

Реален ли сценарий повышения доступности бензина в России

А.Ю. КОЛПАКОВ, кандидат экономических наук. E-mail: ankolp@gmail.com
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва

Аннотация. В последние годы на российском рынке моторных топлив сформировалась система противоречивых требований, что вылилось в резкий рост цен в 2018 г. В результате был введен инструмент обратных акцизов и предельной оптовой цены, что изменило систему ценообразования. Нефтяные компании продолжают использовать цену нетбэк в качестве ориентира, но вычитают из нее обратный акциз и некоторую скидку для внутреннего рынка, определяя таким образом оптовую цену. За 2015–2019 гг. доступность бензина в России снизилась на 12% и упала ниже уровня 2009 г. В базовом сценарии, согласованном с актуальным прогнозом Минэкономразвития России, доступность бензина повысится за счет роста реальных доходов населения, но останется ниже уровня 2015 г. При этом возможна реализация сценария повышения доступности бензина через замедление роста цен на моторные топлива. Это позволит перераспределить часть доходов государственного бюджета и нефтяного сектора (которые, вероятно, подверглись бы резервированию) в пользу населения и неэнергетических отраслей экономики, то есть именно туда, где необходимо качественное улучшение положения дел.

Ключевые слова: моторное топливо; бензин; налоговый маневр; нетбэк; обратный акциз; доходы населения; бюджет; налогообложение нефтяного сектора

Аксиомы функционирования рынка моторных топлив в России

Современный рынок моторных топлив (МТ) функционирует в условиях системы сложившихся правил, установленных различными субъектами государственной власти и определяющих каркас социально-экономической, бюджетно-налоговой, денежно-кредитной и ценовой политики. Эти правила существуют на более высоком уровне, нежели рынок МТ, поэтому фактически являются для него неоспоримыми аксиомами, прямо влияющими на контуры модели ценообразования. Далее приведен перечень этих правил.

1. Применение принципа «нетбэк» (или экспортного паритета) к внутренним оптовым ценам на моторные топлива в качестве критерия их экономической обоснованности. Согласно правилу

нетбэк, при продаже топлива на внутренний рынок производитель (нефтеперерабатывающий завод – НПЗ) должен получить доход, сопоставимый с тем, который он бы имел при экспорте. Таким образом, отпускная цена МТ с российского НПЗ определяется как цена МТ в Европе за вычетом издержек, связанных с поставкой (транспортные расходы и экспортная пошлина). К этой отпускной цене с НПЗ прибавляется акциз, НДС, транспортные затраты и сбытовая составляющая¹ (логистика, затраты и доход автозаправочных станций). В итоге формируется розничная цена для конечных потребителей.

В настоящее время принцип нетбэк формализован и существует в виде критерия экономической обоснованности внутренних цен на нефтепродукты в Принципах экономического анализа практик ценообразования на предмет их соответствия Закону о защите конкуренции ФАС России. Подобная практика ценообразования является типовой. Она необходима для того, чтобы предупредить дефицит МТ для внутреннего рынка из-за его меньшей маржинальности, в результате чего производители стремились бы максимизировать вывоз продукции на экспорт. Кроме того, такой принцип ограничивает цены сверху и не позволяет производителям генерировать более высокую доходность за счет внутренних потребителей. Необходимо понимать, что метод нетбэк фактически означает ориентирование «заводских» цен моторных топлив на динамику мировых рынков. Однако данный механизм все же предполагает инструменты дополнительной настройки цен в виде: а) экспортной пошлины (чем она выше, тем выше дифференциал между внутренними и внешними ценами); б) курса национальной валюты (множитель, который переводит внешние цены в рублевый аналог).

2. Недопущение роста цен на моторные топлива выше индекса потребительских цен. Правительство РФ рассматривает низкую инфляцию в качестве важнейшего критерия успешности социально-экономической политики. Считается, что стабильная конъюнктура рынка оказывает позитивное воздействие на инвестиционный климат в стране. Соответственно, рост цен на отдельные товары всегда анализируется с точки зрения его вклада

¹ Сбытовая составляющая – очень комплексная компонента розничных цен на моторные топлива, которая зависит от множества факторов [Идрисов, Литвинова, 2015].

в непревышение общей инфляции. На регулируемых рынках (например, природного газа или тепловой энергии) государство напрямую индексирует действующие тарифы с привязкой к ожидаемому уровню индекса потребительских цен. На либерализованных данный подход не формализован, но широко применяется в процессе государственного регулирования. Так, на рынке МТ рост цен внимательно мониторится, и в случае чрезмерного роста государство периодически применяет меры сдерживания ценовой динамики (пример – соглашение о заморозке цен на топливо, действовавшее в 2018–2019 гг.).

3. Необходимость ликвидации экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты. Такая целевая установка обусловлена двумя ключевыми причинами². Первая заключается в том, что экспортные пошлины не должны выполнять фискальные функции – их предназначение лежит в плоскости регулирования внешнеторговых операций. Вторая причина выходит за рамки внутренней политики и связана с необходимостью устранения таможенных барьеров во взаимной торговле между странами – участниками Евразийского экономического союза.

4. Целевое использование акцизов на МТ, которые законодательство РФ «назначило» основным источником наполнения региональных дорожных фондов, что делает фактически недопустимым снижение акцизов в долгосрочной перспективе.

5. Действие бюджетного правила. Оно предполагает стерилизацию доходов бюджета при цене нефти Urals выше 40 долл./барр. (в условиях 2017 г. с ежегодной индексацией порогового значения на 2%), чтобы исключить избыточную зависимость социально-экономической политики государства от волатильности внешних рынков. Стерилизованные средства направляются в Фонд национального благосостояния (ФНБ).

Указанный перечень правил оказался противоречивым, что отчетливо можно было наблюдать в 2018 г., когда средняя цена бензина выросла примерно на 10% за первые пять месяцев – если в 2017 г. бензин стоил в среднем 39,8 руб./л, то в мае 2018 г. цена достигла 43,8 руб./л.

² Можно указать еще один дополнительный аргумент, который все же не относится к числу ключевых. Существует система аргументации, указывающая на то, что инструмент экспортных пошлин в нефтяном секторе фактически субсидирует российские НПЗ и таким образом негативно сказывается на их эффективности [Бобылев и др., 2012].

Ключевой причиной такой динамики стало ослабление курса рубля на фоне растущих цен на нефтяных рынках. Дело в том, что механизм нетбэк предполагает конвертацию мировых цен, номинированных в валюте, во внутренние рублевые цены. При этом в России курс рубля всегда зависел от мировой цены на нефть. Когда она падала, рубль девальвировался, а когда росла – укреплялся. Такая логика имеет очень простое обоснование. Во-первых, она позволяет стабилизировать рублевые поступления нефтяных налогов, которые составляют большую долю в суммарных доходах бюджета. Во-вторых, ослабление курса рубля снижает конкурентоспособность импортных товаров на российском рынке и создает благоприятные условия для нормализации состояния торгового баланса. Разнонаправленная динамика мировой цены нефти и курса рубля сглаживала также и рост внутренних цен на бензин, поскольку они зависят от произведения этих показателей.

Важной причиной рассогласования динамики курса рубля и цен на нефть стало бюджетное правило [Клепач, 2015; Широков и др., 2019], которое привело к закупке валюты при растущих ценах на нефтяных рынках, то есть работало на ослабление рубля. С марта по май 2018 г. мировая цена нефти выросла с 66 до 76 долл./барр. А курс, вместо того чтобы снизиться примерно на 10%, вырос с 57 руб./долл. до 62 руб./долл. Несложно оценить, что произведение этих показателей увеличилось с 3762 до 4712 руб./барр., то есть на 25%. Поскольку мировые цены на нефть и моторные топлива сильно коррелированы, аналогичная динамика наблюдалась и в отношении последних. По правилу нетбэк это привело к соответствующему скачку отпускной цены бензина с заводов.

Сдерживать такую динамику можно было бы путем повышения экспортных пошлин, однако это противоречит выбранному магистральному пути по их постепенному обнулению. Поэтому Правительство РФ пошло на некоторое кратковременное снижение акцизов и инициировало заключение соглашения с нефтяными компаниями о заморозке внутренних цен на МТ в июне 2018 г.

В таблице 1 представлен факторный анализ роста средних цен на бензин в России за первые пять месяцев 2018 г. Увеличение цен на мировых нефтяных рынках обусловило повышение конечной цены бензина примерно на 3,1 руб./л. Не случившееся укрепление рубля должно было в значительной степени нивелировать этот

фактор (на 2,7 руб./л). Однако вместо укрепления произошло ослабление рубля, которое добавило дополнительные 1,7 руб./л к цене бензина. Увеличение налоговой составляющей (в первую очередь за счет акциза, ставка которого позже, в июне, была снижена) создало предпосылки для роста цены еще на 1,3 руб./л. И единственным сдерживающим фактором стало снижение доходности сбытового сегмента примерно на 2,2 руб./л. В результате можно говорить, что из 4 руб./л прироста цены бензина 3,4 руб./л были обусловлены курсовыми факторами.

Таблица 1. Факторы изменения цены бензина в первые пять месяцев 2018 г.

Показатель / Фактор	Величина, руб./л
Средняя цена бензина в 2017 г.	39,8
Рост цен на мировых нефтяных рынках	+3,1
Ослабление рубля	+1,7
Увеличение налогов	+1,3
Снижение доходов сбытового сегмента	-2,2
Средняя цена бензина в мае 2018 г.	43,8
Итого прирост цены бензина	4
в том числе за счет не случившегося укрепления рубля (составная часть фактора роста цен на мировых нефтяных рынках)	2,7
в том числе за счет ослабления рубля	1,7
Доля курсовых факторов в итоговом приросте цены бензина, %	$(2,7+1,7)/4 = 85$

Источник: оценки ИНП РАН.

Таким образом, рост цен на МТ в 2018 г. вышел за границы ожидаемой инфляции и даже ускорил ее динамику, нарушив одну из целевых установок правительства. Остро встал вопрос о разрешении противоречий в системе аксиом функционирования топливного рынка.

В числе вариантов могли бы быть отказ или корректировка бюджетного правила (тем более что в экономике России накоплены избыточные резервы [Широв, 2019]), а также отказ от концепции снижения экспортных пошлин или от принципа финансирования региональных дорожных фондов за счет акцизов со снижением последних. Для этого пришлось бы перенаправлять финансовые потоки из федерального бюджета, однако никаких критических ограничений здесь не существует.

Более того, от сокращения акцизов на июнь-декабрь 2018 г., которое было необходимо для нивелирования эффектов девальвации

рубля, региональные бюджеты потеряли около 100 млрд руб., но та же девальвация принесла в федеральный бюджет около 880 млрд руб. дополнительного налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть и около 390 млрд руб. дополнительных экспортных платежей (на нефть и нефтепродукты). То есть, по оценкам автора, бюджетная система в целом оказалась в выигрыше примерно на 1,2 трлн руб.

Если бы акцизы были сокращены так, чтобы полностью нивелировать случившийся рост цен на моторное топливо, дополнительные «девальвационные» доходы бюджетной системы снизились бы до 1 трлн руб., из которых 300 млрд руб. нужно было бы перенаправить в региональные сегменты. Другими словами, значительная часть ограничений на топливном рынке могла бы быть решена путем простого межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов.

Однако ни одна из перечисленных мер не была применена. Вместо этого Правительство РФ пошло на корректировку правила нетбэк. В рамках нового налогового режима, который условно называется «Завершение большого налогового маневра», был фактически прописан новый механизм ценообразования на оптовом рынке МТ с введением прямого регулирования предельных оптовых цен и запуском обратных акцизов. Принятый подход нивелирует возможность чрезмерного роста цен на оптовом рынке и его дальнейшее перекладывание на конечного потребителя. Речи о снижении розничных цен (как и ранее) не идет – в модели ценообразования просто не предусмотрены необходимые для этого механизмы. Но решается задача недопущения роста розничных цен на МТ выше инфляции.

Принятое решение можно понять. В отличие от альтернативных опций, изменение механизма ценообразования является мерой регулирования конкретно рынка моторных топлив и не затрагивает процессов более высокого порядка. В каком-то смысле Правительство РФ выбрало единственный возможный для себя вариант с учетом тех ограничений, которые оно само же сформулировало.

Ценообразование на рынке моторных топлив в условиях действия обратного акциза

Во время действия соглашения о заморозке цен на МТ между Правительством РФ и нефтяными компаниями (с июня 2018 г.

по июль 2019 г.) были введены и настроены новые правила функционирования рынка МТ в рамках реализации завершения налогового маневра³.

Сам по себе налоговый маневр предполагает отмену экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, которые воспринимаются финансовыми властями как платежи, выполняющие не свою роль. Вместо таможенного регулирования они, по сути, применяются в России с целью фискальных изъятий, воздействия на внутренние цены, перераспределения доходности между нефтедобычей и нефтепереработкой.

Налоговый маневр реализуется начиная с 2014 г., но только в 2019 г. государство пошло на кардинальную смену механизмов ценообразования. В предыдущие годы постепенное снижение экспортных пошлин старались нивелировать увеличением НДС и акцизов (для балансировки бюджетных доходов), но такие действия создавали предпосылки для роста внутренних цен, поэтому возникло понимание, что прежних подходов может оказаться недостаточно для сохранения контроля над ценой бензина. Более того, период подготовки параметров завершения маневра наложился на резкий скачок топливных цен весной 2018 г. Таким образом, государство столкнулось с задачей разработки инструмента, который бы сдержал рост топливных цен.

В результате была создана следующая система ценообразования на бензин и дизельное топливо (ДТ). Розничная цена на них по-прежнему формируется как сумма оптовой цены, акциза, сбытовой составляющей и НДС. Однако добавляется одно правило: если нефтяные компании удерживают фактическую оптовую цену ниже регулируемого уровня, заданного Правительством РФ, государство возвращает им часть недополученного дохода, который потенциально могли бы иметь поставщики при продаже топлива по ценам нетбэк (идеологически это можно объяснить как плату за формирование предложения МТ в стране). Если же цена нетбэк вдруг окажется ниже регулируемого уровня, уже нефтяные компании должны доплатить в пользу

³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 301-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»; Федеральный закон от 03.08.2018 № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 3–1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе»»; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 30.07.2019).

бюджета (изъятие части прибыли от реализации МТ в стране). Эта «плавающая» выплата называется демпфирующим акцизом (демпфером), а ограничение для оптовой цены задается с помощью показателя $\Pi_{\text{вр}}$ – условной цены.

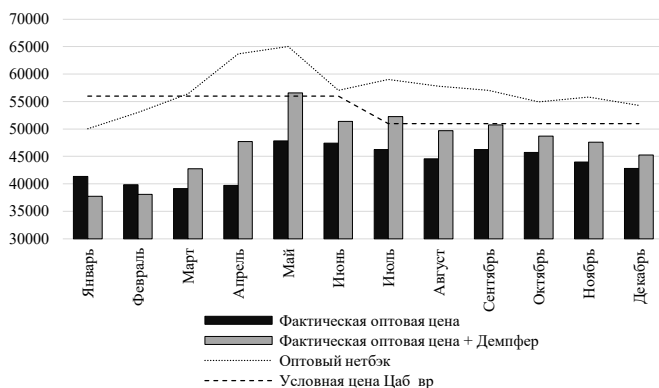
Формализованная запись этого правила выглядит следующим образом. Если фактическая оптовая цена не превышает произведения $p \cdot \Pi_{\text{вр}}$, НПЗ получает демпфер (в некоторых случаях последний может принять отрицательные значения, что будет означать выплату в бюджет со стороны НПЗ).

На первое полугодие 2019 г. $\Pi_{\text{вр}}$ была утверждена в размере 56000 руб./т для бензина и 50000 руб./т для ДТ; на второе полугодие значения $\Pi_{\text{вр}}$ были уменьшены соответственно до 51000 руб./т и 46000 руб./т. Множитель p изначально равнялся 110%, то есть допускалось превышение фактической оптовой ценой установленного уровня $\Pi_{\text{вр}}$ на 10%. На второе полугодие значение p для ДТ было увеличено до 120%. Демпфер равен произведению $(\Pi_{\text{эксп}} - \Pi_{\text{вр}} + \Phi) \cdot K_{\text{комп}}$. Здесь $\Pi_{\text{эксп}}$ – средняя цена экспортной альтернативы (оптовый нетбэк), рассчитанная в морских портах Северо-Западного федерального округа. Φ – компенсационная надбавка, которая выплачивается, только если $\Pi_{\text{эксп}} > \Pi_{\text{вр}}$. Она была установлена на первое полугодие 2019 г. в размере $\Phi_{\text{аб}} = 5600$ руб./т для бензина и $\Phi_{\text{дт}} = 5000$ руб./т для ДТ, однако затем была обнулена при одновременной корректировке $\Pi_{\text{вр}}$. $K_{\text{комп}}$ – компенсирующий коэффициент, определяющий долю ценового дифференциала, который будет приходиться на демпфер. Был установлен в размере 0,6 на первое полугодие 2019 г., но во втором полугодии скорректирован до 0,75 для бензина и до 0,7 для ДТ.

Демпфирующий акциз выплачивается нефтяным компаниям за счет средств бюджета РФ. При этом часть выплат финансируется за счет специальной надбавки в формуле НДС на нефть.

Таким образом, задача сохранения контроля над топливными ценами была решена путем введения элементов прямого регулирования. Если посмотреть на систему формирования розничной цены, то окажется, что нерегулируемой осталась только сбытовая составляющая. Акциз, демпфер и НДС являются налоговыми параметрами и напрямую устанавливаются государством. Оптовая цена на МТ ограничена сверху методом price-cap ($\Pi_{\text{вр}}$ выполняет роль ограничителя).

Рассмотрим практику действия описанного механизма демпфирующего акциза в 2019 г. Особый интерес представляет ценовая стратегия нефтяных компаний, реализующих МТ на внутреннем рынке в новых условиях. На рисунке 1, 2 представлен анализ динамики оптовых цен на МТ в 2019 г.



Источник рис. 1, 2: ФАС России, оценки ИНП РАН.

Рис. 1. Динамика оптовых цен на бензин АИ-92 (класс 5) в 2019 г., руб./т

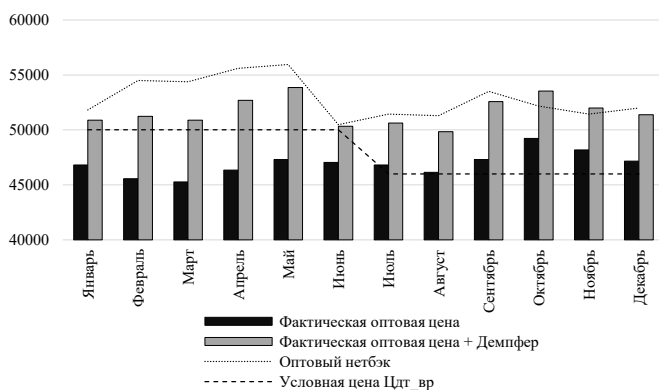


Рис. 2. Динамика оптовых цен на дизельное топливо (класс 5) в 2019 г., руб./т

Среднее сложившееся значение демпфирующего акциза на бензин за 2019 г. составило 3,6 тыс. руб./т. При этом месячная

динамика была очень неоднородной. В январе-феврале цены на внешних рынках держались на довольно низких значениях, в результате чего обратный акциз на бензин был отрицательным (нефтяные компании вынуждены были доплачивать в бюджет). Но уже с марта ситуация нормализовалась, и обратный акциз варьировался в диапазоне 2,5–8,8 тыс. руб./т. Средний обратный акциз на дизтопливо за 2019 г. составил 4,7 тыс. руб./т. В отличие от бензинового, он варьировал не так широко – в диапазоне 3,3–6,6 тыс. руб./т.

На всем периоде с января по декабрь фактическая оптовая цена на бензин АИ-92 была ниже регулируемого уровня условной цены $\Pi_{\text{аб-вр}}$, хотя для получения обратного акциза она могла превысить его на 10%. Между тем разрыв составлял от 4,7 тыс. руб./т (в июле и сентябре) до более чем 16 тыс. руб. (в феврале-апреле). Таким образом, четких закономерностей в этой части не наблюдалось.

Оптовый нетбэк также был значительно выше фактической оптовой цены. Средний разрыв составлял 13,2 тыс. руб./т, колеблясь от 8,7 тыс. руб./т (январь) до 24 тыс. руб./т (апрель). Это четко указывает на уход рынка от принципа нетбэк в том виде, который действовал до 2018 г.

Если теперь проанализировать сумму фактической оптовой цены и обратного акциза, который был получен нефтяным сектором, можно увидеть очень схожую динамику с уровнем оптового нетбэка. По всей видимости, именно таким образом участники рынка изменили свое поведение в части ценообразования – они продолжают использовать равнодоходную с экспортом цену, но вычитают из нее обратный акциз и некоторую скидку для внутреннего рынка, определяя так отпускную цену. Однако следует заметить, что скидка к оптовой цене нетбэк была весьма значительной – она составляла в среднем 14,2 тыс. руб./т в январе-апреле и 7,3 тыс. руб./т в мае-декабре. Вероятно, так компании оптимизировали доходности своих перерабатывающих и сбытовых сегментов, обеспечивая маржинальность последних.

Аналогичную (даже в более явном виде) закономерность можно заметить при продажах дизтоплива – сумма фактической оптовой цены и обратного акциза повторяет динамику оптового нетбэка. Однако здесь все же есть два существенных отличия от рынка бензина.

Во-первых, разница между оптовым нетбэком и фактической оптовой ценой с учетом демпфера была очень небольшой и составила в среднем 1,2 тыс. руб./т (в феврале-апреле она держалась около 3 тыс. руб./т; в октябре-ноябре была отрицательной; но в остальные месяцы – в среднем 1 тыс. руб./т). Во-вторых, в первом полугодии оптовая цена на ДТ была, как и в случае с бензином, ниже утвержденной условной цены $C_{\text{ДТ-вр}}$ на 2,7–4,7 тыс. руб./т. Но во втором полугодии оптовая цена стабильно превышала действующую условную цену – максимальное отклонение на 7% наблюдалось в октябре. Между тем, напомним, что обратный акциз на ДТ выплачивался бы при отклонении вплоть до 20%, то есть нефтяные компании все же удерживали цены ниже критических значений.

Таким образом, анализ практики функционирования оптового рынка МТ позволяет сделать два важных вывода:

- на оптовом рынке МТ изменился механизм ценообразования. Нефтяные компании продолжают ориентироваться на цену нетбэк, но дополнительно вычитают из нее демпфирующий акциз. Условно можно назвать такую схему «нетбэк минус демпфер»;

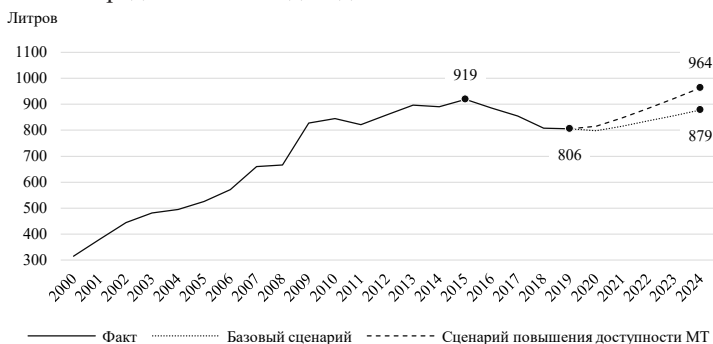
- несмотря на то, что формально не существует штрафных санкций за превышение оптовыми ценами на МТ ограничений, установленных регулятором (за пределами которых отменяется демпфер), нефтяные компании воздержались от подобных действий. Это важный поведенческий индикатор, демонстрирующий их лояльность к новым правилам. Поэтому следует ожидать, что в гипотетической ситуации, когда индикативная цена «нетбэк минус демпфер» выйдет за пределы установленных регулятором ограничений, нефтяные компании откажутся от чрезмерного роста цен, оставив их в допустимых границах.

Модель ценообразования, ориентированная на увеличение доступности моторных топлив

Становится все очевиднее, что в сложный для российской экономики период после 2014 г. наиболее пострадавшей стороной стало население. Особенно ярко это проявилось в 2018–2019 гг. – достаточно посмотреть на профицит государственного бюджета, солидные отчисления в резервные фонды, рекордный свободный денежный поток сырьевых компаний,

и на фоне всего этого сокращение реальных доходов населения, которые до сих пор на 10% ниже, чем были в 2013 г. Отсутствие драйверов наращивания внутреннего спроса и резервирование генерируемых доходов – факторы, ограничивающие развитие экономики, препятствующие загрузке конкурентоспособных мощностей и росту эффективности использования имеющихся материальных и трудовых ресурсов [Широв, 2019].

Ситуация с доступностью бензина может служить хорошей иллюстрацией для происходящих процессов. На рисунке 3 показана динамика этого индикатора, представляющего собой оценку количества бензина АИ-92, которое может купить россиянин на свой среднемесячный доход.



Источник: Росстат, оценки ИНП РАН.

Рис. 3. Индикатор доступности бензина: количество бензина АИ-92, которое может быть куплено на среднедушевой денежный доход в месяц в 2000–2024 гг., л

В 2000–2010 гг. экономический рост в стране привел к росту доходов населения, и в результате наблюдалось повышение доступности бензина в среднем на 10% в год. После 2010 г. позитивная динамика замедлилась – доступность бензина росла на 2% в год и достигла максимума в 2015 г., когда на свой среднемесячный доход россиянин мог купить 919 л бензина.

К сожалению, начиная с 2016 г. ситуация с доступностью бензина для населения стала ухудшаться. Причинами стали, во-первых, стагнация номинальных доходов населения (а реальные доходы и вовсе снижались) – за 2015–2019 гг. среднемесячный доход вырос с 30,5 до 33,6 тыс. руб., то есть всего на 10%, тогда как накопленная инфляция составила 16%. Во-вторых, имел

место опережающий рост цен на бензин. Так, розничная цена бензина АИ-92 увеличилась с 33,2 руб./л в 2015 г. до 42 руб./л в 2019 г. (прирост – 27%). В результате в 2019 г. средний россиянин мог купить уже только 806 л бензина на среднемесячный доход (на 12% ниже, чем в 2015 г.). Иными словами, доступность бензина откатилась на 10 лет назад – ниже уровня 2009 г. Как результат – длительная стагнация спроса на МТ.

Исправить эту ситуацию можно двумя путями – через ускоренный рост доходов населения и через замедление роста цен на бензин. Цель данной статьи – проанализировать возможность выхода на более благоприятную для потребителей ценовую динамику моторных топлив. Для этого было рассмотрено два сценария: базовый согласован с актуальной версией прогноза Минэкономразвития России, а сценарий повышения доступности бензина использует скорректированные параметры бюджетно-налоговой политики государства в отношении нефтяного сектора, что в свою очередь имеет ряд последствий. В таблице 2 представлены параметры анализируемых сценариев, а в таблице 3 – результаты модельных расчетов для ключевых показателей функционирования нефтяного сектора России.

Здесь необходимо отметить, что актуальная версия базового сценария Минэкономразвития России предполагает удержание цен на нефть в 2020–2024 гг. в диапазоне 53–58 долл./барр., однако в марте 2020 г. цены на нефтяном рынке упали ниже 30 долл./барр. Означает ли это, что российские потребители могут ожидать более благоприятных для себя цен на бензин? С высокой степенью вероятности можно ответить, что нет.

Во-первых, современная модель не содержит механизма снижения цен – в ней рассмотрены лишь механизмы удержания их роста в пределах инфляции.

Во-вторых, на оптовом рынке бензина средняя индикативная цена нетбэк в марте снизилась до 31,2 тыс. руб./т, но средняя фактическая оптовая цена составляла 44,3 тыс. руб./т и была даже выше, чем в 2019 г. (43,7 тыс. руб./т). И такая ситуация полностью соответствует модели «нетбэк минус демпфер» (с учетом некоторой скидки для внутреннего рынка, которая наблюдалась и в 2019 г.), ведь в условиях низкого нетбэка демпфирующий акциз становится отрицательным (в марте он составит около –15 тыс. руб./т), и уже нефтяные компании должны выплачивать его в бюджет.

В-третьих, параметры современной модели ценообразования и налогообложения несут проинфляционный характер и создают предпосылки для роста розничных цен. Речь идет о том, что условная цена и акциз ежегодно индексируются на темп ожидаемой инфляции, что можно видеть в таблице 2. В этих условиях не следует ожидать, что розничные цены снизятся. Более вероятна ситуация, когда по итогам 2020 г. рост розничных цен будет меньшим, чем общая инфляция в стране, а рост оптовых окажется еще более медленным, но это позволит увеличить доходы сбытового сегмента, который в последние два года функционировал в условиях относительно низкой маржинальности, о чем активно заявлял.

Таблица 2. Параметры сценариев для оценки доступности бензина в 2019–2024 гг.

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Макроэкономические показатели						
Цена нефти Urals, долл./барр.	64	58	56	55	54	53
Курс доллара, руб.	64,7	63,9	66,1	66,5	67,0	67,4
Индекс потребительских цен, %	3	3	4	4	4	4
Темп прироста ВВП, %	1,3	1,9	3,1	3,2	3,3	3,3
Реальные располагаемые доходы населения, %	100,1	101,5	102,2	102,3	102,3	102,4
Базовый сценарий						
Добыча нефти, млн т	560	564	564	562	560	560
Экспорт нефти, млн т	266	269	269	265	262	260
Переработка нефти, млн т	289	289	291	292	294	296
Акциз на бензин (класс 5), руб./т	12314	12752	13262	13792	14344	14918
Акциз на ДТ (класс 5), руб./т	8541	8835	9188	9556	9938	10335
Цаб_вр, руб./т	53500	53600	56300	59000	62000	65000
Цдт_вр, руб./т	48000	48300	50700	53250	56000	58700
Ккомп_аб	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68
Ккомп_дт	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
Наб	144	105	105	105	105	105
Ндт	129	92	92	92	92	92
Цаб_вр_с, руб./т		58800	61740	64827	68068	71472
Цдт_вр_с, руб./т		52500	55125	57881	60775	63814
Сбытовая составляющая в цене на бензин АИ-92, руб./л	6,3	6,0	6,2	6,5	6,7	7,0
Сбытовая составляющая в цене на бензин АИ-95, руб./л	8,0	7,7	8,0	8,3	8,7	9,0
Сбытовая составляющая в цене на ДТ, руб./л	3,8	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8
Парк легкового автотранспорта, млн ед.	46,49	47,59	48,70	49,84	50,99	52,16
Средний пробег автомобиля, км	13000	13000	13000	13000	13000	13000
Сценарий повышения доступности бензина						
Добыча нефти, млн т	560	565	567	565	563	563
Переработка нефти, млн т	289	291	293	295	296	298
Акциз на бензин (класс 5), руб./т	12314	12560	12937	13325	13725	14137
Акциз на ДТ (класс 5), руб./т	8541	8712	8973	9242	9520	9805
Цаб_вр, руб./т	53500	52020	53581	55188	56844	58549
Цдт_вр, руб./т	48000	46920	48328	49777	51271	52809
Цаб_вр_с, руб./т		55895	57492	59109	60744	62395
Цдт_вр_с, руб./т		49907	51332	52776	54236	55710

Окончание табл. 2

Сбытовая составляющая в цене на бензин АИ-92, руб./л	6,3	6,0	6,1	6,2	6,3	6,4
Сбытовая составляющая в цене на бензин АИ-95, руб./л	8,0	7,7	7,8	7,9	8,0	8,1
Сбытовая составляющая в цене на ДТ, руб./л	3,8	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4
Парк легкового автотранспорта, млн ед.	46,49	47,61	48,74	49,89	51,07	52,26
Средний пробег автомобиля, км	13000	13070	13150	13220	13290	13365

Источник: Росстат, Минэкономразвития России, НК РФ, оценки ИНП РАН.

Поэтому мы все-таки составили базовый сценарий на основе *утвержденных* параметров бюджетно-налоговой политики и ценовых стратегий нефтяных компаний на оптовом рынке МТ. В результате его реализации, по нашим расчетам, розничная цена бензина АИ-92 может вырасти за 2019–2024 гг. с 42 до 51,6 руб./л (на 23%) со среднегодовым темпом прироста 4,2%. Прогноз Минэкономразвития предполагает, что показатель прироста реальных доходов населения превысит отметку 2% уже в 2021 г., а накопленный эффект за 2019–2024 гг. составит 11% (то есть реальные доходы вернутся на докризисный уровень 2013 г.). С учетом такой динамики средние денежные доходы населения вырастут за период до 2024 г. на 34%. Это означает, что доступность бензина в России увеличится – средний россиянин сможет купить на свой среднемесячный доход 879 л бензина. Безусловно, это можно считать достойным результатом, если сравнивать с показателями 2019 г. Но доступность бензина все равно останется ниже, чем она была в 2015 г. Поэтому целесообразно рассмотреть альтернативный подход, предполагающий ряд изменений⁴.

При формировании сценария повышения доступности бензина предлагается, во-первых, снизить темпы прироста акцизов на моторные топлива с запланированных 4% до 2% в 2020 г. и 3% в период 2021–2024 гг. Это выглядит логичным, потому что Правительство РФ скорректировало в сторону снижения прогноз по ожидаемым темпам инфляции на период до 2024 г. Предложенная мера позволит снизить акциз к 2025 г. на 5%, или на 60 коп./л бензина и на 50 коп./л ДТ.

⁴ Вопрос сдерживания цен на бензин в России является достаточно острым и поднимается с заметной периодичностью [Семикашев, 2006; Коссов, Коссова, 2010]..

**Таблица 3. Ключевые параметры функционирования
нефтяного сектора при разных сценариях цен
на бензин в 2019–2024 гг.**

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Базовый сценарий						
Розничная цена на бензин АИ-92, руб./л	42,0	44,4	46,2	47,9	49,8	51,6
Розничная цена на бензин АИ-95, руб./л	45,4	48,0	50,0	51,8	53,8	55,9
Розничная цена на ДТ, руб./л	46,7	48,1	49,9	51,7	53,6	55,4
Потребление бензина, млн т	35,5	35,8	36,3	36,7	37,2	37,6
Потребление ДТ, млн т	35,3	35,5	35,7	35,8	36,0	36,1
Налоговые сборы с нефтяного сектора, млрд руб.	8730	8006	8244	8167	8266	8383
Расходы федерального бюджета, млрд руб.	4564	4525	4789	4757	4961	5193
на выплату обратного акциза	492	306	402	456	497	530
на другие расходы	4072	4219	4387	4301	4464	4663
Региональный бюджет, млрд руб.	996	952	1037	1142	1220	1306
ФНБ, млрд руб.	3170	2528	2418	2268	2085	1884
на резервирование	3170	2528	2418	2268	2085	1884
на выплату обратного акциза						
Собственный финансовый ресурс нефтяного сектора, млрд руб.	4624	4021	4013	4053	3933	3796
Сценарий повышения доступности бензина						
Розничная цена на бензин АИ-92, руб./л	42,0	43,4	44,4	45,3	46,2	47,1
Розничная цена на бензин АИ-95, руб./л	45,4	47,0	48,0	48,9	49,8	50,8
Розничная цена на ДТ, руб./л	46,7	47,2	48,3	49,2	50,2	51,1
Потребление бензина, млн т	35,5	36,0	36,7	37,4	38,1	38,8
Потребление ДТ, млн т	35,3	35,7	36,1	36,5	36,8	37,2
Налоговые сборы с нефтяного сектора, млрд руб.	8730	8077	8292	8168	8262	8373
Расходы федерального бюджета, млрд руб.	4564	4538	4807	4763	4943	5161
на выплату обратного акциза	492	196	140	63	41	21
на другие расходы	4072	4342	4667	4700	4902	5140
Региональный бюджет, млрд руб.	996	937	1025	1137	1209	1290
ФНБ, млрд руб.	3170	2602	2460	2269	2110	1922
на резервирование	3170	2428	2087	1716	1439	1144
на выплату обратного акциза		174	373	553	671	778
Собственный финансовый ресурс нефтяного сектора, млрд руб.	4624	3942	3946	4011	3859	3700

Источник: оценки ИНП РАН.

Во-вторых, предлагается использовать аналогичную более медленную динамику повышения условных цен на бензин и ДТ ($\Pi_{аб_вр}$, $\Pi_{дт_вр}$), чтобы они также росли на 2% в 2020 г. и на 3% в последующие годы (здесь нужно пояснить, что хотя средние значения условных цен в 2019 г. составили 53500 руб./т бензина и 48000 руб./т ДТ, на второе полугодие ставки равнялись 51000 и 46000 руб./т соответственно. Индексируются именно эти значения). Такая мера позволит снизить предельные максимальные значения оптовых цен, и к 2024 г. накопленный сдерживающий эффект составит 5 руб./л для оптовой цены бензина АИ-92 и 5,1 руб./л для оптовой цены ДТ.

В-третьих, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть возможность выплат по обратному акцизу за счет средств ФНБ. Такая инициатива уже предлагалась в Правительстве РФ, но пока не была одобрена. Безусловно, часть выплат по обратному акцизу финансируется за счет дополнительного слагаемого к НДС. Но оставшиеся объемы могут быть покрыты из ФНБ.

В-четвертых, могли бы быть скорректированы параметры расчета дополнительного слагаемого к НДС ($\Pi_{аб_вр_с}$ и $\Pi_{дт_вр_с}$) с тем, чтобы более значительную часть переориентировать на ФНБ, поддерживая достаточную доходность нефтяного сектора в условиях замедления цен на его продукцию.

И в-пятых, необходимо создать условия для корректировки сбытовой составляющей в сторону небольшого понижения. Это можно реализовать, например, путем вербальных интервенций⁵ со стороны государства о необходимости более медленного подорожания МТ по сравнению с общей инфляцией в стране.

Вообще нужно отметить, что современная система налогообложения нефтяного сектора стала чрезвычайно сложной и обросла огромным количеством числовых коэффициентов. В результате ее настройка и анализ на порядок усложнились. В то же время, на наш взгляд, располагая таким количеством рычагов влияния, можно добиться любого результата. Например, дополнительно можно корректировать коэффициент

⁵ Имеется в виду не только прямая договоренность с крупными компаниями. Большому количеству региональных сбытовых компаний и АЗС, с которыми сложно договариваться просто технически, может быть дан сигнал о том, например, что в случае подорожания МТ на бензоколонке быстрее инфляции, это будет поводом для начала антимонопольных разбирательств.

$K_{\text{комп}}$, который влияет на степень возмещения за счет демпфера упущенной выгоды нефтяных компаний от реализации МТ на внутреннем рынке. Правда, при зафиксированных актуальных параметрах прогноза Минэкономразвития России выходит, что демпфер станет отрицательным, то есть нефтяные компании будут доплачивать в бюджет, а варьирование $K_{\text{комп}}$, учитывая изменчивость демпфера, может давать менее предсказуемый результат.

Реализация всех предложенных мер не ведет к снижению цен, а лишь замедляет темп их возможного роста, но гораздо существеннее, чем в базовом сценарии. К 2024 г. розничная цена бензина АИ-92 составит 47,1 руб./л (на 4,5 руб./л ниже по сравнению с базовым сценарием); АИ-95 – 50,8 руб./л (на 5,1 руб./л ниже); дизтоплива – 51,1 руб./л (на 4,3 руб./л ниже). Среднегодовой темп прироста за 2019–2024 гг. составит 2,3% для бензина и 1,8% для ДТ.

В результате осуществления предложенной модели повышения доступности МТ количество бензина АИ-92, который может быть куплен на среднемесячный доход в России в 2024 г., вырастет до 964 л, на 5% превысив предыдущее пиковое значение 2015 г. (рис. 3).

Относительное удешевление моторных топлив будет иметь ряд последствий. Например, оценки ИНП РАН на основе модели ПАДС (PADS – Perhaps Adequate Demand System) [Потапенко, 2019; Алмон, 2012] показывают, что динамика цен на МТ действительно оказывает влияние на потребительское поведение. Если топливо становится более доступным, потребители наращивают его использование. Более того, вырастает потребительский спрос на автомобили (правда, главным образом – недорогих марок, потому что потребители, покупающие дорогие авто, обращают меньше внимания на стоимость топлива).

В соответствии с расчетами ИНП РАН, при снижении цен на МТ на 10% происходит наращивание покупок новых автомобилей домашними хозяйствами на 1%, а также увеличение потребления моторного топлива на 3% (это указывает на то, в частности, что домашние хозяйства наращивают среднегодовой пробег на своем автомобиле). Можно с большой уверенностью утверждать, что произойдет рост физических объемов потребления и в основном числе остальных групп товаров

и услуг – как следствие того, что при прочих равных условиях реальные доходы населения вырастут в результате снижения цен на МТ. Всего физический объем потребления домашних хозяйств увеличится на 0,2%.

Использование обозначенных эластичностей в рамках сценария повышения доступности бензина дает дополнительные объемы внутреннего потребления моторных топлив. Прирост относительно базового сценария постепенно увеличивается и к 2024 г. достигает 1,2 млн т бензина и 1,1 млн т дизтоплива. Обеспечить дополнительный спрос на моторные топлива можно путем сокращения их экспорта и увеличением объема переработки нефти.

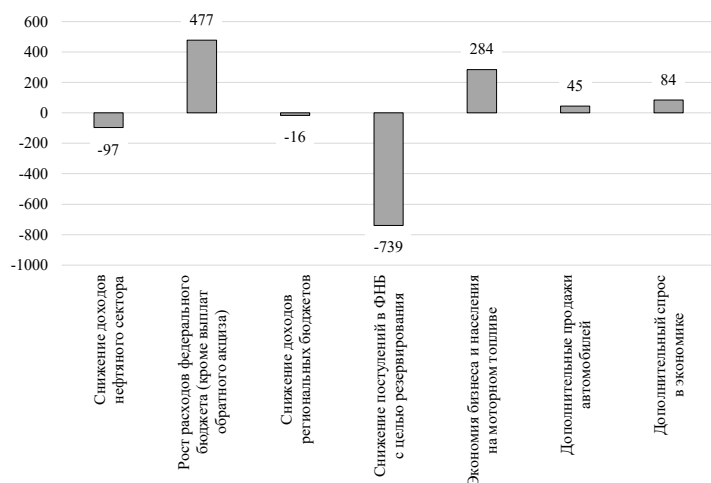
На самом деле здесь существует развилка. Дополнительное сырье для переработки может быть перераспределено из экспорта нефти со снижением последнего, но нам кажется, что Россия вряд ли откажется от экспорта нефти, на которую существует спрос. Это означает, что дополнительное сырье рациональнее добыть. Соответственно, в сценарий повышения доступности бензина мы заложили гипотезу о наращивании добычи нефти в России (на 2 млн т в 2024 г.) при появлении дополнительного внутреннего спроса на МТ (при этом экспорт нефти остается тем же, что и в базовом сценарии). Перераспределение потоков нефтяных топлив между внутренним и внешним рынками, дополнительная добыча нефти будут иметь косвенный эффект на доходы нефтяного сектора, а также на налоговые поступления в государственный бюджет.

На рисунке 4 представлена оценка ключевых эффектов реализации сценария повышения доступности бензина в 2024 г. по сравнению с базовым.

Собственный финансовый ресурс нефтяного сектора (чистая прибыль и амортизационные отчисления) составит 3700 млрд руб., что на 97 млрд руб. (или на 2,5%) ниже по сравнению с базовым сценарием. Однако, если исключить из рассмотрения 2018–2019 гг. (когда вследствие благоприятной ценовой и курсовой конъюнктуры доходы нефтяного сектора демонстрировали рекордные значения и не могли быть полностью полезно использованы), наиболее удачным для отрасли был 2017 г., когда собственный финансовый ресурс составлял 2,8 трлн руб., что на 30% ниже потенциальных значений

в 2024 г. Другими словами, подобное снижение доходности не будет являться значимым сдерживающим фактором для отрасли.

Млрд руб.



Источник: оценки ИНП РАН.

Рис. 4. Эффекты реализации сценария повышения доступности бензина в 2024 г. по сравнению с базовым сценарием

Поступления в ФНБ оцениваются в 1922 млрд руб., из которых 778 млрд используются для выплат по обратному акцизу, а 1144 млрд направляются на резервирование. При этом объем резервирования сокращается на 739 млрд руб. относительно базового сценария (в нем – 1884 млрд руб.), но все-таки остается положительным, что приемлемо в условиях уже накопленных средств фонда. Маневр по перекладыванию выплат по обратному акцизу на ФНБ позволит увеличить расходы федерального бюджета на 477 млрд руб., то есть нарастить ресурсы, которые направляются в экономику и могут способствовать решению социально-экономических задач.

Сдерживание роста акцизов приведет к потенциальным выпадающим доходам региональных бюджетов в размере 16 млрд руб. (или 1,2%) по сравнению с базовым сценарием, хотя рост относительно 2019 г. будет обеспечен и составит 294 млрд руб. При необходимости можно предусмотреть меры

возмещения выпадающих доходов, но здесь следует учитывать, что цены на бензин являются ключевым фактором, формирующим инфляционные ожидания, а значит, рост цен в экономике в сценарии повышения доступности бензина может оказаться более медленным, тем самым нивелируя риски сокращения налоговых поступлений на 1,2%.

В то же время экономия населения и бизнеса на МТ составит 284 млрд руб. (на объемах потребления, характерных для базового сценария, будет сэкономлено 417 млрд руб., но дополнительный спрос на МТ на фоне более низких цен в сценарии повышения доступности бензина отвлечет 133 млрд руб.). Эта экономия будет способствовать увеличению доходности остальных секторов, помимо нефтяного, а также формированию дополнительного спроса в экономике. Например, дополнительные продажи автомобилей оцениваются в 45 млрд руб., а спрос на другие группы товаров – еще в 84 млрд руб.

Таким образом, реализация сценария повышения доступности бензина позволяет перераспределить часть доходов государственного бюджета и нефтяного сектора (которые, вероятно, подверглись бы резервированию) в пользу населения и неэнергетических отраслей экономики, то есть именно туда, где необходимо качественное улучшение положения дел.

Литература

Алмон Клоппер. Искусство экономического моделирования. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН /Отв. ред. Узиков М.Н.; Общая ред. и пер. с англ.: Сапов Г.Г., Серебряков Г.Р. М.: МАКС Пресс, 2012. 648 с.

Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. Сер. 161Р. Научные труды. М., 2012.

Идрисов Г.И., Литвинова Ю.О. Основные факторы цен на розничном рынке бензина: эмпирическое исследование для Санкт-Петербурга// Экономический журнал Высшей школы экономики. 2015. Т. 19. № 3. С. 423–456.

Клепач А.Н. Уроки современных кризисов для экономического развития России // Журнал новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 210–218.

Коссов В., Коссова Е. Цена бензина как общественное явление// Экономическая политика. 2010. № 1. С. 149–166.

Потапенко В.В. Оценка системы функций потребительского спроса вида «ПАДС» для России. В сборнике: Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении. Материалы конференции ИМП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию. 2019. С. 92–96.

Семикашев В.В. Рост цен на бензин в России и возможные меры по его сдерживанию. Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2006. Т. 4. С. 415–429.

Широв А.А. О механизмах использования избыточных резервов. В сборнике: Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении. Материалы конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию. 2019. С. 36–40.

Широв А.А., Михеева Н.Н., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Макроэкономическая стабилизация и пространственное развитие экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5 (176). С. 3–15.

Статья поступила 16.03.2020.

Статья принята к публикации: 30.03.2020.

Для цитирования: Колпаков А.Ю. Реален ли сценарий повышения доступности бензина в России // ЭКО. 2020. № 5. С. 121–143. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-5-121-143.

Summary

Kolpakov, A. Yu., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economic Forecasting, RAS, Moscow

How Real is the Scenario of Increasing Gasoline Accessibility in Russia

Abstract. In recent years, a system of conflicting requirements has formed in the Russian motor fuel market, which resulted in a sharp increase of prices in 2018. As a result, a reverse excise tax and wholesale limit price tool was introduced, which changed the pricing system. Oil companies continue using the netback price as a reference, but deduct the reverse excise tax and some discount for the domestic market from it, thus determining the wholesale price. In 2015–2019 gasoline availability in Russia decreased by 12% and fell below the 2009 level. In the baseline scenario, consistent with the current forecast of the Ministry of Economic Development of Russia, the availability of gasoline will increase due to growth of real incomes of population, but will remain below the 2015 level. At the same time, the scenario of increasing gasoline availability by slowing down the price of motor fuels is rational. This allows redistributing part of revenues of the state budget and the oil sector (which would probably be reserved) in favor of population and non-energy sectors of economy, that is, exactly where a qualitative improvement is needed.

Keywords: motor fuel; gasoline; tax maneuver; netback; reverse excise tax; population incomes; budget; oil sector taxation

References

Almon, Clopper. (2012). *The Craft of Economic Modeling*. IEF RAS, Moscow, MAKSPress. 648 p. (In Russ.).

Boylev, Yu.N., Idrisov, G.I., Sinelnikov-Murylev, S.G. (2012). *Export duties on oil and petroleum products: the need for cancellation and scenario analysis of the consequences*. Ser. 161P Scientific proceedings. Moscow, Gaidar Institute for Economic Policy. 84 p. (In Russ.).

Idrisov, G., Litvinova, J. (2015). Determinants of Retail Prices on Gasoline: Empirical Evidence for Saint Petersburg. *Ekonomicheskij zhurnal Visshej shkoly ekonomiki*. Vol. 19. No. 3. Pp. 423–456. (In Russ.).

Klepach, A.N. (2015). Lessons from Modern Crisis for Economic Development in Russia. *Journal of the New Economic Association*. No. 2 (26). Pp. 210–218. (In Russ.).

Kossov, V., Kossova, E. (2010). The price of gasoline as a public phenomenon. *Economic Policy*. No. 1. Pp. 149–166. (In Russ.).

Potapenko, V.V. (2019). System of the “PADS” type functions of consumer demand for Russia. *Materialy konferencii INP RAN i IEOPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional'nomu analizu i prognozirovaniyu*. Pp. 92–96. (In Russ.).

Semikashov, V.V. (2006). Gasoline Prices Growth in Russia and Possibilities of its Restriction. *Nauchnye trudy: Institut narodnokhozyajstvennogo prognozirovaniya RAN*. Vol. 4. Pp. 415–429. (In Russ.).

Shirov, A.A. (2019). On the mechanisms for using excess reserves. *Materialy konferencii INP RAN i IEOPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional'nomu analizu i prognozirovaniyu*. Pp. 36–40. (In Russ.).

Shirov, A.A., Mikheeva, N.N., Gusev, M.S., Savchishina, K.E. (2019). Macroeconomic Stabilization and Spatial Development of the Economy. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 30. No. 5. Pp. 481–489. (In Russ.).

For citation: Kolpakov, A. Yu. (2020). How Real is the Scenario of Increasing Gasoline Accessibility in Russia. *ECO*. No. 5. Pp. 121–143. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-5-121-143.