Позиция Беларуси в нефтяном споре с Россией

Евгений Прейгерман

Резюме

В последние месяцы отношения Беларуси и России проходят под знаком очередного спора по поводу условий сотрудничества в энергетической сфере. Начавшись со столкновения позиций по российскому налоговому маневру в нефтегазовой отрасли, спор приобрел новое качество после заявлений правительства России о желании вернуться к вопросу об углубленной интеграции в рамках Союзного государства. Именно эта тема стала доминировать в медийном пространстве. В результате в публичной дискуссии быстро потерялись базовые аргументы сторон и произошло упрощение спора до наиболее воспринимаемых широкой общественностью формулировок.

Содержание

1 Понимание сути экономической интеграции
2 Статья 3
3 Основные принципы функционирования Союза
4 Статья 28
5 Внутренний рынок
6 Российский налоговый маневр: три проблемы в одном флаконе
7 Возможные решения

Журналисты, политики и даже эксперты говорят уже не столько об изначальных противоречиях в сфере энергетики, которые уже не первый год сопровождают отношения Минска и Москвы, а о больших политических сюжетах. В итоге в медийном противостоянии сталкиваются два достаточно примитивных тезиса. С одной стороны – о «Беларуси-нахлебнице». С другой – о «России, жаждущей захватить и поглотить Беларусь».

Представляется, что все участники спора выиграли бы, если бы вместо подобной примитивизации в публичном пространстве, и особенно экспертных дискуссиях, обсуждались фактические позиции сторон. Памятная записка призвана

напомнить базовые аргументы Минска в нефтяном споре с Россией.

Понимание сути экономической интеграции

Беларусь понимает экономическую интеграцию как создание равных условий хозяйственной деятельности для экономических субъектов интегрирующихся стран. То есть как создание единых правил и условий конкуренции. По крайней мере, если речь идет о глубокой интеграции в рамках единого экономического пространства, а тем более – экономического союза.

Из этого Минск выводит и свой базовый аргумент.

> Ситуация, при которой Беларусь получает энергетические ресурсы из России по ценам ниже мировых, но выше российских, безусловно, выигрышна для белорусских производителей, если сравнивать ее с гипотетической ситуацией покупки энергоносителей по общемировым ценам. Однако такая ситуация не имеет ничего общего с экономическим союзом.

То есть с интеграционной стадией, которая по определению должна обеспечивать равные ценовые условия доступа к энергоносителям на территории всего союза. Соответственно, некорректно и сравнение цен на газ и нефть для Беларуси с ценами на мировом рынке. Единственное уместное сравнение – это сравнение цен для белорусских и российских субъектов хозяйствования.

В рамках ЕАЭС белорусская позиция опирается на ряд положений Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан 29 мая 2014 года, вступил в силу 1 января 2015 года). В частности, на статью 3 («Основные принципы функционирования Союза») и статью 28 («Внутренний рынок»). Приведем их в полной редакции:

Статья 3

Основные принципы функционирования Союза

Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с настоящим Договором, на основе следующих принципов:

- *уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной*

целостности;
- *уважение особенностей политического устройства государств-членов;*
- *обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон;*
- *соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции;*
- *функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.*

Государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его функций и воздерживаются от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза.

Статья 28

Внутренний рынок

1. Союз принимает меры по обеспечению функционирования внутреннего рынка в соответствии с положениями настоящего Договора.

2. Внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям настоящего Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

3. В рамках функционирования внутреннего рынка во взаимной торговле товарами государства-члены не применяют ввозные и вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Договором.

При этом общеизвестно, что создание единых рынков нефти и нефтепродуктов и рынка газа в ЕАЭС было отнесено во времени. Их полное оформление ожидается в 2024 и 2025 годах соответственно (хотя многие эксперты высказывают сомнение в том, что сроки будут соблюдены). До того времени отношения в этих сферах регулируются двусторонними межправительственными соглашениями.

Однако Беларусь присоединялась к Договору о ЕАЭС с пониманием, что на переходный период условия функционирования белорусской экономики, как минимум, не будут ухудшаться. По мнению Минска, это соответствует базовой логике переходных периодов: условия могут и должны улучшаться (постепенно или одномоментно – в зависимости от существующих договоренностей), но не

могут и не должны ухудшаться. Кроме того, эта позиция была зафиксирована и в специальном заявлении, которое было принято при ратификации Договора Республикой Беларусь.

Так, Договор ратифицирован Законом Республики Беларусь от 9 октября 2014 года «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.10.2014, 2/2191) со следующим заявлением:

«Республика Беларусь заявляет, что добросовестно будет выполнять свои обязательства в рамках Договора и предпримет иные меры по его реализации при условии, что к этому моменту на трехсторонней или двусторонней основе будут достигнуты конкретные договоренности о снятии барьеров, ограничений и изъятий в торговле отдельными видами товаров и оказании отдельных видов услуг, в первую очередь, в отношении энергоносителей, продукции сборочных производств, либерализации автомобильных перевозок и других чувствительных позиций.

При этом данные договоренности должны содержать положения о недопустимости их ухудшения в последующий период до полного устранения изъятий и ограничений в Евразийском экономическом союзе».

К тому же, Концепция формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза предусматривает, что в 2018-2023 годах (второй этапформирования общих рынков нефти и нефтепродуктов) должно происходить *«выполнение мероприятий программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, разработка единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположеннымна территориях государств-членов».*

> С точки зрения Минска, странно и нелогично, если параллельно с выполнением программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС происходит ухудшение условий доступа к этим продуктам для производителей из одной или нескольких стран-членов экономического союза. Как минимум, это ставит под вопрос перспективы программы. Как максимум – всего ЕАЭС.

Именно в этом контексте и следует понимать тезис Александра Лукашенко, сформулированный на заседании Высшего Евразийского экономического совета 6 декабря 2018 года: «нет равных условий – нет Союза».

Российский налоговый маневр: три проблемы в одном флаконе

Исходя из изложенного понимания сути экономической интеграции и положений Договора о Евразийском экономическом союзе Минск подходит и к теме российского налогового маневра в нефтегазовой сфере. По мнению белорусской стороны, этот маневр несет в себе как минимум три существенные проблемы.

1. Подрываются принцип добросовестной конкуренции и идея углубления интеграции

Налоговый маневр в нефтегазовой отрасли в России стал результатом поправок в Налоговом кодексе и законе «О таможенном тарифе». Маневр подразумевает постепенное снижение экспортной пошлины на нефть (примерно с 30% до 0%) и одновременное повышение налога на добычу полезных ископаемых на аналогичную величину до 2024 года. Судя по всему, смысл этих действий для России заключается в изъятии сверхприбылей занимающихся добычей нефти олигархов и расширении налоговой базы (так как НДПИ будет взиматься со всего объема добытой нефти, а не только с экспортируемой, как ранее).

С точки зрения Беларуси, проблема не в самом налоговом маневре, а в том, что Россия приняла решение компенсировать потери своим нефтепереработчикам.

В частности, в налоговом законодательстве РФ введена система адресной бюджетной поддержки российских нефтеперерабатывающих компаний, которые инвестируют в модернизацию своих мощностей и поставляют на внутренний рынок не менее 10% произведенного объема. Эта система получила название «отрицательного акциза» на нефтяное сырье. На отрицательный акциз могут рассчитывать и те НПЗ, которые находятся под санкциями США и ЕС, даже если они не производят топливо для внутрироссийского рынка. Кроме того, сдержать рост цен на бензины и дизельное топливо на внутреннем рынке должен «демпфирующий акциз», который также получат НПЗ России. Он компенсирует разность между доходностью поставок на внутренний и зарубежные рынки.

Россия делает акцент на том, что субсидии будут предоставляться не всем НПЗ, а лишь тем, которые заключают специальные инвестиционные контракты. Согласно им, заводы обязуются осуществлять модернизацию производства с выходом на установленные параметры. Формально это не противоречит Договору о ЕАЭС и существующей практике в государствах-членах. Однако по факту российские

нефтепереработчики оказываются в неравных условиях хозяйственной деятельности с белорусскими НПЗ, которые не могут претендовать на российские субсидии на аналогичных условиях.

Таким образом, усугубляется проблема неравных условий конкуренции в ЕАЭС. Подрывается один из основных принципов функционирования Союза: «соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции» (статья 3 Договора).

Правда, и здесь есть важный юридический нюанс.

> Формально о нарушении Россией Договора можно будет вести речь лишь тогда, когда будут зафиксированы поставки нефтепродуктов, произведенных на получающих бюджетные субсидии российских НПЗ, на белорусский рынок. То есть буква Договора станет нарушаться, когда субсидированные российские нефтепродукты начнут наносить ущерб белорусским производителям.

Однако даже без этого как минимум нарушается дух Договора. В частности, принцип «взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон» (статья 3 Договора).

Усугубляется и проблема доверия, о которой в последнее время много говорят государства-участники евразийской интеграции. Факт субсидий российским НПЗ создает почву и для легитимных опасений, и для спекуляций по поводу вероятности попадания субсидированных нефтепродуктов на территорию Беларуси. А также по поводу возможности белорусских нефтепродуктов конкурировать на российском рынке, особенно в условиях регулярных изменений в договорной базе до создания единых рынков.

Также неизбежно появляются поводы для подозрений в адрес российской стороны в попытках ухудшить финансовое положение белорусских НПЗ. Например, с целью подтолкнуть Минск к их продаже. Тем более, что даже при попадании в Беларусь значительных объемов субсидированных нефтепродуктов Минску будет достаточно сложно доказать, что именно российские субсидии (а не лучшая логистика, менеджмент или техническая оснащенность российских НПЗ) стали причиной падения продаж белорусских НПЗ.

Наконец, дискредитируется сама идея углубления интеграции. То есть фактически в нарушение статьи 3 Договора вводятся меры, способные поставить под угрозу достижение целей Союза. И это также создает проблему с реализацией

пункта 2 статьи 28 Договора, которая обеспечивает свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов на внутреннем рынке ЕАЭС.

2. Ухудшаются экономические условия для Беларуси

Также очевидно, что российский налоговый маневр несет прямые потери и ухудшение экономических условий для Беларуси. По итогам его первого этапа (2015-2018 годы) Беларусь уже потеряла порядка 3,6 млрд. долл. США. К 2025 году ожидаемые потери составят около 10,6 млрд. долл. США (в зависимости от мировых цен на нефть). В основном это выпадающие доходы бюджета от экспортных пошлин, а также недополученная выручка НПЗ и возможный мультипликационный эффект.

После 2024 года Беларусь будет покупать сырую нефть фактически по мировым ценам. По примерным подсчетам, это может означать необходимость уплаты дополнительных 3 млрд. долл. США ежегодно в сравнении с сегодняшней ситуацией.

Таким образом, вместе с отсутствием уверенности по поводу реальности создать единые рынки нефти и нефтепродуктов и единый рынок газа к объявленным датам, налоговый маневр приводит к явному ухудшению экономических условий для Беларуси. Поэтому он актуализирует заявление, сделанное Беларусью при ратификации Договора о ЕАЭС.

3. Искажается вся экономическая интеграция

Наконец, налоговый маневр вместе с введенными компенсационными механизмами для российских НПЗ увеличивает искажение экономической интеграции в рамках ЕАЭС в более широком смысле. Из-за значимости нефтеперерабатывающей отрасли для всей экономики неравные условия автоматически «перебрасываются» и на многие другие отрасли. И также приобретают социальный характер по причине чувствительности цен на бензин и дизельное топливо для большинства населения.

Усугубляется ситуация неравной конкуренции по сырьевым товарам, в то время как по промышленным и сельскохозяйственным товарам, в производстве которых используются сырьевые, должны соблюдаться условия свободной торговли. То есть неравные условия хозяйствования автоматически переносятся и на производителей этой группы товаров. Это означает, что большая часть хозяйствующих субъектов России автоматически получает конкурентное преимущество на уже существующем едином рынке.

Возможные решения

Три названные проблемы представляют собой серьезный вызов экономической безопасности Беларуси, так как именно Россия является ее основным торговым партнером. Беларусь адаптировалась к последствиям первого этапа налогового маневра (2015-2018 годы), но настаивает на одном из решений проблем, связанных со вторым этапом:

- выравнивание условий хозяйствования через коэффициент, снижающий цену нефти для Беларуси (предпочтительный вариант);
- предоставление белорусским НПЗ, на равных условиях с российскими, компенсационных механизмов за счет бюджета России;
- отмена защитных и компенсационных мер для российских НПЗ.

Вероятность принятия Россией одного из предлагаемых вариантов будет определяться в переговорном процессе, который обещает быть напряженным.

> Так как реакция Беларуси на налоговый маневр (а также проблемные вопросы в других сферах экономического взаимодействия) уже вызвала дискуссию о пересмотре Договора о Союзном государстве 1999 года, то в переговорах в любом случае появятся темы, выходящие за рамки сугубо энергетического спора.

Однако аргументация Беларуси в нефтяном вопросе важна и в более широком смысле: фактически она касается не только энергетики, но и сути всей интеграции.

Евгений Прейгерман
руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»