



БЕНЗИНОВЫЕ КРИЗИСЫ В РОССИИ: ВЫУЧЕННЫЕ И НЕВЫУЧЕННЫЕ УРОКИ

ВАЛЕРИЙ СЕМИКАШЕВ

Заведующий лабораторией прогнозирования ТЭК

ВАСИЛИЙ АКИМОВ

Аспирант, ИНП РАН

За последние 20 лет на рынке моторного топлива России неоднократно случались бензиновые кризисы, выражающиеся в первую очередь в быстром росте цен на горючее. Это приводило к недовольству потребителей и Правительства страны.

Некоторые из мер, принимаемых Правительством с целью нивелирования подобных явлений, носили комплексный характер и были составной частью реформирования системы налогообложения нефтяной отрасли России, которая в большей степени и определяет механизм ценообразования на моторные топлива. Другие меры были точечными, направленными на быстрое устранение кризисных явлений в «ручном режиме».

Принятие подобных решений в результате привело к росту роли Правительства в работе механизма ценообразования на бензин и дизельное топливо, а к 2019-2021 годам, по сути, – к государственному установлению цен, а также к необходимости их корректировки в «ручном режиме».

Тот факт, что кризисные явления продолжают возникать и в 2021 году, указывает на необходимость дальнейшей доработки механизма работы рынка моторного топлива. Представляется, что новые изменения должны способствовать решению долгосрочных задач, которые стоят перед отечественной нефтяной отраслью, и не препятствовать экономическому росту, а не только балансировать или увеличивать доходы бюджета.

Динамика цен

Российский рынок моторных топлив (МТ) имеет несколько особенностей, которые отражаются в характере колебаний и уровней цен. Оптовые цены на автомобильный бензин (АБ) имеют большую волатильность по сравнению с розничными (см. «*Оптовые и розничные цены на автомобильный бензин АИ-92...*»). Так, в период с января 2000 года по апрель 2021-го разброс месячных колебаний оптовых цен на АБ составлял в зависимости от года от 0,9 руб./л до 11,6 руб./л, тогда как для розничных цен этот показатель составлял от 0,2 руб./л до 2,8 руб./л.

Высокая волатильность оптовых цен обусловлена применением принципа ценообразования нетбэк [1], из-за чего они подвержены влиянию динамики мировых цен на нефть и нефтепродукты и воздействию параметров налоговой системы в нефтяной отрасли, которая за последние 20 лет реформировалась достаточно часто.

Низкая волатильность розничных цен на АБ обусловлена влиянием покупательной способности потребителей (в первую очередь, населения) и социальной значимостью бензина, который включен в перечень непродовольственных товаров первой необходимости.

При достаточно высокой волатильности отмечается устойчивый тренд роста как оптовых, так и розничных цен. С января 2000 года по апрель 2021-го оптовые цены на АБ выросли в 7,5 раза, до 40,5 руб./л, розничные – в 6,6 раза, до 45,1 руб./л. При этом индекс цен потребителей (ИПЦ) за указанный период увеличился в 6,8 раза. Таким образом, рост оптовых цен на АБ превысил рост ИПЦ.

В то же время можно выделить четыре периода, каждый из которых характеризуется своими особенностями роста цен на АБ:

- период с 2000-го до 2010 года, в течение которого внутренние цены производителей на моторные топлива не сильно отличались от цен нетбэк;
- период 2011-2015 годов, в котором разница между ценой нетбэк и ценой производителей нефтепродуктов увеличилась, но при этом оставалась примерно на постоянном уровне в течение всего периода;
- период 2016-2018 годов, в котором разница между ценой нетбэк и ценой производителей практически неуклонно росла;

- период 2019-2021 годов, в течение которого происходило сокращение разницы между ценой нетбэк и ценой производителей моторных топлив (см. «*Оптовые цены на автомобильный бензин АИ-92 с выделением четырех периодов...*»).

В течение первых трех периодов наблюдалось постепенное ускорение темпов роста оптовых цен. Начиная с 2019 года они несколько замедлились. Для каждого из периодов можно также отметить свой характерный уровень разницы цен экспортной альтернативы (расчетное значение нетбэк) и цены производителей (то есть оптовой цены без учета акцизов, НДС и маржи НПЗ). Так, для первого периода эта разница составила в среднем 5,2 тыс. руб./т, для второго – 9,0 тыс. руб./т, для третьего – 22,7 тыс. руб./т, для четвертого – 25,1 тыс. руб./т.

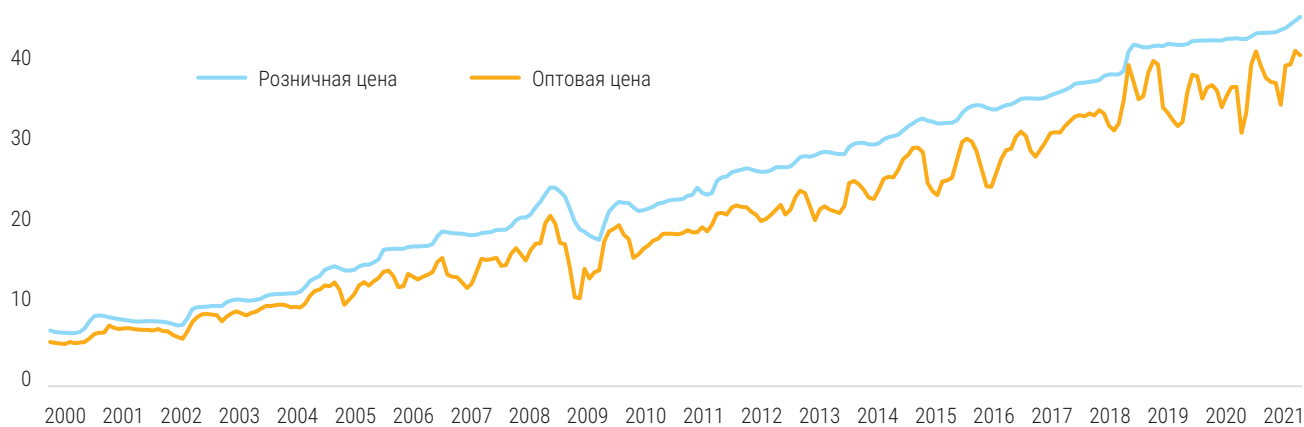
Выделенные периоды достаточно хорошо совпадают с крупными этапами реформирования системы налогообложения нефтяной отрасли: в 2000-2010 годах (первый период) был введен НДС и произведена дифференциация экспортных пошлин на нефтепродукты, стали появляться льготы на добычу нефти. В 2011-2015 годах (второй период) была принята система «60-66-90-100», которая впоследствии была заменена малым налоговым маневром, а в конце периода был запущен большой налоговый маневр.

В 2016-2018 годах (третий период) реализовывался большой налоговый маневр, который, по сути, не позволил налоговой системе правильно адаптироваться к изменяющимся внешним условиям. В результате в 2019-2021 годах (в четвертом периоде) были запущены такие налоговые механизмы, как обратный акциз на нефтяное сырье и демпфирующий механизм.

Постепенный рост разницы между ценой экспортной альтернативы и ценой производителей АБ в рассматриваемых периодах указывает на повышение налоговой нагрузки на производство моторных топлив. В частности, акциз на АБ с января 2000 года по апрель 2021 года увеличился почти в 23 раза, до 13,3 тыс. руб./т (см. «*Акциз на бензин класса 5*»).

Кроме акциза на МТ происходил рост и других крупных налоговых компонент – НДС и НДС. В результате суммарная доля таких налогов, как НДС, акциза и НДС в оптовой цене бензина выросла с 30% в 2000 году до почти 70% в 2019 году (см. «*Доля налогов в оптовой и розничной цене бензина*

Оптовые и розничные цены на автомобильный бензин АИ-92 с января 2000 г. по апрель 2021 г., руб./л



Источник: ЕМИСС, СПС КонсультантПлюс, расчеты авторов

АИ-92»). В 2020 году из-за снижения цены Urals на 34% год к году (г/г), до около \$42/барр доля данных налогов в оптовой цене АИ-92 сократилась до 58%. Следует отметить, что аналогичный уровень цены нефти Urals наблюдался в 2004-2005 годах и в 2016 году, однако доля налогов в оптовой цене АБ в те периоды составила 46-49% и 54%, соответственно.

В розничной цене АБ суммарная доля НДС, акциза и НДС в 2020 году составила около 51%.

Среди рассматриваемых налогов, наибольший вклад в цену бензина вносит акциз – примерно 27% оптовой и 22% розничной цены в 2020 году. Следует также отметить, что в 2011 году доля акциза в оптовой цене АБ составляла около 19%. Рост доли акцизов во внутренней цене бензина происходил за счет практически постоянного увеличения ставки акциза. При этом в результате реализаций налоговых маневров произошло снижение доли таможенной пошлины в цене АБ, экспортируемого в Европу – с около 30% в 2011 году до 5% в 2020 году. Из этого можно сделать вывод об увеличении налоговой нагрузки на внутренний рынок и ее сокращении в отношении экспортных поставок.

Негативные последствия модели ценообразования

Как было показано выше, высокая волатильность оптовых цен обусловлена применением принципа ценообразования нетбэк и воздействием параметров налоговой системы в нефтяной отрасли. В силу действия нетбэка внутренние цены на МТ подвержены влиянию динамики мировых цен

на нефть и нефтепродукты и курса рубля. На это накладываются изменения в налогообложении отрасли, что может приводить к дополнительным колебаниям цен.

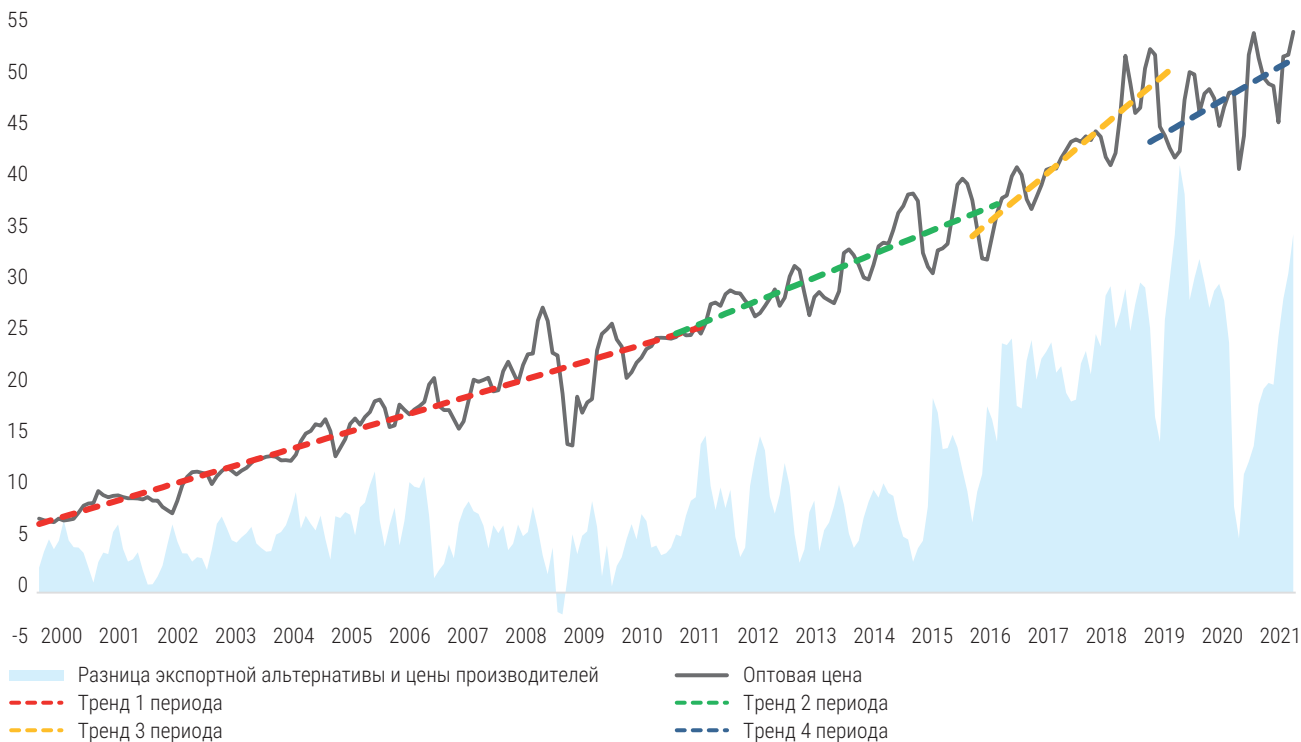
Низкая волатильность розничных цен на АБ обусловлена в первую очередь их социальной значимостью. Однако несмотря на это в некоторых случаях на российском розничном рынке МТ случались ситуации, демонстрирующие несовершенство механизма ценообразования.

Некоторые из таких ситуаций приводили к появлению бензиновых кризисов, которые выражались в дефиците моторного топлива или достаточно быстром росте цен на АБ (см. «Бензиновые кризисы на российском рынке в 2000-2021 гг.»). Это в свою очередь вызывало недовольство у потребителей и озабоченность у Правительства страны.

Ниже приведено описание таких ситуаций.

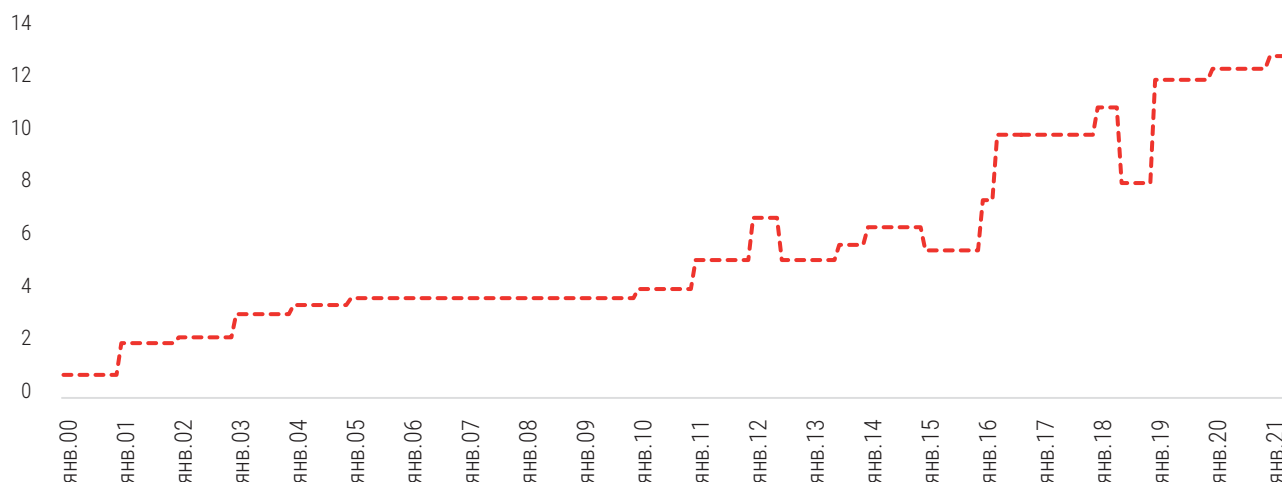
2002 год. После терактов 11.09.2001 экономика США, на которую в то время приходилось около 25% мирового потребления нефти, впала в рецессию, что привело к сокращению ее спроса на нефть и моторные топлива. Из-за резкого увеличения профицита предложения цена на нефть Brent сократилась с \$25,7/барр в августе 2001 года до \$18,7/барр в декабре 2001-го. С целью поддержания цен на нефть страны ОПЕК и некоторые другие производители, уже объединившиеся в конце 1990-х для устранения профицита предложения, договорились о сокращении либо сдерживании экспорта нефти [2]. Россия тоже согласилась участвовать в этом соглашении. В результате действия соглашения ОПЕК и других стран цена Brent выросла до \$25,7/барр в апреле 2002 года. Экспортные цены на АБ тоже увеличились – цена экс-

Оптовые цены на автомобильный бензин АИ-92 с выделением четырех периодов их динамики и разница цены экспортной альтернативы и цены производителей, тыс. руб./т



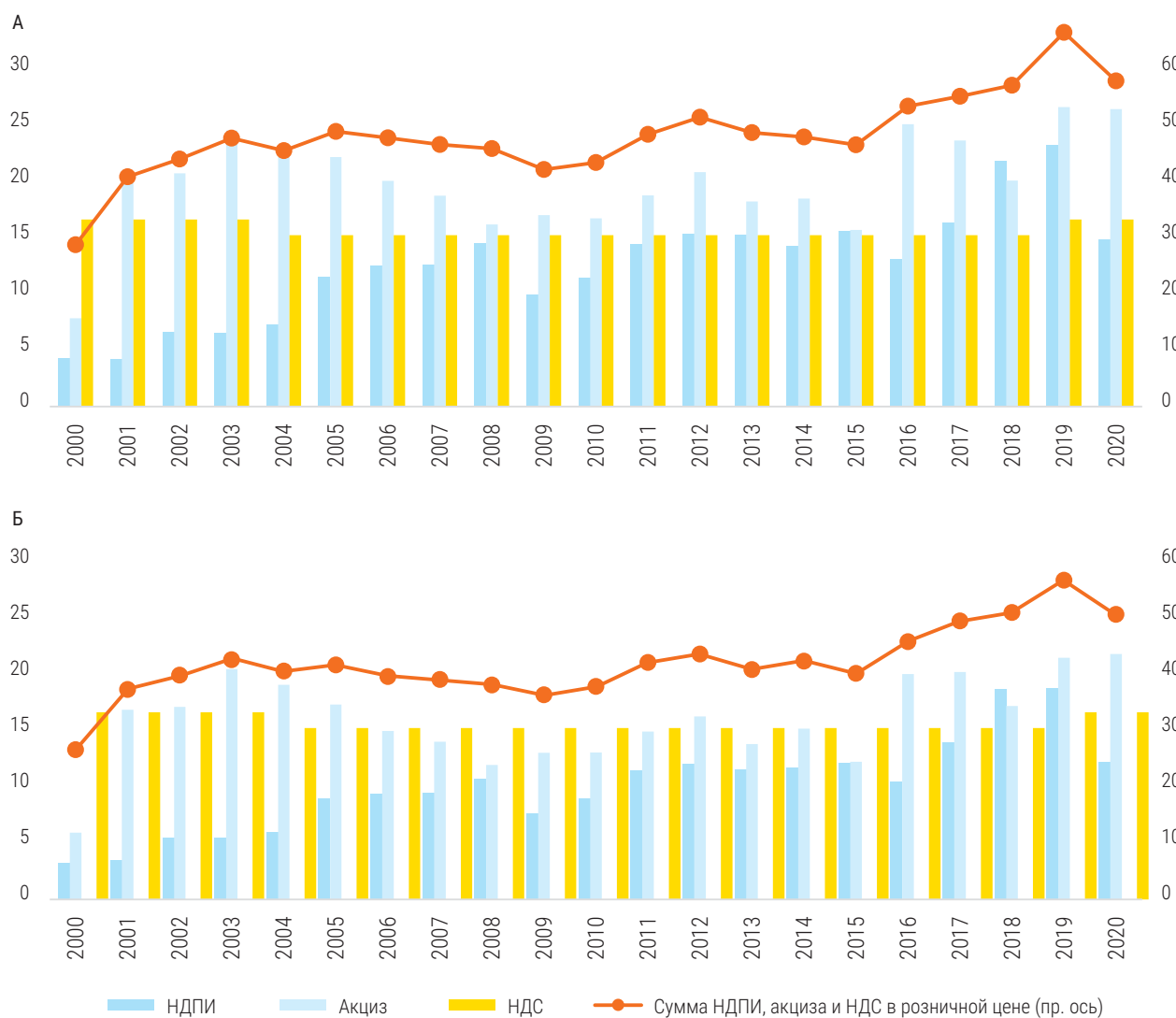
Источник: ЕМИСС, ThomsonReuters, СПС КонсультантПлюс, расчеты авторов

Акциз на бензин класса 5 (до 2011 г. – без разделения на классы), тыс. руб./т



Источник: СПС КонсультантПлюс, расчеты авторов

Доля налогов в оптовой (а) и розничной (б) цене бензина АИ-92, %



Источник: ЕМИСС, ФНС РФ, СПС КонсультантПлюс, расчеты авторов

портной альтернативы выросла с около 7,0 тыс. руб./т в декабре 2001 года до около 11,2 тыс. руб./т в мае 2002 года.

Рост добычи нефти в России при этом продолжился и внутренний рынок оказался затоварен, что привело к снижению оптовой цены на бензин на 14% относительно декабря 2001 года, до 5,8 руб./л в апреле 2002 года. Розничная цена на АБ при этом сократилась на 4,8%, до 7,5 руб./л.

Однако вскоре Россия вышла из соглашения со странами ОПЕК. Отмена ограничения на экспорт нефти сократила внутренний профицит. Увеличился и экспорт нефтепродуктов. В результате сокращения избытка внутреннего предложения оптовые цены на АБ в июне 2002 года выросли до 7,9 руб./л, розничные – до 9,5 руб./л.

В связи с таким ростом цен на моторные топлива против нефтяных компаний было начато расследование о сговоре, однако по его результатам Министерство по антимонопольной политике (МАП) сообщило об отсутствии признаков сговора. Глава МАП И.А. Южанов при этом заявил, что с целью более эффективного регулирования российского рынка нефти и нефтепродуктов необходимо более оперативно принимать решения об изменении экспортных пошлин [3]. Однако никаких действий в связи с этим предпринято не было.

Кризис 2004 года. Из-за роста мировых цен на нефть цены на нефтепродукты в Европе в 2004 году увеличились на 37,7% г/г, до \$401,2/т. Это сделало экспорт моторных топлив из РФ более прибыльным, чем их поставки на внутренний

Бензиновые кризисы на российском рынке в 2000-2021 гг.

Период	Причина возникновения ситуации	Динамика оптовых и/или розничных цен на АИ-92	Принимаемые меры для урегулирования
Май-июнь 2002 г.	Выход России из соглашения с ОПЕК	Оптовые цены – рост на 36% относительно уровня апреля 2002 до 7,9 руб./л в июне 2002 г., розничные – на 26% до 9,5 руб./л	Никакие меры не предпринимались
Май-сентябрь 2004 г.	Рост цен на МТ на внешних рынках	Оптовые цены – рост на 28% относительно уровня апреля до 12,3 руб./л в сентябре 2004 г., розничные – на 23% до 14,2 руб./л	Повышение пошлин на экспорт МТ
Июль 2008 г. – сентябрь 2009 г.	Спад мировых цен на МТ из-за финансового кризиса и последующее их резкое восстановление вслед за ростом цены нефти. При этом происходило падение курса рубля	Оптовые цены: спад почти на 50% с июля 2008 г. до 10,8 руб./л в январе 2009 г., за которым последовал рост на 83% до 19,7 руб./л в сентябре 2009 г. Розничные цены, соответственно, после снижения на 21% до 19,2 руб./л в январе 2009 г. выросли на 17% до 22,5 руб./л в сентябре	Никаких мер не предпринималось; ситуация стабилизировалась вместе с окончанием финансового кризиса
2011 г.	Повышение акцизов, рост внешних цен на МТ, запрет на реализацию АБ класса ниже 3	Оптовые цены – рост на 15% г/г до 20,8 руб./л, розничные – на 13% г/г до 25,3 руб./л	Договоренность Правительства с нефтяными компаниями об ограничении экспорта МТ; разрешение реализации АБ класса ниже 3; договор между Минэнерго и нефтяными компаниями о модернизации НПЗ (четырёхстороннее соглашение)
Май 2018 г.	Рост внешних цен на МТ и ослабление рубля	Розничные цены к маю 2018 г. выросли на 8% с начала года до 40,9 руб./л, оптовые цены увеличились на 18% и почти сравнялись с розничными и составили 39,3 руб./л	Сокращение акцизов на МТ; отказ от планового повышения акцизов на МТ; завершение налогового маневра; запуск демпфирующего механизма
Сентябрь-октябрь 2018 г.	Дефицит бензина на внутреннем рынке из-за роста его поставок на экспорт	Оптовые цены – рост на 12% до 39,8 руб./л в октябре, розничные цены – выросли всего на 0,4% до 41,6 руб./л	Договоренность Правительства с нефтяными компаниями о сдерживании роста цен и увеличении отгрузок МТ на внутренний рынок
2020 г.	Сокращение потребления моторных топлив в пандемию коронавирусной инфекции, при котором наблюдался рост цен на АБ	Оптовые цены выросли на 4,3% г/г до 36,6 руб./л в среднем за 2020 г., розничные – на 2,0% г/г до 42,9 руб./л	Правительство ввело запрет на импорт автомобильного бензина и дизельного топлива, что не позволило внутренним ценам снизиться, и уменьшило нормативы реализации нефтяными компаниями моторных топлив на бирже
Январь-февраль 2021 г.	Дефицит моторных топлив на Дальнем Востоке из-за остановки установки каталитического риформинга на Хабаровском НПЗ	Средние розничные цены на АБ в Дальневосточном ФО на АБ увеличились на 0,22 руб./л м/м в январе 2021 г., в том числе в Хабаровском крае – на 0,90 руб./л м/м	Началось использование запасов моторных топлив из стратегических хранилищ. Дефицит был устранен с возобновлением работы Хабаровского НПЗ
Апрель 2021 г.	Рост налоговой нагрузки на нефтяную отрасль	Средние оптовые цены выросли на 3,2% относительно января 2021 г. до 40,5 руб./л, розничные – на 3,2% до 45,1 руб./л	Обещание Правительства РФ ввести запрет на экспорт бензина

Источник: составлено авторами

рынок. В результате при росте производства АБ в РФ на 4,1% г/г (до 30,5 млн тонн) в 2004 году, его экспорт увеличился на 7,5% г/г, до 4,2 млн тонн, а внутренние розничные цены – на 20,2% г/г, до почти 13 руб./л.

С целью урегулирования ситуации Правительство решило выполнить дифференциацию ставок экспортных пошлин для нефтепродуктов, в результате которой ставка для экспорта светлых нефтепродуктов в ноябре 2004 года была увеличена на 25,6%, до \$57/т. Среднесуточный экспорт АБ из России в ноябре-декабре 2004 года сократился на 8,7% по сравнению с уровнем января-октября, что было связано как с новыми более высокими экспортными пошлинами, так и с сезонным снижением потребления моторных топлив на внешних рынках. Однако принятые в 2004 году меры, направленные на устранение дефицита моторных топлив в РФ, уже в 2005 году стали неэффективны – экспорт автобензина ускорил свой рост до 40,3% г/г, а розничные цены на АИ-92 в РФ увеличились на 19,0%.

Кризис 2008-2009 годов. Из-за мирового финансового кризиса ситуация на топливном рынке России в 2008-2009 годах была крайне нестабильной. С января по июль 2008 года розничная цена на бензин в РФ повысилась на 18%, с 21 до 24 рублей за литр. Но никаких мер со стороны Правительства предпринято не было, так как далее последовал обвал мировых нефтяных котировок, в результате чего резко упала и оптовая цена на бензин – с 21 рубля за литр в июле 2008-го до менее чем 11 рублей за литр в январе 2009 года. Оптовые цены потянули за собой вниз и розничные, однако последние снижались более плавно и с некоторым запаздыванием. Так, они упали с 24 рубля за литр в июле 2008 года до 18 рублей (–26%) в мае 2009 года. Однако затем и для оптовых, и для розничных цен наступил отскок, вызванный подорожанием нефти, и к 2009 году цены вернулись на примерно докризисный уровень.

Кризис 2011 года. Оптовые и розничные цены на АБ сильно увеличились в 2011 году, что было связано как с повышением акциза более чем на 1 тыс. рублей (до 5143 руб./т), так и с ростом мировых нефтяных котировок и, соответственно, цены экспортной альтернативы. Из-за этого экспорт МТ был более прибыльным, чем поставки на внутренний рынок.

Первые перебои с АБ были отмечены на АЗС Алтайского края. Затем дефицит топлива был зафиксирован в Белгородской, Томской, Воронежской, Кемеровской, Сахалинской областях, в Республике Бурятия и ряде других регионов [4]. Министерство энергетики в качестве одной из причин данной ситуации выделило также запрет с 2011 года на реализацию в России топлива класса ниже 3, из-за которого НПЗ, которые не успели модернизироваться, не смогли поставлять свою продукцию на внутренний рынок и стали ее экспортировать. Дополнительное негативное влияние оказали ремонты на сразу четырех НПЗ.

На заседании президиума Правительства 28 апреля 2011 года премьер-министр В. Путин заявил: «Мы в прошлом году заняли первое место в мире по добыче нефти, и мы не можем допустить, чтобы в нашей стране жители хоть в каком-то месте испытывали дефицит нефтепродуктов» [5].

В результате Правительство в мае 2011 года договорилось с нефтяными компаниями о временной приостановке

экспорта нефти. Также в июле того же года ФАС России, Ростехнадзор, Росстандарт и 12 нефтяных компаний заключили так называемые четырехсторонние соглашения, в соответствии с которыми срок реализации моторных топлив класса ниже 3 был продлен «в обмен» на модернизацию нефтяными компаниями своих НПЗ в период до 2015 года [6]. Но цена на АБ в течение июня-августа 2011 года все равно продолжила рост ввиду его дефицита в объеме около 20-100 тыс. т/мес. Так, если в начале 2011 года бензин на АЗС стоил в среднем по России около 24 руб./л, то осенью его цена превышала 26,5 руб./л. Кризис завершился ближе к декабрю 2011 года, что выражалось в стабильном росте запасов бензина и стабилизации розничных цен на уровне около 26,5 руб./л.

Май 2018 г. Весной 2018 года сложилась ситуация быстрого роста цен на бензин на внутреннем рынке.

На тот момент уже действовало бюджетное правило – новая стратегия распределения доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов. Одним из последствий введения бюджетного правила стало изменение взаимосвязи курса рубля и мировой цены на нефть. Теперь курс не двигался в противоположном направлении по сравнению с изменением цены на нефть, что в предыдущие периоды позволяло сглаживать эффекты быстрого роста цены на нефть на мировом рынке при переходе к внутренним ценам на АБ по принципу нетбэка.

В результате оптовые цены на бензин в мае 2018 года выросли на 18% с начала года. При этом цена экспортной альтернативы, на которую ориентируются нефтяные компании при принятии решений о торговой стратегии, увеличилась на 17% – как за счет роста цен на европейском рынке на 16%, так и за счет ослабления курса рубля на 10%. При этом превышение цены экспортной альтернативы над реальными оптовыми ценами сократилось с около 30% в январе-феврале 2018 года до 20% в мае-июне.

Рост оптовых цен не мог быть напрямую переложен в увеличение розничных из-за угрозы социального недовольства. Однако и тот небольшой рост средних цен на АЗС (на 8%), который случился, породил общественное волнение.

В результате были приняты экстренные меры – снижен акциз и отменено его запланированное повышение. Это позволило снизить давление на розничные цены, но не привело к их снижению.

Также Федеральным законом №301-ФЗ от 03.08.2018 были приняты поправки в Налоговый кодекс (с 2019 года), получившие название «завершение налогового маневра». Также был запущен демпфирующий механизм, призванный стимулировать поставки МТ на внутренний рынок. Завершение налогового маневра заключается в постепенном обнулении экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным ростом НДС. Одной из задач при этом является устранение субсидии НПЗ. Ранее нефтеперерабатывающие заводы (в том числе выпускавшие суррогатные топлива) получали скрытую субсидию из-за разницы экспортных пошлин на нефть и моторные топлива, что приводило к недополучению бюджетом денежных средств [7].

Демпфирующий механизм, в свою очередь, сравнивает цены экспортной альтернативы для автомобильного бензина и дизельного топлива (ДТ) с условными заданными Правительством ценами. В зависимости от разности этих цен топливные

компании либо совершают платежи в бюджет, как за поставки МТ на премиальный внутренний рынок, либо получают выплаты из бюджета. В середине 2019 года демпфирующий механизм был скорректирован [8], в частности была сделана попытка стимулировать поставки МТ в Дальневосточный ФО.

Сентябрь-октябрь 2018 года. Несмотря на принятые летом 2018 года меры, оптовая цена на АБ в октябре снова выросла (на 12% по отношению к августу). Розничные цены при этом практически не изменились, что вновь привело к сокращению маржи АЗС. Рост оптовых цен был вызван формированием очередного дефицита на внутреннем рынке, так как экспорт автобензинов с октановым числом менее 95 (на которые в 2018 году в среднем пришлось около 98% всего экспорта АБ) увеличился с августа по октябрь на 34%. Что удивительно, за этот период цена АБ на европейском рынке сократилась на 4%, курс рубля по отношению к доллару – укрепился на 0,3%. Вероятно, рост экспорта АБ был связан с контрактными ранее поставками.

Среди рассматриваемых налогов, наибольший вклад в цену бензина вносит акциз – примерно 27% оптовой и 22% розничной цены в 2020 году

Чтобы не допустить кризиса на уровне АЗС, который мог бы привести к росту розничных цен, российские власти договорились с крупнейшими производителями нефтепродуктов о сдерживании цен на бензин исходя из тогдашних мировых нефтяных котировок. Так, нефтяные компании обещали заморозить оптовые цены на АБ и ДТ с 1 ноября по 31 декабря 2018 года на уровне июня того же года, а с 1 января по 31 марта 2019 года удерживать рост цен на уровне прогнозируемой инфляции. Кроме того, компании намеревались увеличить на 3% производство и поставки на внутренний рынок светлых нефтепродуктов [9]. Результатом стало сокращение оптовых цен на АБ на 14% в декабре по отношению к октябрю. Экспорт АБ с октановым числом менее 95 при этом вырос на 1%.

2020 год. События, произошедшие на внутреннем рынке моторных топлив в 2020 году, правильнее назвать не кризисом, а проявлением нелогичности механизма ценообразования. Так, в период пандемии коронавирусной инфекции в РФ при сокращающемся потреблении автобензина цены на него росли, несмотря на их снижение на мировом рынке.

По данным Росстата, индекс потребительских цен на бензин в России в декабре 2020 года увеличился на 2,5 п.п. относительно декабря 2019 года, а отгрузки АБ на внутренний рынок в 2020 году сократились на 5,1% г/г, до 33,0 млн тонн. Дополнительным негативным эффектом данной кризисной ситуации стало увеличение размера выплат в бюджет нефтяными компаниями в рамках демпфирующего механизма, так как цена экспортной альтернативы для АБ с февраля по декабрь 2020 года была меньше условных цен (а это, в понимании налоговой системы, характеризует внутренний рынок как премиальный, несмотря на резкое снижение спроса на нем).

В этой ситуации Правительство РФ приняло дополнительные меры, экономический эффект которых неочевиден, а именно: запрет на импорт со 2 июня по 1 октября 2020 года

автобензина, подешевевшего на внешних рынках вслед за снижением мировой цены на нефть, и снижение с 1 апреля по 30 июня 2020 года нормативов реализации АБ нефтяными компаниями на бирже с 10% до 5%.

Если мера по снижению объемов реализации моторных топлив на бирже еще была способна поддержать нефтяные компании, которые могли в этом случае найти более прибыльные каналы сбыта, то запрет на импорт дешевых моторных топлив ограничивал стимулирование их потребления внутри страны и, соответственно, негативно сказывался на росте экономики России. На наш взгляд, более правильными в этом случае были бы меры, направленные на снижение внутренней цены моторных топлив, что в кризисном году сократило бы затраты экономики на энергоносители.

Январь-февраль 2021 года. Очередной топливный кризис произошел в январе-феврале нынешнего года. В этот раз он носил локальный характер – дефицит предложения моторных топлив наблюдался только в Дальневосточном ФО, главным образом в Хабаровском крае, и был связан с плановой остановкой некоторых процессов переработки на Хабаровском НПЗ. Несмотря на то, что остановка была плановой, отгрузки АБ в Дальневосточный ФО по сравнению с декабрем 2020 года сократились на 6,6%, до 171,5 тыс. тонн в январе 2021 года, в том числе в Хабаровский край – на 51,2%, до 27,2 тыс. тонн.

В результате средние розничные цены на бензин в федеральном округе увеличились на 0,22 руб./л (с 48,72 руб./л на конец декабря 2020 года до 48,94 руб./л на конец января 2021 года), в том числе в Хабаровском крае – на 0,90 руб./л (с 46,16 руб./л до 47,06 руб./л). На АЗС появились очереди, а в интернете в продаже появились места в этих очередях и сам АБ в бочках по более высоким, чем на АЗС, ценам.

Для урегулирования данной ситуации в регион были направлены дополнительные объемы бензина из стратегических запасов Госрезерва [10]. Так как были известны примерные сроки, когда на рынок Дальнего Востока начнет поступать больше моторных топлив с местных НПЗ, Правительству не пришлось выполнять дополнительную донаторскую налоговую системы или как-то вмешиваться в работу нефтяных компаний. Однако возникновение такой ситуации выглядит странным после реформирования системы налогообложения в соответствии с № 255-ФЗ от 30.07.2019 (в ред. от 29.09.2019), так как в рамках демпфирующего механизма компании должны получать дополнительные выплаты от поставки моторных топлив в Дальневосточный ФО.

Апрель 2021 года. Несмотря на все меры, принятые в последние годы, в апреле 2021 года вновь продолжился рост цен на бензин, вызвавший озабоченность у населения и Правительства. При этом темп роста потребительских цен на бензин АИ-92 превысил темп ИПЦ – 103,3 в марте 2021 года против 102,1 в декабре 2020-го. В этот раз, согласно мнению экспертов, причиной увеличения цен стал не рост экспортных цен, а повышение налоговой нагрузки [11], так как акцизы на бензин класса 5 с 1 января 2021 года были увеличены на 510 рублей, до 13262 руб./л.

Реакция Правительства на эту ситуацию состояла в обещании внести бензин в перечень товаров, экспорт которых может быть временно ограничен [12]. По состоянию на на-

чало мая эта мера не была реализована. Но были изменены условия биржевой торговли нефтепродуктами – крупные нефтяные компании должны на месяц вперед планировать поставки МТ на биржу, где независимые АЗС могут купить его по рыночной цене [13].

Последние изменения механизма ценообразования

Так как механизм ценообразования на рынке моторных топлив РФ в основном определяется системой налогообложения нефтяной отрасли, любые изменения в налоговом законодательстве имеют немедленное или отложенное влияние на цены на МТ. После череды не самых удачных изменений фискальной системы, предпринятых в 2019-2020 годах, в 2021 году было принято очередное подобное решение. По итогам совещания у вице-преьера Александра Новака в середине марта 2021 года было решено снизить с 1 мая индикативную внутреннюю цену в формуле демпфера для бензина на 5%, а с 2022 года индексировать индикативные цены для бензина и дизтоплива не на 5% в год, как раньше, а на уровень роста розничных цен за прошлый год [14]. Это стало очередным примером «ручного» способа разрешения кризисных ситуаций.

При этом не были приняты давно обсуждаемые изменения, которые позволили бы снизить затраты на МТ и ускорить рост экономики – в частности, предложение Федеральной антимонопольной службой РФ по плавающему акцизу на моторные топлива; плавающие, а не меняющиеся раз в год, условные цены в демпфирующем механизме. Не были приняты также решения, способные сократить продажи суррогатного топлива и, соответственно, увеличить доходы бюджета (предложение «Роснефти» по переложению уплаты акциза с НПЗ на АЗС с дальнейшим перечислением налога в бюджеты соответствующих субъектов РФ) [15].

Критика текущей модели ценообразования

Выполнив анализ наиболее значимых кризисов на рынке моторных топлив России, можно сказать, что созданная более 20 лет назад и многократно реформированная впоследствии система формирования и регулирования цен на бензин и дизельное топливо не способна предотвращать ни внешние, ни внутренние шоки.

Как было показано, рост цен на моторные топлива на внутреннем рынке был обеспечен повышением налоговой нагрузки. При этом сложные механизмы налогообложения и ценообразования не имеют иных целей кроме обеспечения поступлений в бюджет. Никаких стимулов для развития нефтепереработки или нефтяного сектора в целом с этой стороны нет.

Соглашения между НПЗ и Минэнерго России о предоставлении инвестиционной надбавки к возвратному акцизу на нефтяное сырье до 1 января 2031 года для строительства новых производственных мощностей глубокой переработки (в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.02.2021 №219) позволяют окупать инвестпроекты, но не создают стимулов для развития внутреннего рынка или подготовки к новым вызовам с внешнего рынка.

Текущее сложное формульное налогообложение нефтяной отрасли и внутреннего рынка моторных топлив по сути является системой государственного установления цен. Практика «ручного» регулирования цен подвергается критике, в том числе и со стороны представителей власти [16].

Более того, в текущем виде налоговая система не учитывает будущие вызовы для нефтяной отрасли России, в частности для нефтепереработки. Это ставит вопрос о цели, которую Правительство пытается достичь путем реформ и корректировок (а они происходят как в логике завершения налогового маневра, так и «ручного» регулирования).

Еще одним негативным эффектом от бензиновых кризисов является их влияние на инфляцию. Во-первых, бензин входит в индекс потребительских цен и напрямую учитывается в расчетной инфляции. Во-вторых, бензин и ДТ формируют издержки, которые все производители и продавцы закладывают в цены своих товаров и услуг. В-третьих, быстрый рост цен на бензин в текущий момент влияет на инфляционные ожидания со стороны бизнеса и населения, что учитывается при формировании денежно-кредитной политики и может способствовать установлению более высокой ключевой ставки, а значит приводить к большим затратам по всей экономике.

Так, в кризис 2018 года рост цен на бензин и ДТ мог быть одним из факторов, повлиявшим на инфляционные ожидания и не позволившим снизить ключевую ставку ЦБ РФ (она снизилась спустя год, хотя макроэкономические условия уже позволяли сделать это и в 2018 году). В итоге кризис на одном относительно небольшом рынке (совокупное потребление бензина и ДТ в России – 70-75 млн тонн, что при цене тонны в 50 тыс. рублей позволяет оценить рынок в 3,5 трлн рублей) мог быть причиной, по которой вся экономика жила при более высоких процентных ставках (можно оценить, что на 1,0 п.п.) в течение года.

Таким образом, несмотря на большое число изменений в налогообложении нефтяной отрасли за последние 20 лет, оно, к сожалению, по-прежнему нуждается в почти постоянной и «ручной» донастройке. Приоритетом при новых изменениях должны стать не только максимальное увеличение налоговых платежей, что происходило на протяжении последних 20 лет, но и формирование новой политики и нового целеполагания на рынке моторных топлив.

Представляется, что в первую очередь надо формировать более низкий уровень цен на моторные топлива, стимулировать их потребление, а также не допускать возникновения дефицита МТ как на уровне страны, так и на уровне регионов.

Во вторую очередь надо начать формировать новую систему налогообложения и целеполагания развития нефтепереработки и нефтяной отрасли в условиях изменений в мировой энергетике.

Выводы и предложения

Основными выводами выполненного анализа динамики цен и кризисов на внутреннем рынке моторного топлива являются:

- Причиной кризисов часто становился рост внешних цен на МТ, что делало экспорт АБ более прибыльным, чем поставки на внутренний рынок;

- Устранение кризисов почти всегда выполнялось Правительством в «ручном режиме»;
- Наиболее популярной мерой для устранения кризисов является ограничение экспорта МТ либо путем повышения экспортных пошлин, либо путем договоренностей с нефтяными компаниями;
- Зачастую действия по устранению кризисов либо оказывались неэффективными по прошествии короткого периода времени, либо приводили к негативным последствиям для участников рынка.

Таким образом, несмотря на частые реформирования налоговой системы, российский рынок моторных топлив оставался и остается уязвимым перед новыми кризисами, причина появления которых зачастую одна и та же.

Наши предложения по изменению налоговой системы и принципа ценообразования состоят в следующем:

1. Политика снижения цен на нефтепродукты и, соответственно, инфляционного давления со стороны цен на моторные топлива. Можно отказаться от заложенной траектории роста цен на уровне около инфляции в пользу или сокращения или околонулевого роста за счет снижения налоговой нагрузки.

2. Обеспечение гибкости цен с учетом колебания курса национальной валюты и цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке. Для этого необходимо рассмотреть влияние разных внешних условий как на внутренние цены на нефтепродукты, так и на поступления в бюджет и нефтяным компаниям.

3. Выработка стратегии развития нефтепереработки с учетом состояния рынков, куда на экспорт поставляют российские нефть и нефтепродукты.

Основные рынки сбыта нефтепродуктов (Европа и АТР) постепенно, но в разной логике закрываются в связи с мерами, направленными на сокращение выбросов CO₂, на отказ от углеводородного сырья и на электрификацию автомобильного транспорта. Более того, значительное количество стран АТР принимает участие в создании зоны свободной торговли [17], что, независимо от успеха в области использования ВИЭ и электромобилей, сделает экспорт нефтепродуктов в регион менее выгодным для России. В связи с этим становится непонятно, на что делается ставка в текущей политике в отношении моторных топлив. Это попытка получить максимальные платежи в бюджет от отечественных производителей в ущерб возможности их адаптации к меняющимся внешним условиям?

4. Создание условий для развития конкуренции на внутреннем рынке и модернизации НПЗ под внутренний спрос.

Как было показано, на внутреннем рынке происходит устойчивый рост цен на нефтепродукты. Это странно, учитывая негативные эффекты от него и базовые условия функционирования рынка – производство значительно выше внутреннего спроса. При этом избыточные мощности продолжают наращиваться за счет субсидирования инвестиций (четырёхсторонние соглашения и новые льготы в рамках инвестиционной надбавки к обратному акцизу), а не перестраиваются под внутренний и внешний спрос.

Несмотря на активный инвестиционный процесс, не происходит значительного повышения эффективности нефтепереработки.

Действующие инвестиционные механизмы не позволяют снизить риски от внешних вызовов. Как краткосрочных – ценовых и санкционных, так и долгосрочных – возникших на фоне перестройки спроса на нефть и нефтепродукты в связи с новой климатической политикой [18] и распространением электромобилей (см. В. Семикашев, А. Яковлев, Й-К. Ростовский «Электромобили в России: быть или не быть?», НГВ, №9-10/2021, с.108–119).

Список источников:

1. Акимов В.Н. Анализ динамики цен на моторные топлива на российском рынке в 2000-2020 гг. в свете налоговой политики в нефтяной отрасли // Научные труды ИИП РАН. 2020. С. 157-185.
2. История вопроса: когда раньше ОПЕК удавалось договариваться с Россией // РБК. газ. 2016. 16 февраля
3. В росте цен на бензин ищут следы сговора нефтяников // РБК. газ. 2002. 25 июня.
4. 2011: Рынок топлива – качество против количества // РБК. газ. 2012. 01 января.
5. Как российское правительство боролось с повышением цен на бензин. Досье // ТАСС. газ. 2018. 08 июня.
6. ФАС в СМИ: ФАС России, Ростехнадзор, Росстандарт и 12 нефтяных компаний подписали соглашения, направленные на стабилизацию ситуации на рынке нефтепродуктов. – Текст: электронный // Федеральная антимонопольная служба России : официальный сайт. – 2011.
7. Бюджет потерял около 0,5 трлн рублей из-за субсидии для нефтепереработчиков // Ведомости. газ. 2017. 20 июля.
8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.07.2019 года № 255-ФЗ (ред. от 29.09.2019) / Российская Федерация. Законы. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 26.02.2021). – Текст: электронный.
9. Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. Проблемы российской «нефтянки» через призму бензоколонки // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2019. № 3. С. 117-134.
10. В Хабаровск прибыл состав с бензином из Росрезерва // Хабаровские вести. газ. 2021. 04 февраля.
11. Бензин встает на месте // Российская газета. газ. 2021. 19 апреля.
12. У экспорта глаза велики // Коммерсант. газ. 2021. 26 апреля.
13. Биржевой механизм: правительство утвердило меры по стабилизации цен на топливо // RT. газ. 2021. 7 мая.
14. Надбавка за переработку // Коммерсант. газ. 2021. 19 марта.
15. Каширина М.В. – Нефтедобыча и переработка: проблемные вопросы налогообложения и администрирования // Налоги и налогообложение. – 2020. – № 3.
16. Набиуллина призвала отказаться от административного ограничения цен // РИА Новости. газ. 2021. 07 апреля.
17. В Азии создали крупнейшую в мире зону свободной торговли // РБК. газ. 2020. 15 ноября.
18. Порфирьев, Б. Н. Парадигма низкоуглеродного развития и стратегия снижения рисков климатических изменений для экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 2. С. 3-13.