Памятная записка № 4
3 сентября 2018

Россия инициирует новый пересмотр белорусско-российских отношений в нефтегазовой сфере

Антон Болточко

Резюме

В начале августа стало известно, что Россия намерена внести изменения в российско-белорусское межправсоглашение в нефтегазовой сфере, которое определяет цены, объем и условия поставки энергоресурсов в Беларусь. При этом, согласно пояснительной записке к протоколу изменений, Россия готова задействовать финансовые рычаги давления на партнера. И хотя достоверность распространяемой информации официально не была подтверждена, события последних недель говорят о том, что нет дыма без огня.

Содержание

1 Россия пытается контролировать выгоду партнера
2 Насколько невыгоден Беларуси очередной конфликт?
3 Как будет развиваться ситуация дальше?
4 Памятная записка подготовлена при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

Ухудшает ситуацию факт одобрения российской Госдумой поправок в Налоговый кодекс и закон «О таможенном тарифе», которые позволяют в течение шести лет завершить налоговый маневр в нефтяной отрасли. Он подразумевает постепенное снижение экспортной пошлины на нефть (грубо говоря, с 30% до 0%) и одновременное повышение налога на добычу полезных ископаемых на аналогичную величину.

Эти решения потенциально окажут серьезное воздействие на экономику Беларуси. Только налоговый маневр, по оценкам белорусского Минфина, в 2019 году приведет к снижению доходов бюджета на $300 млн. Общая же сумма потерь в целом для страны – учитывая недополученную выручку нефтеперерабатывающих заводов и потенциальный мультипликационный эффект

от внешнего шока, распространяемый на остальные отрасли экономики – может превысить $1 млрд. Все это увеличит риски макроэкономической разбалансировки.

Россия пытается контролировать выгоду партнера

Назревающий конфликт имеет ту же основу, что и все предыдущие. Россия пытается контролировать объем получаемой союзником выгоды от преференциальных условий двухстороннего сотрудничества в нефтегазовой сфере. Беларусь – максимизировать эту выгоду.

> Во многом проблемы в двусторонних отношениях возникают из-за сложности и непрозрачности рынка нефти и нефтепродуктов в ЕАЭС.

Сложность вызвана отсутствием общих принципов и правил торговли в этом сегменте экономики, что приводит к дискриминационным практикам отдельных стран-участниц ЕАЭС и непрозрачной системе ценообразования. Создание единого евразийского рынка нефти и нефтепродуктов, призванное решить эти проблемы, постоянно откладывается из-за крайней чувствительности экономик России и Казахстана к регулированию этой отрасли, а также множества интересов крупных бизнес-структур. Поэтому в настоящее время отношения по поставкам нефти и нефтепродуктов между государствами-членами ЕАЭС регулируются двусторонними межправительственными соглашениями.

Однако это не упрощает ситуацию. Двухсторонние межправсоглашения не способны учесть всех нюансов функционирования рынка, особенно на национальном уровне. Это позволяет партнерам находить новые способы для обеспечения собственной выгоды. Примером является схема реэкспорта белорусской стороной нефтепродуктов в 2011-2012 годах под видом «растворителей-разбавителей» с целью обхода норм одного из таких соглашений. Беларусь была обязана перечислять 100% вывозных экспортных пошлин от продажи нефтепродуктов, выработанных из российской нефти, в бюджет России. Чтобы обойти эту норму, часть нефтепродуктов вывозилась под видом химической продукции, в частности – по коду 3814: «Растворители и разбавители органические».

Сложность порождает непрозрачность. Наиболее очевидным это становится в периоды нарушений соглашений. Когда использовалась схема «растворителей-разбавителей», отечественная статистика фиксировала рост экспорта отдельных видов химической продукции, а статистика основных торговых партнеров в ЕС

противоречила этому. Российские авторы отмечали: «Беларусь за один год произвела свыше 2 млн тонн [растворителей и разбавителей – прим.], из которых 1,5 млн поставила на экспорт в Латвию. Вот только в Латвии почему-то официальная статистика приводит совсем иные цифры – никакого взрывного роста импорта из Беларуси не было. Зато латвийские порты осуществили рекордную перевалку грузов в 2011 году – погрузка нефтепродуктов в 2011 году как раз выросла на 2,5 млн тонн, а жидких химикатов, каковыми являются разбавители и растворители, набралось меньше чем на 0,2 млн тонн».

В остальное время транспарентность рынка нефти и нефтепродуктов также остается под вопросом. При сравнении национальных статистических данных и международных данных торговли от UN Comtrade можно зафиксировать серьезные различия между объемами экспорта нефтепродуктов из Беларуси в другие страны и объемами импорта из Беларуси в эти же страны.

Учитывая перечисленные особенности, Россия постоянно инициирует пересмотр схем сотрудничества с Беларусью в нефтегазовой сфере. Запуск общего рынка газа и рынка нефти и нефтепродуктов в рамках ЕАЭС к 2025 году, а также проведение Россией налогового маневра до 2024 года могут решить эту проблему. Однако до того времени Москва не готова переплачивать Беларуси за особый статус отношений.

Поэтому наиболее явная причина возникновения нынешнего конфликта между странами в следующем. В последнее время белорусские компании резко увеличили импорт российских нефтепродуктов, пытаясь компенсировать собственные потери от работы на внутреннем рынке. Согласно данным Белстата, еще в ноябре-декабре 2017 года среднемесячный объем импорта нефтепродуктов из соседней страны в 1,5 раза превысил значение аналогичного параметра за предыдущие 10 месяцев. За 6 месяцев 2018 года Беларусь завезла 2,1 млн тонн нефтепродуктов из России, в то время как годом ранее эта величина не превышала 1,4 млн тонн. Таким образом, за счет импорта была закрыта потребность внутреннего рынка примерно на треть от годового объема (около 6,3 млн тонн).

Такая схема позволяет белорусским производителям сосредоточиться на более выгодном для них направлении: экспорте нефтепродуктов в страны ближнего и дальнего зарубежья. Учитывая, что с 2015 года до $1,5 млрд от всего объема собираемых от экспорта нефтепродуктов пошлин остаются в белорусском бюджете, выгода Беларуси от использования такой схемы очевидна.

Внимание российской стороны также могли привлечь поставки антидетонаторов и антиоксидантов (код 3811) в отдельные страны. Например, белорусская статистика фиксирует, что с середины прошлого года наблюдаются периодические всплески физических объемов экспорта антидетонаторов и антиоксидантов в Латвию, Литву, Нидерланды и Украину, которые в разы превышают среднемесячные значения. В стоимостном выражении эти объемы все еще невелики: за январь-июнь 2018 года общий объем поставок в названные четыре страны составил всего $68,7 млн, однако это в три раза больше, чем годом ранее. Это не исключает того, что Беларусь апробирует новые схемы поставки нефтепродуктов за рубеж, которые не нарушали бы индикативные балансы поставок энергоресурсов между странами.

Насколько невыгоден Беларуси очередной конфликт?

Технически все перечисленные действия Беларуси не являются нарушением достигнутых в 2015 году договоренностей с Россией, которые были частично пересмотрены в 2017 году.

С конца 2010 года Беларусь приобретает российскую нефть беспошлинно, однако до 2015 года страна была обязана возвращать в российский бюджет весь объем экспортной пошлины от проданных за рубеж нефтепродуктов (что стало причиной возникновения уже упомянутой схемы «растворители-разбавители»). В 2015 году, в обмен на подписание Беларусью договора о создании ЕАЭС, Россия оставила право за союзником зачислять весь объем экспортных пошлин от нефтепродуктов в свой бюджет, при условии, что он не превышает $1,5 млрд. Однако из-за падения мировых цен на нефть, сумма оставленных в белорусском бюджете пошлин ни разу не превысила установленный лимит: в 2015 году она составила около $1,2 млрд, в 2016 году — $0,5 млрд, в 2017 году — $0,6 млрд. Поэтому в 2017 году российская сторона частично компенсировала потери Беларуси.

Суть пересмотренных договоренностей сводится к следующему. Беларусь может закупать нефть из России в объеме 16 млн тонн (раньше – 24 млн тонн), перерабатывая ее на своих заводах и закрывая потребность в нефтепродуктах на внутреннем рынке, а излишки поставляя на экспорт (экспортные пошлины остаются в белорусском бюджете в объеме до $1,5 млрд.). При этом дополнительные 6 млн тонн нефти идут через Беларусь транзитом, а пошлины от продажи этой нефти также зачисляются в белорусский бюджет в качестве

компенсации за оплату Беларусью газа по более высокой цене (схема получила название «перетаможка»). Общая сумма «перетаможки» в 2017 году составила чуть больше $0,5 млрд, в 2018 году ожидается до $0,6 млрд.

Исходя из этих цифр, Беларуси невыгоден конфликт с Россией, как минимум по финансовым причинам. Особенно если учесть, что часть средств, собранных от экспорта нефтепродуктов и «перетаможки», направляются на погашение и обслуживание валютного государственного долга, значительно возросшего с момента последнего экономического кризиса в стране. Согласно принятому на этот год бюджету, из $3,8 млрд, которые Беларусь должна вернуть кредиторам в 2018 году, $0,5 млрд будет профинансировано именно за счет вывозных таможенных пошлин. Лишиться этих средств – значит озадачить Минфин в поиске дополнительных ресурсов для поддержания устойчивости экономической системы.

> Найти дополнительные финансовые ресурсы будет особенно сложно в условиях, когда дальнейшее погашение и обслуживание внешнего долга также во многом зависит от восточного соседа.

Во-первых, это рефинансирование внешнего долга России в $1 млрд за счет госкредита, который Москва обещала выдать Беларуси. Однако на фоне возможного нефтяного конфликта появляются предположения, что Россия может «приостановить работу» по его выделению. Во-вторых, Россия может «заморозить» последние два транша кредита ЕФСР на сумму $0,4 млрд. И несмотря на опровержение этой информации как с российской, так и с белорусской стороны, на счета Беларуси пока ничего не поступало. Хотя формально предпоследний транш кредита от ЕФСР должен был быть перечислен еще в конце 2017 года.

Дополнительными потерями для Беларуси могут оказаться требования России компенсировать потери собственного бюджета в результате экспорта российских нефтепродуктов в Беларусь. Оценить сумму таких потерь достаточно сложно, но можно предположить, что она будет выше нескольких сотен миллионов долларов. И это на фоне налогового маневра, потери от которого белорусский Мифин уже оценил в $0,3 млрд.

Как будет развиваться ситуация дальше?

Таким образом, Беларуси невыгодно идти на обострение конфликта – цена слишком велика. И она выражается не только в проблеме поиска средств для погашения и обслуживания внешнего долга. Но и в сокращении объемов производства в обрабатывающем секторе белорусской промышленности в случае ограничения поставок нефти и нефтепродуктов из России. При таком сценарии Беларусь может потерять несколько процентных пунктов ВВП, учитывая мультипликационный эффект влияния на всю экономику. Такое случалось год назад, когда в рамках газового конфликта Россия ограничила поставки энергоресурсов.

С другой стороны, даже в случае мирного урегулирования нынешнего конфликта, официальному Минску все равно придется изыскивать дополнительные средства на поддержание макроэкономической стабильности. Во-первых, выпадающие доходы белорусского бюджета из-за налогового маневра требуют дополнительного финансирования. Либо за счет изменений фискальной политики (повышения налогов, сокращения государственных расходов), либо за счет привлечения новых кредитных ресурсов. Во-вторых, белорусские нефтеперерабатывающие заводы терпят убытки от работы на внутреннем рынке из-за государственного регулирования цен на топливо. Частично потери можно компенсировать за счет постепенного повышения цен, но эта политика имеет свои социальные последствия. Поэтому Беларуси нужны будут дополнительные средства для поддержки собственной промышленности.

Исходя из сложившейся ситуации, Беларусь, скорее всего, примет во внимание претензии Москвы, минимизируя свои финансовые потери в краткосрочном периоде.

> При этом очевидна необходимость нового раунда переговоров по пересмотру нефтегазовых соглашений между двумя государствами с целью поиска новой модальности отношений с учетом всех обстоятельств.

В пользу этого сценария говорит и недавняя смена главных переговорщиков как со стороны России, так и со стороны Беларуси. В мае 2018 года вопросы российского ТЭК вошли в зону ответственности вице-премьера Дмитрия Новака. А в августе 2018 года в белорусском правительстве руководитель концерна «Белнефтехим» Игорь Ляшенко сменил Владимира Семашко на посту главного переговорщика с Россией.

Антон Болточко *- эксперт ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество «Либеральный клуб».*

Памятная записка подготовлена при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

Антон Болточко