цен на МТ [5]:

- принцип «нетбэк» (экспортный паритет, Netback) предполагает получение производителями ГСМ/МТ прибыли на внутреннем рынке, аналогичной прибыли на внешнем рынке. Таким образом, ориентиром для отечественных производителей ГСМ/МТ является цена в Евросоюзе. При этом в силу неэластичности спроса налоговое бремя перекладывается на конечного потребителя. К отпускной цене

- прибавляется акциз, НДС и другие налоги, с учетом всех затрат на транспортировку и сбыт продукции;
- сдерживание роста цен на ГСМ/МТ на уровне потребительских, по сути, есть нивелирование традиционного фактора роста инфляции в России за счет роста цен на бензин;
 - акцизы на ГСМ являются маркированными налогами, формирующими дорожные фонды, поэтому их снижение нецелесообразно;
 - бюджетное правило предполагает перенаправление доходов, получаемых при цене нефти марки Urals выше 40 долл. США/барр., в Фонд национального благосостояния. При благоприятных рыночных условиях для секторов добычи и переработки нефти не происходит снижения налогов, что не стимулирует рост эффективности производств и внедрение новых технологий. Наличие этого правила есть проявление негибкости всей налоговой системы российской экономики;
 - переход от системы налогообложения экспорта нефти (ликвидация экспортной пошлины) к росту налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Эта трансформация налогообложения предприятий – экспортеров нефти в России получила название «налоговый маневр».

По мнению Ю.Н. Бобылева, Г.И. Идрисова и С.Г. Синельникова-Мурылева, отмена экспортной пошлины позволит ликвидировать существенные дестимулирующие эффекты действий переработчиков нефти – нефтеперегонных заводов (НПЗ). Экспортные пошлины на стадии добычи нефти фактически субсидируют российские НПЗ и негативно влияют на их эффективность [6]. В целом для ВИНК рост экспортной пошлины всегда является аргументом для лоббирования своих интересов, например, при изменении шкалы акцизов и их снижении на виды топлива низкого класса. Особенно ярко эта система отношений ВИНК и государства проявилась после 2014 г., когда ставки акцизов на МТ низкого класса снизились, что дало возможность для НПЗ, которые являются элементом интегрированной компании, отказаться от инвестиций в технологии производства экологически безопасного топлива.

В работе М.Н. Узякова и В.А. Баева проведена количественная оценка последствий введения налогового маневра. По мнению авторов, поступления в бюджет за счет роста налога на добычу полезных ископаемых при дополнительном увеличении выручки компаний на 4–6% приведет к сокращению объема инвестиций на 30–40% и к снижению добычи нефти к 2035 г. на 15–25%. В результате налоговые потери бюджета существенно превысят возможные поступления от налогов [7]. В свою

очередь, В.А. Волконский и А.И. Кузовкин отмечают угрозу усиления привлекательности продажи нефти и нефтепродуктов за рубеж при снижении и отмене экспортной пошлины. В то же время повышение НДС и рост цен на нефть на внутреннем рынке приведут к росту потребительских цен на нефтепродукты, сокращению их потребления, что обусловит замедление или даже снижение темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) и станет одной из причин роста инфляции [8].

Многочисленные исследования проблем эффективности государственной налоговой политики в отношении отдельных отраслевых сегментов ВИНК можно привести к одному условному знаменателю: налоговый маневр, изменение акцизов малоэффективны и не могут снизить инфляцию. По нашему мнению, следует вернуться к истинной причине высоких цен, которая в том числе состоит в достаточно активном воздействии ВИНК на экономическую политику государства. По сути, рыночная структура рынков добычи нефти и производства нефтепродуктов – это олигополия. В связи с этим российские ученые делают вывод, что для российского рынка ТЭР цены должны быть не результатом рыночного взаимодействия хозяйствующих субъектов отрасли, а объектом государственного регулирования [2].

Так возможно ли развитие конкуренции на рынке нефтедобычи и переработки нефти в целях снижения цен на конечную продукцию – ГМС?

Добыча полезных ископаемых в Российской Федерации находится в руках нескольких крупных компаний. Все лидеры по добыче сырья занимаются геологоразведочными работами, разработкой новых месторождений, переработкой. По данным Министерства энергетики РФ, в 2012 г. объем рынка добычи нефти составил 518,1 млн т, при этом 84,1% всего объема добычи, а это 435,5 млн т, пришлось всего на восемь компаний (табл. 1).

Максимальную долю рынка по добычи нефти в России занимает ПАО «НК «Роснефть», физический объем его добычи составил 125,8 млн т, следом идет ВИНК ПАО «Лукойл» с объемом добычи 84,2 млн т, что меньше объема лидера рынка на 33,07,75%. Тройку лидеров замыкает ТНК-ВР с объемом добычи 52,9 млн т.

Основная часть нефти в России в настоящее время добывается в трех группах регионов:

- 1) *Западно-Сибирский нефтегазоносный бассейн*: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Омская, Курганская, Томская,

Новосибирская, Свердловская области, Красноярский и Алтайский края – до 70% общероссийской добычи;

2) *Волго-Уральский нефтегазоносный бассейн*: Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Саратовская, Самарская, Волгоградская, Астраханская и Оренбургская области – до 20% общероссийской добычи;

3) *Тимано-Печорская нефтегазоносная провинция*: Ненецкий автономный округ, Республика Коми – до 10% от общего объема добычи.

В силу сложившихся институциональных характеристик рынка существенных структурных изменений в отрасли добычи нефти в Российской Федерации не происходит. В 2019 г. общий объем добычи составил 561,2 млн т, прирост составил 43,1 млн т, или 8,32%. Структура рынка добычи нефти за семь лет практически не изменилась (табл. 2).

По данным Министерства энергетики РФ добычу нефти и газового конденсата в 2019 г. в стране осуществляли 292 организации, из них 105 входят в 11 ВИНК, на долю которых приходится 84,7% всей добычи. Не входят в состав ВИНК 184 организации, работающие в сфере нефтедобычи, доля этих компаний в общем объеме добычи составляет 11,8%. На условиях соглашений о разделе продукции в отрасли работают три компании, их доля – 3,5%.

Далее рассмотрим структуру рынка переработки нефти. Уровень концентрации компаний незначительно снижается за счет сокращения на рынке переработки нефти доли ПАО «НК «Роснефть» (табл. 3).

В 2012 г. шесть крупнейших ВИНК занимали на рынке 69,4%. Следует отметить, что 20,4% рынка переработки нефти принадлежит независимым нефтеперерабатывающим заводам и другим, менее крупным компаниям (см. табл. 3). Однако в дальнейшем структура рынка не только не приблизилась к рыночной, но и происходило усиление позиций главных игроков (табл. 4).

Основным институтом развития конкуренции на рынке переработки нефти, а в дальнейшем и на розничном рынке нефтепродуктов в России, должно было стать ЗАО «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа», которое было создано в 2008 г. Предполагалось, что биржевая торговля нефтью станет удобным и прозрачным механизмом для всех участников рынка переработки нефти, сформирует условия и обеспечит доступ к готовой продукции для значительного числа продавцов на розничном рынке нефтепродуктов. Для независимых производителей нефтепродуктов обеспечивался бы свободный доступ к сырью, создавался

конкурентный механизм формирования цены на нефть на внутреннем рынке сырья. Иными словами, в России была предпринята попытка воспользоваться мировым опытом развития конкуренции на рынке нефти и нефтепродуктов (табл. 5).

Первые три этапа становления современного мирового нефтяного рынка (1938–1985 гг.) характеризовались картельным принципом ценообразования и олигополистической моделью конкуренции. Только переход к биржевой торговле позволил нивелировать влияние отдельных крупных компаний и обеспечил действенность конкурентного механизма на рынке сырья. На внутренних рынках установление цен на нефтепродукты менялось от категории «по затратам» до «договорных» и «биржевых». Методы ценообразования в различных странах довольно разнообразны: от конкурентного на основе биржевой торговли до установления государством цен на нефтепродукты.

К сожалению, задачи, в которые входило антимонопольное регулирование рынка нефти и нефтепродуктов в России посредством биржевой торговли, не были реализованы. Демонполизации рынка не произошло. Специфика государственной экономической политики в 2020 г. заключалась в принятии мер, обеспечивающих сохранение экономической активности в любых секторах национальной экономики страны. В системе биржевой торговли нефтепродуктами предоставленные преференции субъектам-производителям и (или) субъектам, реализующим нефтепродукты, занимающим доминирующее положение на соответствующих оптовых товарных рынках, а также лицами, входящими в одну группу лиц с таким субъектом, заключаются в снижении в два раза минимальных объемов, реализация которых должна проводиться через биржу. Так, согласно совместному приказу Федеральной антимонопольной службы и Минэнерго России от 16.07.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках», минимальная величина продаваемого посредством биржи автомобильного бензина в период с 1 апреля по 30 июня 2020 г. составила всего 5%, в то время как в первоначальной версии приказа – 10%. Аналогично сократились требования к минимальному объему реализации в указанный период дизельного топлива – 3% вместо 6%, топлива для реактивных двигателей – 5% вместо 10%, мазута – 1%, вместо 2%.

По мнению Л.А. Авдеевой и И.А. Соловьёвой, уровень и динамика цен современного российского нефтяного рынка отражают поиск равновесия за

счет производных финансовых инструментов, рыночные механизмы спроса и предложения на рынке просто не работают. Это означает, что цена на нефть в настоящее время формируется на рынке производных финансовых инструментов, а не на рынке реальной нефти, что осложняет процессы ценообразования на этот стратегически важный товар [9]. Сегодня одним из принципов регулирования данного рынка является поддержание высокой доли нефтяного сектора в бюджете и экспортном потенциале страны. Цели перехода к иной структуре экспорта и национальной экономики в целом поставлены, но их реализация требует длительного времени и серьезных усилий. Заменить примерно 20% ВВП в стоимостном выражении доли в товарном экспорте минерального топлива – нефти и природного газа – быстро не получится [10].

Именно развитие конкурентных механизмов на рынке нефтепродуктов должно стать приоритетом государственной экономической политики. Согласно исследованиям конкуренции на энергетическом рынке Соединенных Штатов Америки, увеличение рыночной власти и слияние компаний приводит к росту оптовых цен на рынке нефтепродуктов и как следствие – к росту розничных³. Наличие на рынке вертикально интегрированных нефтяных компаний, высокий уровень концентрации, который сохраняется уже не одно десятилетие, создают предпосылки для сознательного завышения цен на нефтепродукты, что и происходит в настоящее время в российской экономике.

В системе формирования цен на нефтепродукты в нашей стране явно прослеживается нарушение логики фундаментальной зависимости цен на нефтепродукты от цены на сырую нефть. Исследований, подтверждающих этот принцип, множество. Так, американские экономисты С.П. Браун и Р. Вирмани в 2007 г. на основе собственных эконометрических моделей обосновали зависимость роста цен на нефтепродукты от роста биржевых цен на сырую нефть марок WTI или Brent⁴.

Безусловно, российская экономика не одно десятилетие формировала высокую степень зависимости от конъюнктуры рынка нефти и нефтепродуктов. Российские ученые Ю.К. Шафраник и В.А. Крюков, определяя развитие нефтегазового сектора как основу экономического развития страны, отмечают высокую эффективность нефтегазового сектора для оживления и дальнейшего развития отечественной промышленности [11]. Многослойная зависимость между товарными рынками и рынком

³ Effects of Mergers and Market Concentration in the U.S. Petroleum Industry.
URL: <https://gao.gov/new.items/d0496.pdf>

⁴ Brown S.P.A., Virmani R. What's Driving Gasoline Prices?
URL: <https://dallasfed.org/~media/documents/research/eclett/2007/el0710.pdf>

сырой нефти и нефтепродуктов претерпевает постоянную структурную эволюцию, как отмечают В.В. Бушуев, А.А. Конопляник, Я.М. Миркин [12].

Однако решение проблемы высокого давления роста цен на внутреннем рынке нефтепродуктов на цены на товарных рынках в настоящее время входит в противоречие с государственной политикой изъятия части добавленной стоимости на рынке нефти и нефтепродуктов в бюджет. Приоритетность фискальных принципов и методов ценообразования на внутреннем рынке нефтепродуктов традиционно подхлестывает рост внутренних цен на товарных рынках.

Можно ли согласиться с тем, что компенсаторные механизмы пополнения доходов бюджета в результате падения цен на нефть на внешнем рынке применимы для формирования цен на внутреннем рынке нефтепродуктов? По нашему мнению, ориентируясь на цели роста или сохранения бюджетных доходов, мы просто не замечаем существенных изменений мирового рынка нефти и нефтепродуктов. Прогноз компании Shell о доле нефти в мировом энергобалансе достаточно пессимистичен: так, к 2040 г. доля нефти составит всего 27%.

В то же время сотрудники Уфимского государственного нефтяного технического университета все же делают вывод о том, что спрос, например, энергетики на полезные ископаемые будет по-прежнему достаточно велик⁵. По мнению О.В. Мазуровой, в транспортном секторе на смену моторному топливу придет электроэнергия, природный газ и биотопливо. Более того, новые технологии изменят и принципы распределения электроэнергии. Далее автор делает еще более смелый вывод: при достижении доли электромобилей на уровне 30% от общего парка, транспортные средства станут не только крупными потребителями электроэнергии, но могут быть использованы как распределенные накопители электроэнергии [13].

Сохранение государственной политики в отношении сектора добычи нефти и производства нефтепродуктов в прежних рамках повлечет за собой существенные негативные последствия. Внутренний рынок нефтепродуктов будет оставаться олигопольным, ВИНК станут максимально долго сопротивляться или лоббировать отсрочку введения конкурентных механизмов формирования цен на нефтепродукты. Одним из аргументов в пользу сохранения ВИНК является довод, что это один из самых инвестиционно емких секторов национальной экономики страны. Бюджетные ориентиры таковы, что данный сектор всегда рассматривался

⁵ Ахметов С.А., Мустафин И.А., Стнакевич К.Е. и др. Нефтегазовый комплекс России и мира. Состояние и перспективы развития. URL: <https://magazine.neftgaz.ru/articles/rynok/556001-neftegazovyy-kompleks-rossii-i-mira-sostoyanie-i-perspektivy-razvitiya/>

как основной налогоплательщик и инвестор. Это дополнительное основание для ВИНК продолжать рост цен на внутреннем рынке нефтепродуктов при любом изменении налогообложения продукции сектора.

В объективных условиях высокого уровня потребления нефти и нефтепродуктов в России неэластичность спроса, которая в настоящее время основана на сдерживании технологических изменений, неизменность государственной политики будет способствовать росту цен на рынке нефтепродуктов и на товарных рынках. Тем не менее законы рынка таковы, что административное сдерживание роста цен на потребительских рынках невозможно. Следует обратить внимание на смену парадигмы: необходимо не регулирование цен, а формирование конкурентной среды на всех стадиях цепочки формирования затрат.

Таблица 1

Структура добычи нефти в Российской Федерации в 2012 г., %

Table 1

The oil production structure in the Russian Federation in 2012, percentage

Наименование компании	Доля
ПАО «НК «Роснефть»	24,3
ПАО «Лукойл»	16,3
ТНК-ВР	14,1
ПАО «Сургутнефтегаз»	11,9
ПАО «Газпром нефть»	6,1
ПАО «Татнефть»	5,1
ПОА НГК «Славнефть»	3,5
ПАО АНК «Башнефть»	3
ПАО НК «РуссНефть»	2,7
Независимые компании	10,4
Прочие производители	2,9

Источник: рассчитано авторами по данным Министерства энергетики РФ и сайтов компаний. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1209>

Source: Authoring based on the Ministry of Energy of the Russian Federation data and corporate websites. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1209> (In Russ.)

Таблица 2

Структура добычи нефти в Российской Федерации в 2019 г., %

Table 2

The oil production structure in the Russian Federation in 2019, percentage

Наименование компании	Доля
ПАО «НК «Роснефть»	34,8
ПАО «Газпром нефть»	7
ПАО «Лукойл»	14,6
ПАО «Сургутнефтегаз»	10,8
ПАО «Татнефть»	5,3
ПАО АНК «Башнефть»	3,3
ПОА НГК «Славнефть»	2,5
ПАО «НОВАТЭК»	1,5
ПАО НК «РуссНефть»	1,3
Независимые НПЗ	11,8
Прочие производители	7,1

Источник: рассчитано авторами по данным Министерства энергетики РФ и сайтов компаний. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1209>

Source: Authoring based on the Ministry of Energy of the Russian Federation data and corporate websites. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1209> (In Russ.)

Таблица 3

Структура переработки нефти в Российской Федерации в 2012 г., %

Table 3

The oil refining structure in the Russian Federation in 2012, percentage

Наименование компании	Доля
ПАО «НК «Роснефть»	19,2
ПАО «Газпром нефть»	11,9
ПАО «Лукойл»	16,8
ТНК-ВР	10,5
ПАО АНК «Башнефть»	7,8
ПОА НГК «Славнефть»	5,8
Независимые НПЗ	8,4
Прочие производители	12

Источник: рассчитано авторами по данным Министерства энергетики РФ и сайтов компаний. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1212>

Source: Authoring based on the Ministry of Energy of the Russian Federation data and corporate websites. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1212> (In Russ.)

Таблица 4**Структура переработки нефти в Российской Федерации в 2019 г., %****Table 4****The oil refining structure in the Russian Federation in 2019, percentage**

Наименование компании	Доля
ПАО «НК «Роснефть»	35,1
ПАО «Лукойл»	15,5
ПАО «Сургутнефтегаз»	6,5
ПАО «Газпром нефть»	13,4
ПАО «Татнефть»	3,6
«Новатэк»	2,4
Независимые НПЗ	13,5
Прочие производители	9,9

Источник: рассчитано авторами по данным Министерства энергетики РФ и сайтов компаний. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1212>

Source: Authoring based on the Ministry of Energy of the Russian Federation data and corporate websites. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1212> (In Russ.)

Таблица 5**Эволюция ценообразования и развития конкуренции на мировом рынке нефти и нефтепродуктов****Table 5****The evolution of pricing and competition development in the global market of oil and petroleum products**

Показатель	1-й этап	2-й этап	3-й этап	4-й этап
Период	1928–1947 гг.	1947–1973 гг.	1973–1985 гг.	1986 – настоящее время
Принцип ценообразования	Картельный	Картельный	Картельный	Конкурентный
Кто устанавливает цену	Международный нефтяной картель (МНК)	Международный нефтяной картель (МНК)	Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК)	Биржа
Число участников процесса ценообразования	7 компаний	7 компаний	13 государств	Множество
Факторы ценообразования	Фундаментальные, политика МНК	Фундаментальные, политика МНК	Фундаментальные, политика ОПЕК	Фундаментальные, финансовые, геополитические и т.д.
Вид ценообразования	Cost+	Cost+ – на сырую нефть; Netback – на нефтепродукты	Netback	Биржа
Доля нефти в энергопотреблении	2–7%	20–42%	42–36%	32–36%

Источник: Конопляник А.А. Куда исчезли справочные цены?

URL: <http://konoplyanik.ru/ru/publications/264/264.htm>

Source: Konoplyanik A.A. [Where did the reference prices go?].

URL: <http://konoplyanik.ru/ru/publications/264/264.htm> (In Russ.)

Список литературы

1. *Почекутова Е.Н.* Трансформация отраслевой структуры национальной экономики как фактор экономического роста // *Петербургский экономический журнал*. 2019. № 3. С. 6–15.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-otraslevoy-struktury-natsionalnoy-ekonomiki-kak-faktor-ekonomicheskogo-rosta/viewer>
2. *Волконский В.А., Кузовкин А.И.* О регулировании цен на энергоресурсы // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 2. С. 18–32.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-regulirovanii-tsen-na-energoresursy/viewer>
3. *Разманова С.В.* Поглощение компании «Северная нефть»: ретроспективный анализ результативности трансакции // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 2. С. 136–145.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pogloschenie-kompanii-severnaya-neft-retrospektivnyy-analiz-rezultativnosti-transaktsii/viewer>
4. *Бакман Ю.А.* Прогнозирование цен производителей нефтепродуктов на внутреннем рынке // *Проблемы прогнозирования*. 2014. № 1. С. 34–47.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prognozirovanie-tsen-proizvoditeley-nefteproduktov-na-vnutrennem-rynke/viewer>
5. *Колпаков А.Ю.* Реален ли сценарий повышения доступности бензина в России? // *ЭКО*. 2020. № 1. С. 121–143.
URL: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-5-121-143>
6. *Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г.* Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. 84 с.
7. *Узяков М.Н., Баев В.А.* Налоговый маневр: в чью пользу? // *Эксперт*. 2015. № 17. С. 27–29.
8. *Волконский В.А., Кузовкин А.И.* Цены и налоги на нефть и нефтепродукты в контексте долгосрочного экономического развития России // *Проблемы прогнозирования*. 2019. № 3. С. 28–39.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseny-i-nalogi-na-neft-i-nefteprodukty-v-kontekste-dolgosrochnogo-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii/viewer>
9. *Авдеева Л.А., Соловьева И.А.* Методические подходы к ценообразованию на нефть с учетом ее качества // *Интернет-журнал «Наукоедение»*. 2017. Т. 9. № 2. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN217.pdf>
10. *Копытин И.А.* Сопоставление нефтяных котировок российских и норвежских фондовых индексов // *Проблемы прогнозирования*. 2014.

№ 1. С. 128–141. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sopostavlenie-neftyanyh-kotirovok-rossiyskih-i-norvezhskih-fondovyh-indeksov/viewer>

11. *Шафраник Ю.К., Крюков В.А.* Нефтегазовый сектор России: трудный путь к многообразию. М.: Перо, 2016. 272 с.
12. *Бушуев В.В., Конопляник А.А., Миркин Я.М. и др.* Цены на нефть: анализ, тенденции, прогноз. М.: ИД «Энергия», 2013. 344 с.
13. *Мазурова О.В.* Оценка сравнительной эффективности использования автомобильных топлив и электроэнергии для автомобильного транспорта // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 2. С. 493–505.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Economic Policy of the State

UPDATING THE GOVERNMENTAL CONTROL OVER OIL PRODUCTION AND REFINING IN RUSSIA

Elena N. POCHEKUTOVA ^{a,*},
Diana V. PEREDERINA ^b

^a Siberian Federal University (SibFU),
Krasnoyarsk, Russian Federation
epochekutova@krsk-sfu.ru
<https://orcid.org/0000-0002-4252-4203>

^b Siberian Federal University (SibFU),
Krasnoyarsk, Russian Federation
diana.perederina@yandex.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 141/2021
Received 18 Mar 2021
Received in revised
form 31 March 2021
Accepted 15 April 2021
Available online
14 May 2021

JEL classification:

L11, L71, L78

Keywords: oil,
petroleum products,
structure, market,
competition

Abstract

Subject. The article focuses on the governmental policy for the oil production and refining sector.

Objectives. We analyze reasons for the emergence of market structures in oil production and refining, and the efficacy of competitive mechanisms implemented there. The article also evaluates the governmental policy for vertically integrated oil companies.

Methods. The study is based on the comprehensive analysis of the history and consequences of market structures that emerged in the oil production and refining sector of Russia.

Results. Based on the retrospective analysis of institutional changes in oil production and refining, we conclude on the existence of vertically integrated oil companies, which are sustainable over time. The fact such large companies emerged in the early 1990s is quite logic. During dramatic changes in economic relations, the emergence of companies, which together form the oil production and refining sector, could be considered acceptable and ensure the national security from economic and political perspectives. Unfortunately, the sector grew not only into the most considerable economic unit, which influence national income, but also a substantial agent in the governmental economic policy.

Conclusions and Relevance. The persisting oligopolistic structure of the market affects the elasticity of the governmental economic policy. The implementation of competitive mechanisms in the respective market will have no positive effects. As a result of external and internal factors, vertically integrated oil companies demonstrate a notably stable response to any economic changes. They manage to offset their economic losses in the global market through increased prices in the domestic segment.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Pochekutova E.N., Perederina D.V. Updating the Governmental Control over Oil Production and Refining in Russia. *National Interests: Priorities and Security*, 2021, vol. 17, iss. 5, pp. 892–912.
<https://doi.org/10.24891/ni.17.5.892>

References

1. Pochekutova E.N. [Sectoral structure transformation of the national economy as a factor of economic growth]. *Peterburgskii ekonomicheskii zhurnal* = *Saint-Petersburg Economic Journal*, 2019, no. 3, pp. 6–15.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-otraslevoy-struktury-natsionalnoy-ekonomiki-kak-faktor-ekonomicheskogo-rosta/viewer> (In Russ.)
2. Volkonskii V.A., Kuzovkin A.I. [Adjustment of prices for energy resources]. *Problemy prognozirovaniya* = *Problems of Forecasting*, 2014, no. 2, pp. 18–32. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-regulirovanii-tsen-na-energoresursy/viewer> (In Russ.)
3. Razmanova S.V. [Acquisition of the Severnaya Neft CompanyL Retrospective analysis of the transaction effectiveness]. *Problemy prognozirovaniya* = *Problems of Forecasting*, 2014, no. 2, pp. 136–145.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pogloschenie-kompanii-severnaya-neft-retrospektivnyy-analiz-rezultativnosti-transaktsii/viewer> (In Russ.)
4. Bakman Yu.A. [Prediction of prices for oil products in the internal market]. *Problemy prognozirovaniya* = *Problems of Forecasting*, 2014, no. 1, pp. 34–47. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prognozirovanie-tsen-proizvoditeley-nefteproduktov-na-vnutrennem-rynke/viewer> (In Russ.)
5. Kolpakov A.Yu. [How real is the scenario of increasing gasoline accessibility in Russia?]. *EKO* = *ECO*, 2020, no. 1, pp. 121–143. (In Russ.)
URL: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-5-121-143>
6. Bobylev Yu.N., Idrisov G.I., Sinel'nikov-Murylev S.G. *Eksportnye poshliny na neft' i nefteprodukty: neobkhodimost' otmeny i tsenarnyi analiz posledstviy* [Export duties on oil and petroleum products: the need to cancel them and the scenario analysis of consequences]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2012, 84 p.
7. Uzyakov M.N., Baev V.A. [Tax manoeuvre: Who receives the points?]. *Ekspert* = *Expert*, 2015, no. 17, pp. 27–29. (In Russ.)
8. Volkonskii V.A., Kuzovkin A.I. [Prices and taxes for oil and oil products in the context of long-term development of Russia]. *Problemy prognozirovaniya* = *Problems of Forecasting*, 2019, no. 3, pp. 28–39.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tseny-i-nalogi-na-neft-i-nefteprodukty>

v-kontekste-dolgosrochnogo-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii/viewer
(In Russ.)

9. Avdeeva L.A., Solov'eva I.A. [Methodical approaches to oil pricing taking into account its quality]. *Internet-zhurnal Naukovedenie*, 2017, vol. 9, no. 2. (In Russ.) URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN217.pdf>
10. Kopytin I.A. [Influence of oil prices on stock market indexes in Russia and Norway]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2014, no. 1, pp. 128–141. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sopostavlenie-neftyanyh-kotirovok-rossiyskih-i-norvezhskih-fondovyh-indeksov/viewer> (In Russ.)
11. Shafranik Yu.K., Kryukov V.A. *Neftegazovyi sektor Rossii: trudnyi put' k mnogoobraziyu* [Russia's oil and gas sector: The hard way to a variety]. Moscow, Pero Publ., 2016, 272 p.
12. Bushuev V.V., Konoplyanik A.A., Mirkin Ya.M. et al. *Tseny na neft': analiz, tendentsii, prognoz* [Oil prices: The analysis, trends, forecast]. Moscow, Energiya Publ., 2013, 344 p.
13. Mazurova O.V. [Comparative efficiency of motor fuels and electricity for automobile transport]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2019, vol. 15, iss. 2, pp. 493–505. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.