

# О ПЕРСПЕКТИВАХ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО РЕЗЕРВА НЕФТИ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ РЕЗЕРВАМ

Борис Михайлович Евстратиков

Государственный материальный резерв Российской Федерации является универсальным инструментом для преодоления ресурсных ограничений в критических условиях, стабилизирующим фактором в экономике, важным компонентом системы обеспечения национальной безопасности России. Ему принадлежит роль важнейшего института национального значения, который всегда востребован в случае войны, природных и техногенных катастроф, а также экономических кризисов.

Состояние системы государственного материального резерва во многом определяет устойчивость государства к экономическим, социальным и политическим потрясениям, природным катаклизмам, а также его способность организовать надежную оборону.

Решением Совнаркома СССР от 17 октября 1931 года был создан единый специализированный орган государственной власти – Комитет резервов при Совете Труда и Обороне, объединивший в себе основные функции управления всеми государственными резервами. С этой даты ведется отсчет истории системы государственного материального резерва Российской Федерации, которому в 2009 году исполнилось 78 лет.

Распад СССР привел к утрате значительной части объектов инфраструктуры системы государственного резерва и запасов материальных ценностей, размещавшихся на территории бывших союзных республик.

Переход к рыночной экономике и новые внешние факторы оказали свое влияние на состояние национальной безопасности Российской Федерации.

Новые условия требовали осмысления взаимоотношений государственной и частной собственности, роли и места системы госрезерва в стране, принципов ее функционирования, управления и финансирования, а также использования ее потенциала в интересах решения государственных оперативных и стратегических задач.

Система государственного материального резерва сейчас – это единая федеральная система государственного резерва Российской Федерации с жесткой вертикальной структурой управления.

В нее входят федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным материальным резервом, – Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв), – находящийся в ведении Минэкономразвития России, территориальные управления Росрезерва, располагающиеся в каждом федеральном округе, 127 организаций, обеспечивающих надежную сохранность запасов материальных ценностей государственного материального резерва, а также единственные в мире по своим задачам Научно-исследовательский институт проблем хранения и специализированный Торжокский политехнический колледж.

Общая численность работающих во всех подразделениях системы государственного материального резерва – более 16 тыс. человек.

Деятельность системы государственного материального резерва осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 года №79-ФЗ «О государственном материальном резерве» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как установлено вышеуказанным законом, государственный материальный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации, неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оказания государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям и субъектам Российской Федерации, гуманитарной помощи и регулирующего воздействия на рынок.

Государственный материальный резерв состоит из двух основных частей: государственного и мобилизационного резервов.

Государственный резерв – это резерв в основном гражданского назначения, в котором находятся запасы стратегических материалов и товаров для обеспечения неотложных работ и предназначенных для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оказания поддержки отраслям экономики, организациям и субъектам Российской Федерации, оказания гуманитарной помощи и регулирующего воздействия на рынок (продовольствие, нефте- и металлопродукция, строительные материалы, автотракторная техника, медикаменты и иное хозяйственное имущество).

Мобилизационный резерв – это резерв, созданный в интересах организации обороны страны, призванный обеспечить мобилизационное развертывание Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, удовлетворение их потребностей в военное время, снабжение промышленности энергоносителями, сырьем и материалами, обеспечение населения основными видами продовольствия в период мобилизации и в военное время (металлопрокат, рельсы, стальные трубы, кабельная продукция, судовое оборудование, электростанции, имущество гражданской обороны, лекарственные препараты, медицинская техника, санитарно-хозяйственное имущество и многое другое).

Система Росрезерва, благодаря отлаженной схеме организации закладки, хранения, выпуска и пополнения запасов, своевременно выполняя поставленные задачи в период чрезвычайных и кризисных ситуаций, техногенных катастроф, сбоев в экономике, является многоуровневым и многофункциональным запасом материальных ценностей.

В экстремальных условиях и в кратчайшие сроки Росрезерв обеспечивает отгрузку необходимых материальных ценностей государственного резерва для проведения аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ, что позволяет предотвратить гуманитарную катастрофу в пострадавших регионах.

Без преувеличения можно утверждать, что работа многотысячного коллектива Росрезерва в тесной координации с другими министерствами и ведомствами позволяет надежно удерживать экономический щит национальной безопасности России.

Потенциал системы государственного резерва значителен, что позволяет решать как стратегические задачи России, соответствующие вызовам времени, так и быть полноправным участником в отстаивании интересов страны на перспективу.



К задачам Росрезерва на современном этапе относятся вопросы обновления и совершенствования механизма формирования, накопления запасов материальных ценностей государственного материального и мобилизационного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов.

В целях оказания стабилизирующего влияния на рынок нефтепродуктов и создания условий для проведения государственных интервенций Правительством Российской Федерации установлены определенные нормы накопления светлых нефтепродуктов в государственном материальном резерве, которым производится освежение этих запасов, исходя из установленных сроков хранения в размере 1–1,2 млн. тонн ежегодно.

Самое серьезное внимание в системе госрезерва уделяется разработкам перспективной номенклатуры и норм накопления для надежного обеспечения мобилизационных нужд страны с учетом структуры российского промышленного производства и потребления, Проводится оптимизация объемов запасов материальных ценностей государственного материального резерва на основе действующей концепции национальной безопасности, параметров прогноза социально-экономического развития страны, структуры промышленного производства и потребления, а также финансовых возможностей государства.

Такой подход позволяет реально определить оптимальные размеры запасов материальных ценностей, которые не лягут бременем на федеральный бюджет и, более того, могут служить дополнительным источником его пополнения.

Одним из направлений работы Росрезерва является выполнение задач и поручений руководства страны, связанных с подготовкой предложений по созданию механизмов оперативного влияния на изменение внутреннего спроса и конъюнктуру внешних рынков путем использования свободного резервуарного парка системы Росрезерва, а также резервирования и создания государственного стратегического резерва нефти.

Актуальность формирования российского государственного стратегического резерва нефти заключается в необходимости снижения рисков для национальной экономики в периоды резкого колебания цен на нефть на мировых рынках и оперативного влияния на эти цены, в особенности при взаимосогласованной политике регулирования поставок нефтяного сырья на мировой рынок со странами ОПЕК.

Безусловным представляется проведение глубокой и комплексной проработки технико-экономических, финансовых аспектов создания и содержания таких запасов в Российской Федерации, а также непосредственно выбора путей и способов формирования такого резерва с учетом существующего опыта по этому вопросу в основных странах-экспортерах нефти.

В частности, необходим анализ состояния внутреннего сырьевого потенциала нефтяных запасов, оценка их экспортно-импортной составляющей и поддержка на законодательном уровне для обеспечения национальной безопасности в любых чрезвычайных ситуациях – военных, социально-политических, экономических и стихийных.

Очевидно, что в основе государственного резерва нефти должны быть объекты, отвечающие по качеству сырья, объемам запасов, геолого-промысловым и технико-экономическим условиям целевому назначению такого резерва.

Другими словами, для создания в России стратегических запасов нефти и реализации поставленных задач по созданию государственного резерва нефти необходимо разработать комплекс системных мер, включающих решение организационных, правовых, технико-технологических, экономических и финансовых вопросов.

Мировая практика показывает, что создание и функционирование резервных фондов углеводородного сырья имеет различные цели. При этом способы и объемы их резервирования переменны во времени и определяются принципами и базовыми положениями национальной политики в этой сфере.

Во всех главных нефтедобывающих странах и странах, активно импортирующих нефть, уже созданы значительные государственные нефтяные резервы в качестве основного стратегического вида сырья для обеспечения национальной энергобезопасности.



Кроме этого, многие ведущие страны в дополнение к поддержанию и накоплению собственных стратегических резервов нефти и нефтепродуктов заключили между собой соглашения о совместном использовании своих запасов в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

В странах-экспортерах нефтяные фонды являются резервными мощностями по добыче сырья, что позволяет снижать или увеличивать добычу нефти, применяя систему квотирования уровня добычи нефти в определенный период времени, а в странах-импортерах – это резервные парки для хранения нефти.

В настоящее время мировые стратегические запасы нефти составляют около 560 млн. тонн.

По экспертным оценкам, сделанным на основе мирового опыта создания стратегических резервов нефти, *минимальные* запасы нефти в России должны составлять величину среднемесячного экспорта нефти и быть не менее 23 млн. тонн, что составляет 4% от стратегических мировых запасов нефти и 0,7% от мирового потребления.

Создание государственного стратегического резерва нефти в Российской Федерации позволит без ущерба технологиям разработки месторождений участвовать в международных соглашениях по ограничению экспорта нефти в периоды низких цен, тем самым обеспечивая влияние на процессы формирования мировых цен на нефть, усилить позиции России как надежного поставщика дополнительных объемов нефти в случае ее острого дефицита на мировом рынке. Также, в случае принятия решения об ограничении поставок, государственный резерв нефти может принять на хранение избыток сырья без ущерба для нефтяных компаний и технологически нежелательного сокращения добычи. В период высоких мировых цен, когда экспорт является выгодным для предприятий нефтяной отрасли, во избежание дефицита топлива на внутреннем рынке компании-производители могут использовать заимствованную из государственного резерва нефть для загрузки нефтеперерабатывающих заводов.

При этом будет выполнена основная задача такого резерва – обеспечение устойчивого функционирования экономики и удовлетворение потребностей обороны страны в любых условиях при прямо пропорциональном росте норм и реальных объемов накопления государственного нефтяного резерва.

К числу основных задач формирования российского стратегического резерва нефти, требующих своего решения, относится необходимость создания резервуарного парка для ее хранения и фонда резервных мощностей по добыче нефти на месторождениях распределенного и нераспределенного фонда недр, обеспеченного проектной документацией, позволяющей осуществлять различные уровни добычи.

В настоящее время решить проблему хранения большого объема нефти путем строительства резервуарных парков из традиционных металлических резервуаров при соблюдении необходимых требований к безопасности, надежности и экологической эффективности представляется весьма затруднительным.

Для организации хранения государственных стратегических резервов нефти и нефтепродуктов могут использоваться естественные полости земной коры, отработанные угольные шахты и соляные рудники, искусственно создаваемые полости в соляных толщах и частично наземный резервуарный парк.

Новый резервуарный парк должен создаваться в районах наиболее интенсивного ожидаемого потребления нефти при обеспечении промышленной и экологической безопасности, устойчивости к поражающим факторам средств вооруженной борьбы и противотеррористической защищенности, а также при минимальных затратах финансовых и материальных средств на строительство и эксплуатацию такого парка.

Важнейшим требованием к резервуарному парку является обеспечение количественной и качественной сохранности при длительном хранении.

Всем этим требованиям отвечают подземные хранилища, сооружаемые в отложениях каменной соли. Соляные каверны создаются в подземных соляных пластах при помощи процесса, который называется «добыча растворением». Процесс включает в себя бурение скважины в соляном пласте, затем прокачку значительных объемов пресной воды, растворяющей



соль. При тщательном контроле процесса поступления свежей воды можно создать соляные каверны очень точных размеров.

Росрезервом уже сформулированы основные требования к территориальному размещению резервуарного парка сырой нефти, основные геологические требования к природным солевым формациям по составу, мощности и глубине заложения соли, наличию и расположению водонесущих и водоупорных горизонтов, а также разработаны технологические схемы создания выработок емкостей заданного объема и устойчивой формы.

Кроме этого проведены физико-химические, химмотологические и квалификационные исследования, позволившие разработать технологию создания и эксплуатации подземных резервуаров, обеспечивающую возможность длительного хранения не только сырой нефти, но и высококачественных товарных моторных топлив: автомобильного бензина, дизельного топлива и авиационного керосина. Разработаны специальные требования к хранимым нефтепродуктам, что позволило обеспечить допустимые сроки подземного хранения всех видов топлив, превосходящие в 3–4 раза допустимые сроки хранения на наземных нефтебазах.

Использование глубоких соляных каверн для сооружения подземных резервуаров для хранения жидких углеводородов – один из наиболее экологически безопасных методов. На большой глубине соляные стены хранилищ имеют свойство самостоятельного восстановления. Горное давление делает соляные стены твердыми, как скальные породы, и в случае появления какой-либо трещины в стенах она практически моментально закрывается. Дополнительным преимуществом для хранения в глубоких соляных кавернах является естественная разница температур между верхней и нижней частями, что способствует постоянной циркуляции сырой нефти в кавернах, поддерживая ее качество на высоком уровне.

Геологический потенциал России позволяет осуществлять строительство таких подземных резервуаров в Южном, Приволжском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Всего в России известно 16 соленосных бассейнов, из которых 12 находятся в ее европейской части. Среди них выделяется ряд бассейнов с мощными соляно-купольными структурами: Прикаспийский и Волго-Уральский бассейны (Астраханская и Оренбургская области, Башкирия). Это территории нефтепереработки и развитых транспортных коммуникаций.

В подземных резервуарах уже освоено хранение природного газа, автобензина и дизельного топлива, сжиженных углеводородных газов, а также концентрата гелия. На одном из наших комбинатов, расположенном в Иркутской области, введены в эксплуатацию принципиально новые хранилища в отложениях каменной соли.

Имеющийся опыт подземного хранения нефтепродуктов в системе Росрезерва может быть применен для сооружения емкостей для создания государственных стратегических запасов нефти.

Учитывая заинтересованность предприятий топливно-энергетического комплекса в создании государственного резерва нефти, сооружение емкостного парка для хранения сырья предлагается осуществлять на условиях партнерства нефтяных компаний и государства без привлечения дополнительных государственных ассигнований.

Одним из способов решения проблемы привлечения инвестиций в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» может стать механизм государственно-частного партнерства. На условиях концессионного соглашения возможно привлечь к участию в создании государственного резерва нефти нефтедобывающие компании.

Представляется возможным проведение Научно-исследовательским институтом проблем хранения Росрезерва совместно с заинтересованными научно-исследовательскими организациями России комплексных научных исследований по экономическим и технологическим вопросам формирования запасов нефти в системе государственного резерва.

Также возможна разработка проектно-сметной документации и проведения геолого-разведочных работ как по обследованию существующих подземных емкостей, так и по строительству новых подземных резервуаров. Ежегодно в эксплуатацию могут быть введены разведанные резервуарные емкости для подземного хранения нефти в объеме от 1 до 2 млн. куб. м. Ориентировочные затраты составят от 3 до 6 млрд. рублей в год.



Государственный стратегический резерв нефти целесообразно рассматривать как оперативный резерв, размещенный в нефтехранилищах, технологически доступных для осуществления оперативных поставок, и стратегический, доступный для наращивания добычи и поставок в особый период.

Оперативный резерв может быть экономически выгодно использован, в частности для освежения нефтепродуктов государственного резерва в период высоких цен на нефть и продукты ее переработки. Освежение нефтепродуктов производится по рыночным ценам. Если направить часть объемов нефтяного резерва на переработку с целью последующей закладки топлива в государственный материальный резерв, будут сэкономлены значительные бюджетные средства (до 20% бюджетных средств, расходуемых на эти цели). Для выработки объема топлива, необходимого для выполнения годового плана освежения нефтепродуктов госрезерва, достаточно 2 млн. тонн нефти.

Предложения Федерального агентства по государственным резервам по созданию подземных емкостных парков нефти в естественных геологических структурах, находящихся в непосредственной близости от возможных экспортных направлений, перерабатывающей и транспортной инфраструктуры, поддержаны Минэкономразвития России и Минэнерго России.

Учитывая вышеизложенное, а также имеющийся опыт в обеспечении сохранности и распоряжения материальными ресурсами государственных стратегических запасов, Росрезерв готов обеспечить выполнение задачи руководства страны по созданию, хранению и распоряжению государственными стратегическими резервами нефти.

Сейчас, когда мир кардинально изменился, с трудом преодолевая последствия глубокого финансово-экономического кризиса, а во многих странах разбалансированы системы безопасности, в Российской Федерации особенно востребованы инструменты стабильности, одним из которых является повышение энергетической безопасности путем создания российского государственного стратегического резерва нефти, необходимость которого с каждым годом ощущается все более остро.