

«День Сурка», или Добро пожаловать в СССР

В августе с. г. депутатами Государственной Думы РФ – членами Коммунистической партии РФ был внесен на рассмотрение Госдумы законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части государственного регулирования цен на автомобильный бензин и дизельное топливо». Как объясняют авторы законопроекта, данная инициатива направлена «на защиту интересов рядовых потребителей». Но участники рынка нефтепродуктов уверены – возвращение к государственному контролю ценообразования отбросит топливный рынок в развитии на несколько десятилетий назад, во времена дефицита, суррогатов и «черного» рынка...



Депутаты от КПрФ предложили ввести государственное регулирование цен на моторные топлива, внося 7 августа г. г. на рассмотрение в Госдуму соответствующий законопроект. Как напоминают в КПрФ, резкое повышение цен на горюче-смазочные материалы на внутреннем рынке РФ в первой половине 2018 года вызвало сильное недовольство населения, рост социальной напряженности и серию протестных акций в регионах.

При этом причины роста цен на ГСМ на внутреннем рынке РФ, по мнению авторов документа, носят преимущественно не рыночный характер, а связаны с реализацией налогового маневра, предусматривающего одновременное повышение налога на добычу полезных ископаемых и снижение экспортных пошлин на нефть. Эта мера привела к тому, что экспортный рынок стал премиальным относительно внутреннего рынка, и внутренние цены на нефтепродукты выросли.

«В настоящее время рынок нефти и нефтепродуктов регулируется государством посредством налоговой политики и установления акцизов и пошлин. Однако, как показала ситуация с налоговым маневром, в русле реализации соответствующей политики была сделана ставка на поддержку экспортеров нефти и нефтепродуктов, в то время как рядовые потребители были поставлены в уязвимое положение. Рост цен на горюче-смазочные материалы происходит на фоне сложной социально-экономической ситуации в стране и оказывает негативное влияние на уровень жизни граждан», — объясняют свою позицию депутаты — члены КПрФ. В связи с этим, они предлагают ввести государственное регулирование цен на автомобильный бензин и дизельное топливо, а также торговые надбавки (наценки) к ценам на них путем установления с 1 января 2019 года Правительством РФ их предельных уровней.

«Не мудрствуя лукаво...»

Предлагаемая мера, как утверждают инициаторы, позволит «обеспечить механизм государственного регулирования ценообразования на внутреннем рынке ГСМ и гарантировать защиту потребителей от сильных ценовых колебаний на этом рынке и резкого роста вынужденных расходов на автомобильный бензин», что, по их мнению,

приведет «к снижению социальной напряженности в регионах РФ». При этом один из соавторов законопроекта в своих комментариях СМИ уточняет, что данным документом правительству предоставляется право (а не требуется в обязательном порядке) устанавливать определенные ограничения цен на топливо. И если министры поддержат этот закон, то, в случае угрозы нового скачка цен, они смогут устанавливать определенный «потолок», выше которого на данном этапе поднимать цены будет запрещено.

К слову, предложение о введении госрегулирования цен, с учетом указанных причин возникновения кризисной ситуации на топливном рынке, выглядит несколько нелогично. Если в росте цен на ГСМ виновна недальновидная политика государства, то не правильнее было бы исправлять ошибки путем анализа и корректировки ранее принятых неверных решений? Вместо этого предлагается ввергнуть рынок нефтепродуктов в еще более глубокий кризис посредством полного его зарегулирования тем же государством.

Наследие СССР

Справедливости ради стоит отметить, что на сегодняшний день российский рынок нефтепродуктов действует в полурыночных условиях, с элементами ручного регулирования и посредством точечного решения проблем и принятия экстренных «заплаточных» мер со стороны Правительства и госрегуляторов. Может поэтому и мысль о возвращении к госконтролю кажется вполне приемлемой.

В разговоре с **САЭС** исполнительный директор Российского топливного союза Григорий Сергиенко отметил: «Рыночные механизмы у нас сейчас не работают. И когда мы обвиняем рыночные механизмы в том, что они только ухудшают ситуацию и приводят к постоянному росту цен, мы не учитываем тот факт, что то, что мы сейчас имеем, это на самом деле не рынок. Это задекларированные рыночные принципы, которые регулярно «срываются» на командные методы управления».

Как объясняет эксперт РТС, рынок, прежде всего, основан на частной собственности, в России же большая часть инфраструктуры топливно-энергетического комплекса — за государством. А рыночные механизмы плохо справляются с управлением государственной



собственностью: она сама по себе требует вмешательства административного ресурса.

Для рыночных условий главное — наличие конкуренции, которая стимулирует развитие и, что важно, сдерживает рост цен. На российском же рынке нефтепродуктов отчасти конкурентным является только розничный его сегмент. Тогда как на уровне добычи, переработки и опта царствуют олигополии, которые больше склонны к заключению договоренностей и пр. Ни для кого сегодня не секрет, что ВИНК между собой поделили топливный рынок РФ на зоны влияния.

Когда действуют рыночные механизмы, государство наблюдает за ситуацией со стороны, регулируя ее чисто экономическими методами — пошлинами, налогами и т.п. Оно не вмешивается каждый раз со своими директивными указаниями, насколько увеличить оптовые поставки и на каком уровне «заморозить» розничную цену. «При этом стоит, конечно, признать, что та инфраструктура ТЭК, которую мы сейчас имеем и которая досталась нам от СССР, — продолжает Григорий Сергиенко, — сама по себе (именно потому, что создавалась по командным принципам) более приспособлена к административному, нежели к рыночному управлению. Потому она и «срывается» регулярно на ручной режим».

Альтернативная модель

Вместе с тем, эксперты компании VYGON Consulting в своем недавнем исследовании с многозначительным

► названием «Цены на бензин: Back to The USSR» все же допускают, как альтернативу свободному ценообразованию, возможность внедрения системы с регулируемыми внутренними ценами. «Ведь если на сегодняшний день стабильный уровень цен обеспечивается только давлением на компании, то почему нельзя перейти к полностью регулируемой модели и обеспечить комфорт для всех участников рынка?» – задаются вопросом аналитики VYGON Consulting.

Согласно исследованию, в таком случае стоимость в оптовом сегменте может быть привязана к розничной цене дифференциалом, компенсирующим логистические расходы и маржу розницы. Просчитав данный дифференциал, аналитики пришли к выводу, что оптовую цену можно устанавливать по формуле «розница минус 6 руб./л». При этом разница между оптом и нетбэком, если она положительная, будет поступать в бюджет. В противном же случае,

государству придется компенсировать заводам дисконт внутреннего рынка.

Введение вышеобозначенной модели, по мнению экспертов, позволит избежать резкого роста цен и возникновения убытков НПЗ и АЗС, но означает отказ от рыночного ценообразования.

Вместе с тем, аналитики сообщают: «Свободное ценообразование на рынке моторных топлив чаще всего присуще развитым странам с наиболее высокими доходами на душу населения, которые, как правило, являются нетто-импортерами углеводородов. Из-за высокой налоговой нагрузки волатильность цен на АЗС в этих государствах существенно ниже, чем у нефтяных котировок». Между тем среди стран нетто-экспортеров нефти российские цены на бензин находятся на одном из самых высоких уровней. И это при том, что Россия является одним из государств с самой низкой стоимостью топлива, занимая 28-е место из 165, по данным Global Petrol Prices.

В качестве примера жесткого регулирования топливных рынков эксперты называют Саудовскую Аравию. Внутренние цены на бензин, устанавливаемые правительством этой страны, долгое время были одними из самых низких в мире и практически не зависели от нефтяных котировок. Такая ситуация дестимулировала энергосбережение, поэтому потребление бензина с 1975 года увеличивалось на 6% в год при среднегодовых темпах роста ВВП в 2,5%. Однако в новой финансовой программе правительства с 2025 года предусматривается переход к свободному ценообразованию.

Китай также постепенно движется к либерализации топливного рынка, но пока в стране сохраняется государственное регулирование розничных цен на моторные топлива. Этот механизм периодически дает сбой, что проявляется в потерях для НПЗ и АЗС. Независимые от ВИНК заводы и заправки получают адресную поддержку ►►



от государства, а национальные нефтяные компании компенсируют убытки в переработке и сбыте за счет добывающего сегмента и экспорта нефтепродуктов.

К слову, комментируя законопроект депутатов-коммунистов одному из СМИ, старший консультант VYGON Consulting Александр Былкин обозначил, что ввести ограничение розничной стоимости топлива возможно, но необходимо понимать, за чей счет это ограничение будет обеспечиваться. Если будут снижаться акцизы, то государство будет нести потери, если же просто ограничить розничные цены — возрастут убытки компаний. «Вопрос регулирования рынка моторных топлив невозможно решить введением подобного рода ограничений, необходим комплексный подход, учитывающий интересы государства, нефтяников и потребителей», — считает эксперт.

Из двух зол...

Президент Независимого топливно-го союза (НТС) Павел Баженов в одном из своих интервью СМИ так же отметил, что предпочитает открытое госрегулирование для всех, чем скрытое регулирование в интересах только крупных игроков под видом рынка. В частности, эксперт уточняет: «Если смотреть на ситуацию широко, то госрегулирование — может, и не лучшая идея. В какой-то степени это шаг назад. Но учитывая тот рынок, который сложился в России на практике, для НТС это было бы лучшее решение, чем то, что действует сейчас. В идеале, мы за нормализацию рынка. Но в реальности вместо этого видим неуместное желание повышать налоги, что приводит к росту затрат. И, как следствие, — оптовых цен. Но одновременно действует и желание не допустить роста розничных цен. Это все приводит к проблемам у розницы. То есть открытое госрегулирование, где четко зафиксирована доходность, внутри которой можно прогнозировать развитие бизнеса, для нас лучше, чем когда вроде бы — рынок, но по факту — то же регулирование, только еще и зарабатывать нам не дают».

Киллер по госзаказу

По мнению Григория Сергиенко, введение государственного регулирования неизбежно приведет к дефициту топлива и развитию т.н. «черного» рынка. Для

обеспечения стабильности государству придется контролировать весь процесс движения топлива от производителя к потребителю. Т.е. необходимо будет создать некую постоянно контролирующую нефтепродуктообеспечение госсистему (аналог бывшего Госкомнефтепродукта СССР), что чревато возникновением коррупционного фактора, связанного с различными злоупотреблениями со стороны участников как рынка, так и контролирующих органов.

Григорий Сергиенко уверен, государственное регулирование «убивает» главное — стремление зарабатывать, которое является основным стимулом, движущим товар по рынку его владельцем. Если этот принцип убрать, необходимо будет включить административный ресурс. Т.е. фактически «директивно-плановым кнудом» гнать топливо от производителя к потребителю. «Но мы ведь все это уже проходили: убогие заправки, дефицит, очереди, плохого качества топливо, спекуляции, ситуации, когда бензин и дизель из-под полы продаются своим...» — разъясняет эксперт.

К тому же государство не сможет гибко реагировать на изменение конъюнктуры внешних рынков, а Россия, как добывающая страна, зависима от внешнерыночной ситуации. При подорожании нефти придется искусственно удерживать сниженные цены на топливо во избежание недовольства потребителей.

Как следствие, нагрузка на бюджет возрастет, а нефтяной комплекс недополучит положенную прибыль, что непременно скажется на модернизации НПЗ. Замедление же темпов модернизации отразится на качестве топлива и затратах на переработку. «В целом, вся нагрузка по модернизации ляжет на бюджет. А найдутся ли в бюджете необходимые суммы, и пойдут ли они по назначению — большой вопрос», — сомневается Григорий Сергиенко.

Простая физика

С доводами РТС согласны и в Некоммерческом партнерстве «Совет по товарным рынкам» (СПТР). По мнению Ильи Мороза, генерального директора НП «СПТР», последствия введения государственного регулирования цен на нефтепродукты могут быть очень серьезными: «Если вдруг допустить, что подобная инициатива будет реализована, то мы все увидим очереди



Михаил Турукалов, генеральный директор ООО Независимое агентство «АТР»

Государственное регулирование по сути введено. Оптовые цены на бензин и дизельное топливо в России держатся значительно ниже уровня экспортного паритета. Это означает, что нефтяным компаниям невыгодно реализовывать товар на внутреннем рынке, однако они продолжают поставлять достаточные объемы моторных топлив на рынок РФ и не могут повысить цены до уровня экспортного паритета.

Рыночная ситуация в целом нестабильная: нефтяные компании при каждом удобном случае пытаются исправить баланс спроса и предложения за счет сокращения производства моторных топлив и/или увеличения экспорта. Таким образом, сложившийся вариант госрегулирования, с одной стороны, требует постоянного внимания к рынку со стороны регуляторов. С другой стороны, сдерживание цен происходит за счет нефтяных компаний.

Госрегулирование — это шаг назад во всех отношениях, это отказ от рыночного ценообразования, и это самый нежелательный вариант развития событий. Тем более учитывая, что проблемы на топливном рынке возникли в основном из-за налоговой политики.

на заправках, отсутствие топлива и дефицит. Для любого здравомыслящего человека это очевидно. Ведь если ввести регулирование, то невыгодно станет производить товар. Зачем, если тебя заставят потом продать этот товар ниже его себестоимости?! Как результат, останутся и будут разрушены заводы, мы будем без топлива. Такой сценарий не хотелось бы для страны, которая претендует на лидирующую роль в мире».

Илья Мороз уверен, что необходимо, наоборот, развивать конкуренцию, создавать равные условия для всех участников рынка и обеспечивать возможности для развития рынка, для совершенствования его инструментов так, как это принято во всем мире. «Иначе мы столкнемся с моделью, где будет

лишь одна компания-производитель (много компаний здесь не нужно). Ведь логично все консолидировать в руках одной структуры, которая справится и с розничной частью. Соответственно, необходимость в АЗС, которые не при-

надлежат компании-производителю, попросту отпадет», – считает эксперт.

На фоне же жесткого регулирования со стороны государства неизбежно вырастет «серый» рынок, появятся «самовары», которые будут заменять

суррогатом топлива, которое будет поставляться по госпрограмме, по госраспределению и т.д. Соответственно, качество суррогатов будет желать лучшего, что будет отражаться и на экологии, и на жизненном цикле двигателей внутреннего сгорания.

Как заявляет Илья Мороз, рынок нефтепродуктов настолько ликвидный, что его можно сравнить с сообщающимися сосудами: если в одном месте убавить, то в другом месте обязательно прибавится. «Чудес не бывает, рынок будет стремиться перейти в равновесие. И товар потечет, он поедет машинами, канистрами, трубопроводами, врезками – любым способом товар будет исчезать», – резюмируют в СПТР.

Где ФАС?

Также есть мнение, что на сегодняшний день государство и так обладает полным набором инструментов для регулирования цен на топливо. В частности, по мнению координатора одного из общественных движений, все необходимые для этого законодательные возможности есть у Федеральной антимонопольной службы России. Просто нужно, чтобы та в должной мере выполняла свои обязанности: исключала сговоры, картельные соглашения, жестко штрафовала за нарушения антимонопольного законодательства, разбивала монополии, проводила оперативно-розыскную деятельность совместно с правоохранителями и пр. К сожалению, этого не происходит.

При этом комментатор уверен, ценовой кризис на топливном рынке был вызван налоговым маневром в нефтяной отрасли, и, если не вернуть экспортные пошлины и оставить налоговую нагрузку на скважинах, бензин и дальше будет дорожать. При этом, если принять идею госрегулирования – можно сорвать экономику в штопор. По мнению собеседника, государство обязано не контролировать цены на топливо, а обеспечивать конкуренцию на рынке и равные условия деятельности для тех же АЗС: «А то в некоторых регионах едешь – там только, к примеру, «ЛУКОЙЛ». А всех остальных «отжали» оттуда. Понятно, что бензин на таких заправках на 2-3 рубля дороже».

Между рынком и контролем

При всех недостатках и преимуществах как государственного регулирования, так и рыночных отношений, ►►



По данным VYGON Consulting, розничные цены на моторные топлива в РФ неявно регулируются путем ограничения темпа их роста. С конца 2014 года до июня 2018 года накопленный индекс цен на Аи-92 отставал от инфляции. Оптовые цены на моторные топлива зависят не только от нетбэков, но и от розничных цен. «Как правило, компании поддерживают такой их уровень, чтобы заправки имели стабильную среднегодовую маржу в 1-2 руб./л для Аи-92. Однако в мае 2018 года

из-за роста нефтяных котировок при слабеющем рубле оптовые цены на моторные топлива в РФ устремились вверх и превысили розничные. Если бы стоимость топлива на АЗС определялась рынком, то литр Аи-92 сегодня обходился бы потребителю не менее чем 50 руб.», – подсчитали авторы исследования.

Появление устойчивых дисконтов к экспорту снизило маржу многих работающих на внутренний рынок заводов до отрицательных значений. При этом средняя маржа экспортно ориентированных НПЗ составила 6,5 долл./барр. в 1-м полугодии 2018 года.

Сквозная маржа сбыта Аи-92 (оптовая премия НПЗ и маржа АЗС) упала с 7 руб./л в 2013 году до -10 руб./л в мае 2018 года. Независимая от ВИНК розница покупала бензин на 4 руб./л дороже оптовой цены. В июне значение сквозной маржи составило порядка 6 руб./л благодаря снижению акцизов и росту розничной цены. Маржа АЗС стала положительной.

Предложенный в рамках завершения налогового маневра демпфирующий механизм разработан для компенсации игрокам российского топливного рынка волатильности внешней среды, а также роста акцизов на топлива с 01.01.2019 г. Однако его применение сохраняет диспаритет между оптовыми ценами и нетбэком, а при сильных колебаниях макроэкономических показателей он неэффективен, считают в VYGON Consulting. Учитывая отсутствие опыта применения подобного механизма, необходимо дополнительно проработать его параметры, оценить целесообразность повышения акцизов.

Помимо всего прочего, эксперты подсчитали: если бы государственное регулирование действовало в этом году, то государству компенсация нефтеперерабатывающим заводам разницы между оптовой и мировой ценой обошлась бы примерно в 410 млрд. рублей.



введение какой-либо одной системы на российском топливном рынке на сегодняшний день, по мнению экспертов, невозможно.

Как рассказывает Григорий Сергиенко, российский рынок тесно связан с внешним, который, в свою очередь, действует в соответствии с рыночными, а не командными принципами ценообразования. «В таком случае достаточно сложно соблюсти баланс и найти ту «золотую середину» в системе регулирования, которая смогла бы какими-то экономическими целями увязать внутреннюю, управляемую вручную, инфраструктуру с внешним рынком и его свободным ценообразованием», — объясняет эксперт. При этом переход на государственное регулирование упирается еще и в проблему бюджета, который на 40% (раньше — на 50%) наполняется за счет нефтегазовых доходов. Других таких же стабильных источников наполнения бюджета нет. А это значит, что введение государственного регулирования чревато падением государственных доходов.

Но и введение свободного рынка также проблематично. Ведь для того, чтобы заработали рыночные механизмы, необходимо:

- перевести ТЭК на частную собственность;
- «убить» олигополии;
- развить конкуренцию.

Особо важным, по мнению исполнительного директора РТС, является приватизация добычи и нефтепереработки, дробление крупных нефтяных компаний на более мелкие и выделение розницы из состава ВИНК (последняя, к слову, сейчас фактически

«живет в раю», и вряд ли захочет этого лишиться).

«Сейчас на уровне розницы независимые АЗС составляют большую часть рынка и конкурируют с АЗС, принадлежащими нефтяным компаниям. Причем в этой конкуренции они изначально проигрывают. Перед заправками, входящими в структуру ВИНК, не ставятся цели зарабатывать: они могут позволить себе нести убытки, так как головной офис в используемом режиме консолидированных групп налогоплательщиков (КГН) их с легкостью компенсирует за счет опта, экспорта и пр. У независимых АЗС такого тыла нет. И если допустить, что независимых АЗС не станет, то на уровне розницы тоже установятся олигополии, которые будут контролировать цену на топливо по собственному усмотрению», — предупреждает Григорий Сергиенко.

Впрочем, исполнительный директор РТС признает: на то, чтобы ввести действительные рыночные принципы, необходима мощная государственная воля. Ведь придется пойти на непопулярные среди населения меры, которые еще и отразятся на бюджете. «Скорее всего, так все и останется: так и будем дальше идти и “спотыкаться”», — резюмирует Григорий Сергиенко.

Принятие же подготовленного комитета законопроекта эксперт считает маловероятным ввиду уже одобренного Госдумой РФ 6-летнего плана завершения «налогового маневра», который в доработанном виде начнет действовать со следующего года и с учетом результатов которого уже верстается бюджет, а также в связи с высокой зависимостью страны от нефтегазовых доходов.



Введение госрегулирования цен на топливо могло бы противоречить договоренностям в рамках ЕАЭС, заявил в одном из своих интервью заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы России Анатолий Голомолзин. «Введение государственного регулирования цен на бензин может противоречить договору Евразийского экономического союза, которым закреплена договоренность государств-членов о проведении скоординированной энергополитики, основанной на рыночном ценообразовании», — сказал он. Голомолзин добавил, что в ФАС этот законопроект пока не поступал. «Цены на топливо в РФ, как и в большинстве стран мира, не регулируются», — отметил замглавы службы.

По словам Анатолия Голомолзина, основным влияющим фактором увеличения стоимости бензина в мае этого года был рост акцизов. «По инициативе правительства РФ были приняты меры по снижению ставок акцизов и приняты поправки в Налоговый кодекс РФ по снижению ставок акцизов на бензин — на три тысячи рублей за тонну, на дизельное топливо — на две тысячи рублей от действующих ставок», — напомнил он. Кроме того, было принято решение и законодательно закреплена отказ от повышения акцизов с 1 июля 2018 года. Также в ФАС считают, что следует обсудить и принять меры по гибкому акцизу.

Со слов замглавы ФАС, в последние годы цены на топливном рынке менялись не выше темпов инфляции. Меры по развитию конкуренции, включая развитие биржевой торговли, позволяют устанавливать объективные рыночные индикаторы. Кроме того, биржевая торговля позволяет управлять рисками изменения цен на нефтепродукты.

Павел Баженов также не верит в принятие данного закона, поскольку за последние годы государство слишком много вложило в создание той системы, которая сейчас работает, а госрегулирование все это перечеркнет. ■