



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ рисков снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета, связанных с переходом флота на использование низкосернистого топлива, а также с изменением структуры мирового топливного рынка»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 16 марта 2021 г.



Г.С. ИЗОТОВА
Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации



В.Н. БОГОМОЛОВ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



А.Н. БАТУРКИН
Аудитор Счетной палаты Российской
Федерации



Д.А. ЗАЙЦЕВ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Проанализировать результаты выполнения обязательств Российской Федерации по реализации мероприятий, которые вытекают из Протокола 1997 года об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к ней.

Проанализировать и оценить снижение объема нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Оценить методическое обеспечение, сложившуюся практику и обоснованность разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в части формирования среднесрочного прогноза цены на нефть.

Итоги проверки

Согласно поправкам к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (далее – МАРПОЛ, Протокол 1997 года), обязательства по которым приняты в том числе Российской Федерацией, содержание соединений серы в судовом топливе, начиная с 1 января 2020 года, ограничено на уровне до 0,5 % массы, в связи с чем, по прогнозам отдельных международных аналитических агентств¹, ожидалось сокращение спроса на российскую нефть марки «Юралс». По мнению экспертов, ужесточение требований МАРПОЛ могло привести к увеличению разницы в цене нефти между марками «Юралс» и «Брент» (далее – дисконт) больше их традиционных значений и, как следствие, к снижению налоговых и таможенных поступлений в бюджет страны на 500 млрд рублей в год.

В соответствии с пунктом 2 перечня поручений Президента Российской Федерации² Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) было проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ рисков снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета, связанных с переходом флота на использование низкосернистого топлива, а также с изменением структуры мирового топливного рынка», по результатам которого отмечается следующее.

1. Источник: статья «Fitch предупредил о риске потери бюджетом 500 млрд руб.», опубликованная 3 сентября 2019 года в интернет-издании информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг».
2. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № Пр-2679 по результатам проверки выполнения международных соглашений и законодательства Российской Федерации по вопросам обеспечения производства низкосернистых видов топлива.

Полномочия, возложенные на Минтранс России и Росморречфлот, в целом выполняются. Вместе с тем отмечается отсутствие открытых и достоверных источников данных, содержащих сведения о виде, объемах, качестве и стоимости бункерного топлива, а также его соответствии требованиям МАРПОЛ в части содержания серы. В связи с этим оценить достаточность низкосернистого бункерного топлива и реальное количество поставщиков в морских портах Российской Федерации не представляется возможным.

Новые требования МАРПОЛ были объявлены в 2016 году, то есть за четыре года до вступления в силу, что дало возможность участникам рынка адаптироваться к предъявляемым требованиям экологичности судового топлива.

Изучаемая в ходе мероприятия отчетность ряда добывающих и перерабатывающих компаний позволяет сделать вывод, что большинство из них предприняли достаточные меры для своевременного перехода к новым стандартам производства судового топлива в объемах, полностью удовлетворяющих соответствующий спрос на рынке.

По мнению экспертов³, непосредственная реакция рынка на вступление в силу требований МАРПОЛ должна была произойти во второй половине 2019 года – начале 2020 года. Мониторинг показал, что в этот период цена на нефть марки «Юралс» находилась в диапазоне 55 – 65 долларов США за баррель, а дисконт в 90 % случаев не превышал традиционные значения. Средний дисконт в этот период составил 0,4 доллара США за баррель (менее 1%).

Существенные изменения на рынке нефти произошли в период с марта по май 2020 года, на что, в свою очередь, повлияли срыв сделки ОПЕК+, увеличение запасов нефти и введение карантинных мер во всем мире ввиду распространения новой коронавирусной инфекции. В этот период наблюдалось снижение цены на нефть марки «Юралс» с 50 до 12 долларов США за баррель с одновременным увеличением дисконта до 14,5 доллара США (48 %). В этих условиях влияние требований МАРПОЛ на рынок нефти носило минимальный характер.

С июня по декабрь 2020 года ситуация на рынке нефти стабилизировалась: цены на нефть марки «Юралс» увеличились до 40 – 50 долларов США за баррель, а соответствующий дисконт вернулся к своим традиционным значениям. Так, в 114 (или 97 %) из 118 торговых сессий дисконт нефти марки «Юралс» к нефти марки «Брент» не превышал 2 долларов США.

Таким образом, прогноз экспертов в части снижения цены нефти марки «Юралс» по отношению к марке «Брент» в течение 2020 года в связи с вступлением в силу требований МАРПОЛ не нашел своего подтверждения.

Принимая во внимание, что в 2020 году на рынок нефти воздействовала чрезвычайная ситуация, работа в рамках экспертно-аналитического мероприятия была сконцентрирована на оценке потенциального характера влияния требований МАРПОЛ на доходы федерального бюджета после стабилизации ситуации на рынке.

На долю сернистой нефти марки «Юралс» (с содержанием серы 1,2 %) приходится половина общего объема российского экспорта. Другая половина экспортируемых

3. Источник: статья «Fitch предупредил о риске потери бюджетом 500 млрд руб.», опубликованная 3 сентября 2019 года в интернет-издании информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг».

сортов российской нефти относится к малосернистым (с содержанием серы от 0,2 до 0,7 %).

Основные потребители экспортируемой сернистой нефти расположены в Европе, в общем объеме нефтепереработки которых доля судового топлива составляет порядка 3 – 5 %. Как уже отмечалось, большинство нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) в 2016–2019 годах провели работу по подготовке к вступлению в силу требований МАРПОЛ.

Проведенный анализ деятельности европейских НПЗ, осуществляющих переработку российского сырья, показал, что на заводах, расположенных в Южной Европе (Италия, Болгария, Румыния), судовое топливо из российского сырья не производится, а полученные в результате переработки тяжелые нефтепродукты используются в промышленности и жилищно-коммунальном хозяйстве.

Нефтеперерабатывающие компании, расположенные в Северной Европе, производят судовое топливо с содержанием серы 0,1 % массы начиная с 2015 года, что обусловлено специальными требованиями МАРПОЛ в акваториях Северного и Балтийского морей. Например, НПЗ, расположенный на побережье Балтийского моря (Польша, г. Гданьск), был технически готов к новым требованиям МАРПОЛ, вступившим в силу в 2020 году. При этом объем переработки российской нефти марки «Юралс» на указанном НПЗ составляет порядка 80 % всего перерабатываемого на заводе сырья и ежегодно увеличивался: с 7,5 млн тонн в 2017 году до 8,4 млн тонн в 2019 году.

Указанные обстоятельства, а также вступление в силу требований МАРПОЛ внесли изменения в структуру потребления судового топлива. Так, в течение всего 2020 года наблюдалась тенденция снижения спроса на высокосернистое топливо с одновременным увеличением спроса на низкосернистое (содержание серы менее 0,5 %). При этом указанное снижение спроса компенсируется уменьшением его производства в связи с повышением глубины нефтепереработки. В результате к концу 2020 года цены на высокосернистое топливо снизились на 18 % по сравнению с 2019 годом, а цены на низкосернистое топливо установились на уровне значений высокосернистого топлива в 2019 году. Данные процессы влияния на цену нефти марки «Юралс» не оказали.

В ближайшей перспективе на рынке нефти будут действовать достигнутые соглашения в рамках сделки ОПЕК+ по сдерживанию объемов добычи нефти, а также восстановление спроса на нефть и нефтепродукты во всем мире после пандемии коронавирусной инфекции, что в целом соответствует прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленному Минэкономразвития России, методологическая база разработки которого предусматривает учет широкого круга факторов и применение множества методов при проведении прогнозных расчетов цены на нефть марки «Юралс».

По результатам проведенных расчетов общее возможное влияние требований МАРПОЛ при производстве судового топлива из российского сырья оценивается в размере 152,3 – 266,5 млн долларов США (9,9 – 17,2 млрд рублей), что составляет 5,9 – 10,3 млрд рублей ежегодно выпадающих доходов федерального бюджета (при цене за баррель нефти от 40 до 70 долларов США соответственно).

Выводы

Результаты экспертно-аналитического мероприятия не подтвердили гипотезу экспертов⁴ о том, что ужесточение требований МАРПОЛ приведет к существенному снижению доходов федерального бюджета.

Потенциально возможное влияние требований МАРПОЛ на доходы федерального бюджета Российской Федерации (с учетом фактического объема полученных доходов федерального бюджета за 2019 год от экспорта нефти в размере 6,3 трлн рублей) оценивается на уровне статистической погрешности (не более 0,02 %).

Влияние МАРПОЛ на цену нефти марки «Юралс» представляется минимальным как в условиях одновременного действия более значимых факторов, таких как пандемия коронавирусной инфекции и сделка ОПЕК+, так и в случае нормализации ситуации на рынке. Данное мнение разделяют эксперты крупнейших нефтяных компаний (ПАО «Газпром нефть», ПАО «ЛУКОЙЛ» и ПАО «НК «Роснефть»), которые привлекались в рамках проводимого мероприятия.

Счетная палата во исполнение пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации⁵ и с учетом результатов, полученных в рамках экспертно-аналитического мероприятия, полагает нецелесообразным внесение изменений в методику разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в части формирования прогноза цены на нефть марки «Юралс» в связи со вступлением в силу требований МАРПОЛ.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата рекомендует:

- Минтрансу России рассмотреть вопрос о внесении в Положение о ведении реестра поставщиков бункерного топлива, утвержденное приказом Минтранса России от 28 ноября 2011 г. № 294, изменений в части указания вида, объема, качества и стоимости поставляемого топлива, а также его соответствия требованиям Международной конвенции в срок до 1 апреля 2022 года.
- Росморречфлоту актуализировать информацию, размещенную в реестре поставщиков бункерного топлива, в части сведений о поставщиках бункерного топлива и о судах, с помощью которых осуществляется бункеровочная деятельность в срок до 1 июля 2021 года.

4. Источник: статья «Fitch предупредил о риске потери бюджетом 500 млрд руб.», опубликованная 3 сентября 2019 года в интернет-издании информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг».

5. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № Пр-2679 по результатам проверки выполнения международных соглашений и законодательства Российской Федерации по вопросам обеспечения производства низкосернистых видов топлива.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.8.0.20 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (переходящее мероприятие 2021 года, пункт 3.16.0.3).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Формирование нефтегазовых доходов федерального бюджета с учетом перехода флота на использование низкосернистого топлива, а также изменения структуры мирового топливного рынка;
- нормативно-методическая база разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в части формирования прогноза цены на нефть.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

Анализ результатов выполнения обязательств Российской Федерации по реализации мероприятий, вытекающих из Протокола 1997 года об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к ней.

Провести анализ и оценку снижения объема нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в связи с переходом флота на использование низкосернистого топлива, а также с изменением структуры мирового топливного рынка.

Оценить методическое обеспечение, сложившуюся практику и обоснованность разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в части формирования среднесрочного прогноза цены на нефть.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство энергетики Российской Федерации (далее – Минэнерго России);
- Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России);
- Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России);
- Министерство транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России);
- Федеральная налоговая служба;
- Федеральная таможенная служба (далее – ФТС России).

5. Исследуемый период

2017–2019 годы, 2020 год, плановый период 2021–2022 годов.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 28 февраля 2020 года по 22 января 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценить ход и результативность реализации Минтрансом России и Росморречфлотом положений постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 г. № 203 «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1997 года об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к ней»

[Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов](#)

МАРПОЛ является международным документом, где закреплены общие положения об обязательствах государств-участников по предотвращению загрязнения моря с судов.

Правилами предотвращения загрязнения воздушной среды с судов (приложение VI к МАРПОЛ) установлены ограничения, регламентирующие концентрацию соединений серы в судовом топливе. Предельный уровень концентрации, начиная с 1 января 2020 года, был уменьшен с 3,5 до 0,5 % массы.

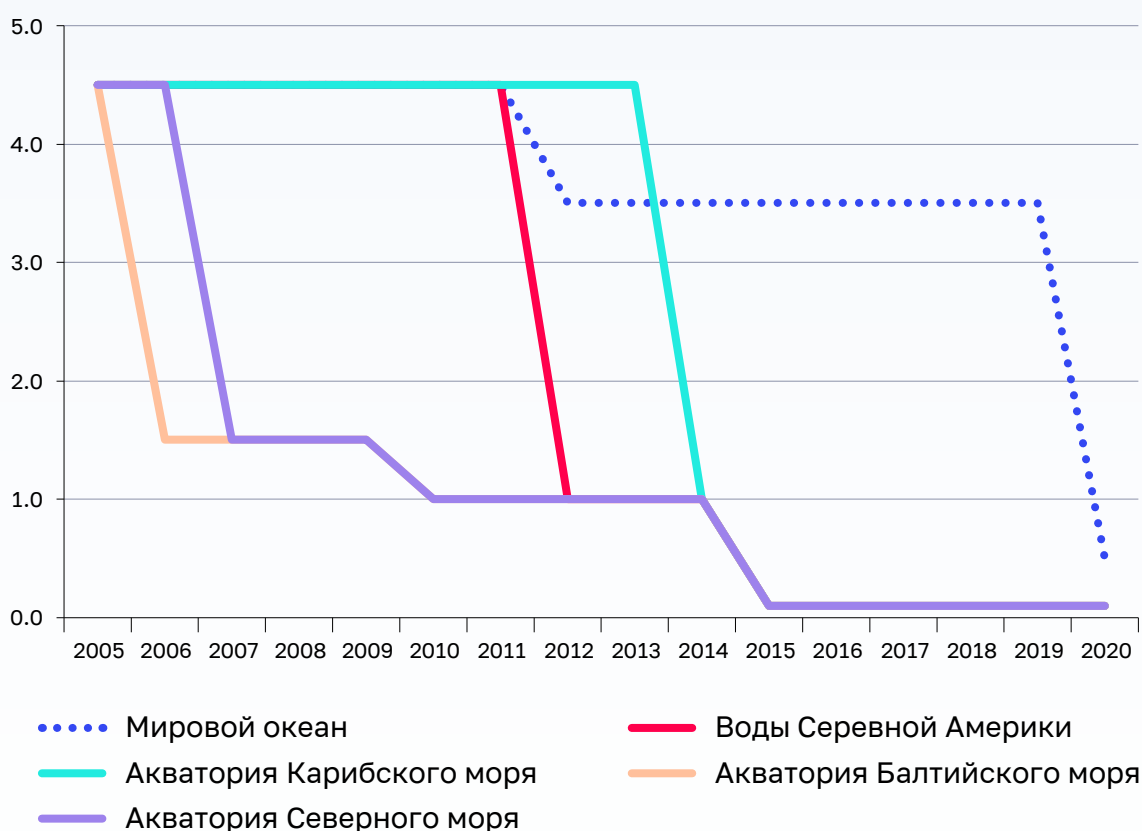
Работа по ужесточению требований к судовому топливу началась в 2015–2016 годах в рамках исследования вопросов сбалансированности спроса и предложения жидкого топлива на мировом рынке, тенденций рынков жидкого топлива и иных вопросов в этой области. По результатам исследования резолюцией Комитета по защите морской среды (Marine Environment Protection Committee, МЕРС – КЗМС), принятой 28 октября 2016 года, было утверждено вступление в силу вышеуказанных требований с 1 января 2020 года.

Новые требования МАРПОЛ были объявлены за четыре года до вступления в силу, что дало возможность участникам рынка адаптироваться к предъявляемым требованиям экологичности судового топлива.

Зоны регулирования МАРПОЛ в части использования низкосернистого судового топлива

К зонам регулирования МАРПОЛ относятся мировой океан и зоны контроля выбросов, где установлены более строгие требования к концентрации соединений серы в судовом топливе.

Ограничения концентрации серы в судовом топливе в мировом океане и зонах контроля выбросов, установленные МАРПОЛ



Начиная с 2015 года в акваториях Северного, Балтийского и Карибского морей, а также на побережье Северной Америки были установлены ограничения по использованию судового топлива с долей концентрации серы, не превышающей 0,1%.

Вышеуказанные ограничения стали определяющими для развития инфраструктуры и производства бункерного топлива в зонах контроля выбросов, что не могло не сказаться на уровне цен в указанных регионах по сравнению с другими регионами мира.

Российское регулирование требований МАРПОЛ

Российская Федерация присоединилась к требованиям МАРПОЛ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 г. № 203 «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1997 года об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к ней» (далее – Постановление № 203).

Координация деятельности, связанной с выполнением обязательств Российской Федерации по реализации мероприятий, вытекающих из Протокола 1997 года, в соответствии с Постановлением № 203 возложена на Минтранс России и Росморречфлот.

В соответствии с пунктом 2 Постановления № 203 Минтрансу России надлежало в том числе:

- утвердить положение о ведении реестра поставщиков бункерного топлива, включая его форму, и установить перечень морских портов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в которых регулируются выбросы летучих органических соединений;
- уполномочить организации в целях осуществления контроля за соблюдением требований МАРПОЛ, в том числе в части проведения освидетельствования судов, стационарных и плавучих буровых установок, платформ, двигателей и оборудования.

Росморречфлоту согласно Постановлению № 203 было поручено выполнение работ:

- по контролю судов в морских портах Российской Федерации в целях выполнения требований Протокола 1997 года;
- по созданию и эксплуатации систем контроля выбросов паров летучих органических соединений в морских портах;
- по приему удаляемых с судов озоноразрушающих веществ и оборудования, содержащего такие вещества, а также по приему остатков очистки отработавших газов из одобренной системы очистки отработавших газов;
- по ведению реестра поставщиков жидкого бункерного топлива.

В рамках выполнения полномочий, установленных Постановлением № 203, Минтрансом России были утверждены:

- положение о ведении реестра поставщиков бункерного топлива и его форма⁶;
- перечень морских портов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в которых регулируются выбросы летучих органических соединений⁷;

6. Приказ Минтранса России от 28 ноября 2011 г. № 294 «Об утверждении положения о ведении реестра поставщиков бункерного топлива и формы реестра поставщиков бункерного топлива» (далее – Реестр).

7. Приказ Минтранса России от 5 мая 2012 г. № 134 «Об утверждении перечня морских портов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в которых регулируются выбросы летучих органических соединений».

- порядок признания организаций в целях наделения их полномочиями по освидетельствованию судов и организаций, осуществляющих подготовку членов экипажей морских судов в соответствии с Международной конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты от 1978 года с поправками, а также по проведению проверок, связанных с освидетельствованием этих судов и организаций (далее – Порядок)⁸.

В соответствии с Порядком Минтрансом России были заключены соглашения с организациями⁹ о наделении полномочиями на классификацию и освидетельствование судов, которые плавают под государственным флагом Российской Федерации и подлежат государственной регистрации.

В части выполнения Росморречфлотом полномочий, которые установлены Постановлением № 203, отмечается следующее.

Контроль судов в морских портах Российской Федерации в целях выполнения требований Протокола 1997 года осуществляется капитаном¹⁰ морского порта¹¹.

При проведении инспекций в рамках государственного портового контроля после вступления в силу новых требований Протокола 1997 года предусмотрена процедура взятия образцов судового топлива с целью определить процентное содержание серы. Анализ проводится аккредитованной лабораторией в соответствии со стандартом ISO 8754:2003¹².

Осмотры судов проводятся инспекторами государственного портового контроля службы капитана морского порта в соответствии с требованиями статьи 79 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и пунктов 58 – 61 приказа Минтранса России от 26 октября 2017 г. № 463 «Об утверждении общих правил плавания и стоянки судов в морских портах Российской Федерации и на подходах к ним».

Росморречфлотом организована работа по ведению Реестра поставщиков бункерного топлива (далее – Реестр). Реестр ведется в бумажном и электронном виде.

В электронном виде Реестр размещен на сайте Росморречфлота (www.morflot.ru) с указанием следующих сведений: наименование юридического лица или ФИО индивидуального предпринимателя; место фактического осуществления деятельности; перечень портов и акваторий деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя; перечень судов; дата включения в Реестр; дата исключения из Реестра; примечания.

-
8. Приказ Минтранса России от 8 июня 2011 г. № 157 «Об утверждении порядка признания организаций в целях наделения их полномочиями по освидетельствованию судов и организаций, осуществляющих подготовку членов экипажей морских судов в соответствии с Международной конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты от 1978 года с поправками, а также по проведению проверок, связанных с освидетельствованием этих судов и организаций».
 9. ФАУ «Российский морской регистр судоходства», Классификационное общество «Бюро Веританс Марин энд Оффшор – Международный регистр классификации судов и оффшорных установок», Классификационное общество RINA Services S.p.A, ФАУ «Российский Речной Регистр».
 10. Согласно положению о капитане морского порта, утвержденному приказом Минтранса России от 17 февраля 2014 г. № 39, капитан морского порта является должностным лицом, возглавляет службу капитана морского порта, входящую в состав администрации морских портов. Непосредственно подчиняется Федеральному агентству морского и речного транспорта и действует на основании утвержденного Положения.
 11. В соответствии со статьей 79 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.
 12. ISO 8754:2003: Нефтепродукты. Определение содержания серы методом энергодисперсионной рентгенофлуоресцентной спектроскопии.

По результатам проведенного анализа информации, содержащейся в Реестре по состоянию на 26 ноября 2020 года, отмечается, что в Реестр включены сведения о пяти поставщиках бункерного топлива (ООО «ЮгБункерСервис», ООО «Транснефтепродукт», ОАО «Дальневосточное морское пароходство», ООО «Волго-Донское Судовое Агентство», ООО «Пасифик шипменеджмент»), ранее исключенных из реестра в 2016–2018 годах, а также задвоены сведения в отношении ООО «Ост-Ойл».

Также реестр содержит сведения о судах, с помощью которых осуществляется бункеровочная деятельность, срок аренды которых на момент проведения проверки истек, что может свидетельствовать о неактуальности сведений, включенных в реестр.

Анализ сведений, содержащихся в Реестре, показал, что деятельность по бункеровке судов осуществляется в 60 морских портах.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия в реестр морских портов, ведение которого осуществляется Росморречфлотом¹³, включены 67 портов.

Таким образом, в Реестре отсутствуют сведения по бункеровке судов в семи морских портах: Мезень, Диксон, Хатанга, Мыс Лазарева, Тикси, Эгвекенот, Беринговский.

Установлено, что полномочия, возложенные Постановлением № 203 на Минтранс России и Росморречфлот в связи с присоединением Российской Федерации к Протоколу 1997 года, в целом выполняются.

В ходе проверки отмечено отсутствие открытых и достоверных источников данных, содержащих сведения о виде, объемах, качестве и стоимости бункерного топлива, а также его соответствии требованиям МАРПОЛ в части содержания серы. В связи с этим оценить достаточность низкосернистого бункерного топлива и реальное количество поставщиков в морских портах Российской Федерации не представляется возможным.

7.2. Проанализировать сбалансированность спроса и предложения по отдельным нефтепродуктам, и с учетом прогноза их потребления оценить количественные характеристики изменения объемов добычи нефти и экспорта нефти и нефтепродуктов

Мировой спрос и предложение нефти

По данным отчетов ОПЕК¹⁴, мировой спрос и предложение нефти (включая газовый конденсат) в 2017–2019 годах в целом были сбалансированы, отмечался ежегодный рост.

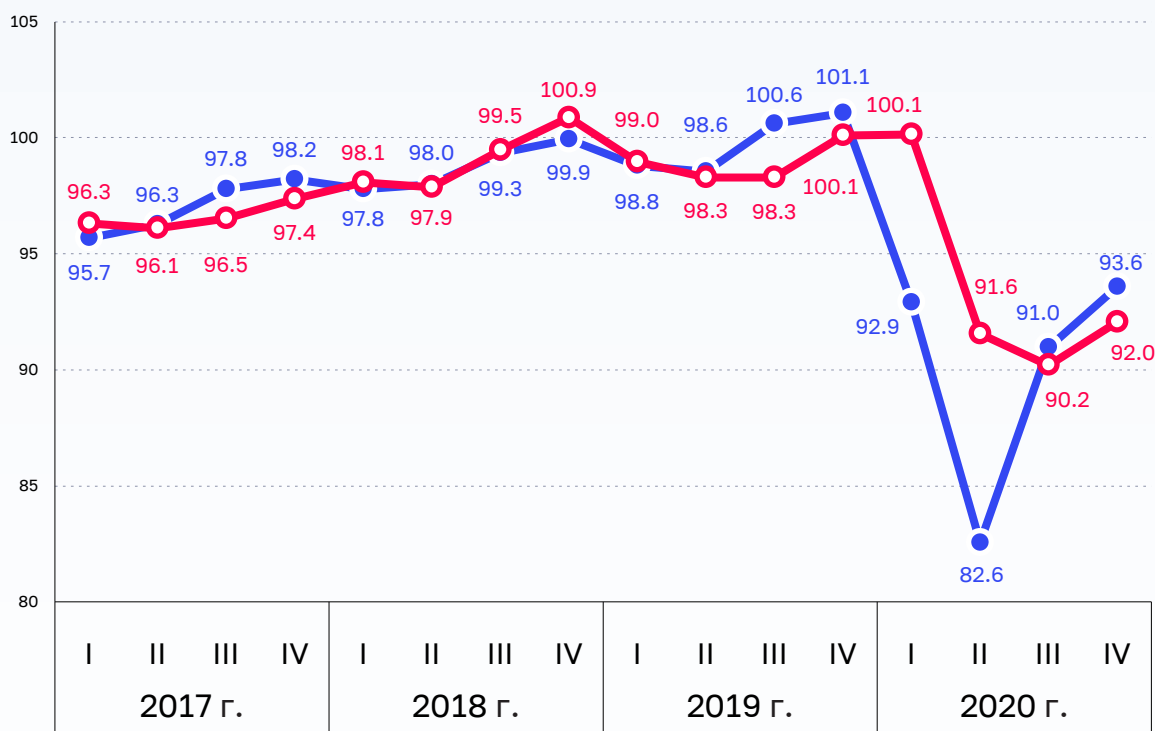
В 2020 году на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции мировой спрос на нефть сократился в среднем на 9,8 % (или на 9,7 млн баррелей в день).

13. http://morflot.gov.ru/portyi_rf/reestr_mp.html

14. Отчеты ОПЕК Monthly Oil Market Report: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm.

Динамика мирового спроса и предложения нефти в исследуемый период согласно данным ОПЕК

млн барр. в день



—●— Мировой спрос на нефть

—○— Мировое предложение нефти

Основной пик сокращения спроса на нефть приходится на первое полугодие 2020 года. В этот период показатели мирового предложения нефти превышали спрос в среднем на 8,1 млн баррелей в день (или на 9,4%).

В целях приведения предложения на нефть в соответствии со спросом производители сырой нефти (сделка ОПЕК+) снизили объем предложения во II квартале 2020 года на 6,7 млн баррелей в день (или 6,8%) с последующим снижением добычи нефти в III – IV кварталах 2020 года на 8,1 млн баррелей в день (или на 8 – 8,2%) по сравнению с аналогичными периодами 2019 года.

В III и IV кварталах 2020 года мировой спрос на нефть в целом стабилизировался и начал восстанавливаться в том числе на фоне адаптации к карантинным (ограничительным) мерам, а также информации об разработанных вакцинах.

ОПЕК прогнозирует восстановление спроса на нефть до предкризисных значений (до значений 2019 года) к концу 2022 года, уровень которого составит 99,8 млн баррелей в день.

Структура мирового потребления нефти и нефтепродуктов

Информация об отраслевой структуре мирового потребления нефти в 2017–2019 годах представлена в таблице (согласно отчетам ОПЕК).

Отрасль	Объемы мирового потребления, в млн баррелей в день		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Всего	97,0	98,8	99,7
Транспорт, в т. ч.:	55,7	56,8	57,2
Автотранспорт	43,6	44,4	44,4
Авиация	6,3	6,5	6,7
Железнодорожный и речной транспорт	1,8	1,8	1,9
Морской транспорт	4,0	4,1	4,2
Промышленность, в т. ч.:	25,7	26,3	26,5
Нефтехимическая	13,0	13,4	13,7
Остальная	12,7	12,9	12,8
Другие отрасли, в т. ч.:	15,6	15,7	16,0
Сельское и коммунальное хозяйство, торговля	10,5	10,8	11,1
Электроэнергетика	5,1	4,9	4,9

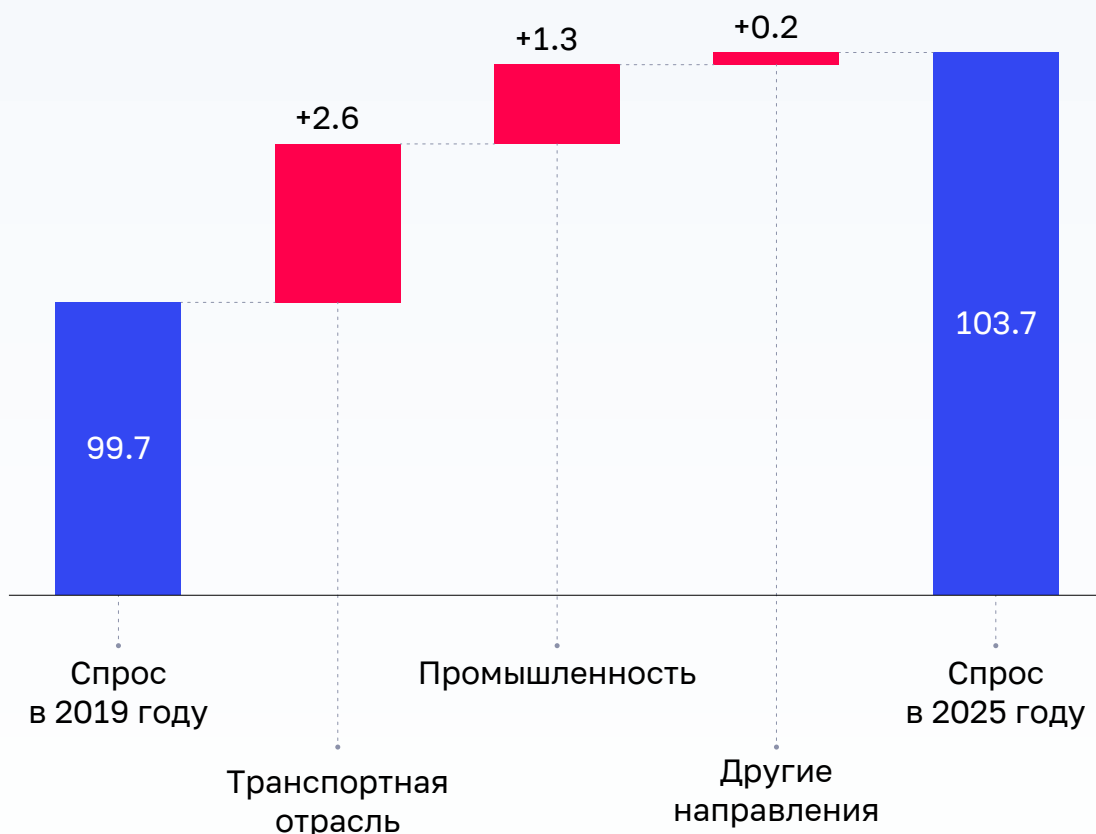
Анализ показал, что отраслевая структура потребления нефти в рассматриваемый период в целом не менялась.

Существенная доля (в среднем 57,4 %) мирового потребления нефти приходится на транспортную отрасль, в частности на автотранспорт (в среднем 44,8 %).

Доля морского транспорта в общемировом объеме потребления нефти составляет порядка 4,1 %.

Отраслевая динамика спроса на нефть до 2025 года согласно данным ОПЕК

млн барр. / день



Основное увеличение объема мирового спроса на нефть в среднесрочной перспективе, согласно прогнозам ОПЕК, ожидается в транспортной отрасли, показатели которой увеличатся с 57,2 в 2019 году до 59,7 млн баррелей в день (или на 4,4 %) к 2025 году, в том числе:

- по автотранспорту – с 44,4 до 46,3 млн баррелей в день (или 4,2 %);
- в авиации – с 6,7 до 7,1 млн баррелей в день (или 6,7 %);
- по ж/д и внутренним водным перевозкам – с 1,8 до 1,9 млн баррелей в день (или 2,8 %);
- по морским перевозкам – с 4,2 до 4,4 млн баррелей в день (или 4,6 %).

Структурных изменений прогнозных значений 2025 года относительно фактических показателей 2019 года в транспортной отрасли не ожидается. Доля морских перевозок в структуре спроса на нефть не изменится и составит порядка 7,3 % от общего объема спроса в транспортной отрасли (4,2 % от общего объема мирового спроса на нефть в 2025 году).

Информация о показателях мирового потребления основных нефтепродуктов в 2017–2019 годах согласно данным ОПЕК представлена в таблице.

Наименование нефтепродукта	Мировое потребление нефтепродуктов, млн баррелей в день		
	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Светлые нефтепродукты, в т. ч.:	42,8	44,1	45,3
Этан/СУГ	11,0	11,7	12,6
Нафта	6,3	6,4	6,3
Автомобильный бензин	25,5	26,0	26,4
Средние дистилляты, в т. ч.:	35,8	36,3	36,0
Авиатопливо/керосин	7,2	7,3	7,6
Газойль/дизельное топливо	28,6	29,0	28,4
Тяжелые нефтепродукты, в т. ч.:	18,3	18,3	18,4
Мазут	7,1	7,1	7,2
Другие продукты	11,2	11,2	11,2
Всего	96,9	98,7	99,7

В рассматриваемом периоде наблюдается увеличение доли светлых нефтепродуктов (с 44,2 до 45,5 %) за счет роста их абсолютных показателей, объем потребления которых в 2019 году по отношению к 2017 году увеличился на 2,3 млн баррелей в день (или на 5 %).

Показатели мирового потребления тяжелых нефтепродуктов, в том числе мазута, в рассматриваемый период не изменились.

В среднесрочной перспективе, согласно прогнозам ОПЕК, спрос на нефть увеличится на 4 %: с 99,7 млн баррелей в день в 2019 году до 103,7 млн баррелей в день в 2025 году.

Основное увеличение мирового спроса к 2025 году прогнозируется по светлым нефтепродуктам: показатели увеличатся с 45,3 млн баррелей в день в 2019 году до 48,1 млн баррелей в день в 2025 году (прирост составит 6 %). Также ожидается увеличение показателей по средним дистиллятам – с 36 млн баррелей в день в 2019 году до 37 млн баррелей в день в 2025 году (прирост составит 3 %).

Всего же прогнозируется до 76,1% увеличения прогнозных показателей мирового спроса к 2025 году на долю таких нефтепродуктов, как автомобильный бензин (+31%), газойль / дизельное топливо (+17,7%) и этан/СУГ (+27,4%).

Растущий спрос на вышеуказанные нефтепродукты в целом отражает прогнозную динамику мирового спроса в транспортной отрасли и промышленности (нефтехимической отрасли).

Роль Российской Федерации на мировом нефтяном рынке

Российская Федерация занимает одно из ведущих мест как в добыче нефти, так и в ее экспорте.

По данным Минэнерго России, добыча нефти в Российской Федерации в 2017–2019 годах оставалась стабильной и составляла 10,6 – 10,8 млн баррелей в день, что является вторым по величине результатом в мире¹⁵.

В 2020 году на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции и заключения в апреле 2020 года сделки ОПЕК+ добыча нефти в Российской Федерации сократилась на 8,5% – до 9,9 млн баррелей в день.

В среднесрочной перспективе в основе всех существующих прогнозов объем добычи нефти в Российской Федерации ожидается на уровне, достигнутом по результатам сделки ОПЕК+. После окончания действия вышеуказанного соглашения (II квартал 2022 года) ожидается увеличение объема добычи нефти до показателей 2019 года.

Объем экспорта нефти в период 2017–2019 годов колебался в пределах 4,8 – 5,2 млн баррелей в день, что также является вторым по величине результатом в мире. В 2020 году экспорт нефти сократился на 12,7% и составил 4 млн баррелей в день.

По данным ФТС России, за период 2017–2019 годов из Российской Федерации было отправлено на экспорт более 775,9 млн тонн нефти на общую сумму 341,7 млрд долларов США. Крупнейшими регионами поставки российской нефти являлись Европа (60%) и Азия (33%).

При этом в структуре спроса на нефтепродукты в 2019 году в вышеуказанных регионах доля судового топлива составляет порядка 3%, что ниже аналогичных мировых показателей (4,1%).

В Российской Федерации добываются и экспортируются различные сорта нефти, различающиеся по качественным характеристикам, в том числе содержанию серы. Информация о них приведена в таблице¹⁶.

15. По данным ОПЕК за 2019 год.

16. Argus экспорт нефти. Методика и спецификации. Еженедельный обзор экспорта российской нефти 2017–2020 гг. Выпуски 17–21.

Наименование сорта нефти	Содержание серы, %	Объемы экспорта российской нефти по годам, млн т			
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. (за 11 мес.)
Urals	1,2-1,3	116,2	119,8	123,3	95,4
Siberian Light	0,57	60,6	62,5	64,6	49,7
ESPO (ВСТО)	0,65	36,7	37,5	38,5	29,8
Sokol (Сахалин-1)	0,23	16,4	16,9	17,4	13,7
Vityaz (Сахалин-2)	0,32	12,1	12,7	12,9	9,9
ARCO (Arctic Oil)	2,3	10,8	11,2	11,5	8,9
Всего	-	252,8	260,6	268,2	207,4

Доля экспортируемых из Российской Федерации малосернистых (с содержанием серы менее 0,7%) и сернистых (с содержанием серы более 1,2%) марок нефти примерно одинакова и составляет 49,7% и 50,3% соответственно.

Требования МАРПОЛ могут оказывать влияние только на половину ежегодно экспортируемой российской нефти, а именно на сернистую ее часть, объем экспорта которой в 2019 году составил 134,8 млн тонн.

Основные потребители экспортируемой сернистой нефти расположены в Европе, в общем объеме нефтепереработки которых доля судового топлива составляет порядка 3 – 5%.

Проведенный анализ деятельности европейских НПЗ, осуществляющих переработку российского сырья, показал, что на заводах, расположенных в Южной Европе (Италия, Болгария, Румыния), судовое топливо из российского сырья не производится, а полученные в результате переработки тяжелые нефтепродукты используются в промышленности и жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – ЖКХ).

Нефтеперерабатывающие компании, расположенные в Северной Европе, производят судовое топливо с содержанием серы 0,1% массы начиная с 2015 года, что обусловлено специальными требованиями МАРПОЛ в акваториях Северного и Балтийского морей. Так, например, НПЗ, расположенный на побережье Балтийского моря (Польша, г. Гданьск), был технически готов к новым требованиям МАРПОЛ, вступившим в силу в 2020 году. При этом объем переработки российской нефти марки «Юралс» на указанном НПЗ составляет порядка 80% всего перерабатываемого на заводе сырья и ежегодно увеличивался: с 7,5 млн. тонн в 2017 году до 8,4 млн. тонн в 2019 году.

Указанные обстоятельства, а также вступление в силу требований МАРПОЛ внесли изменения в структуру потребления судового топлива. Так, в течение всего 2020 года наблюдалась тенденция снижения спроса на высокосернистое топливо с одновременным увеличением спроса на низкосернистое (содержание серы менее 0,5%). При этом указанное снижение спроса компенсируется уменьшением его производства в связи с повышением глубины нефтепереработки. В результате к концу 2020 года цены на высокосернистое топливо снизились на 18 % по сравнению с 2019 годом, а цены на низкосернистое топливо установились на уровне значений высокосернистого топлива в 2019 году. Данные процессы влияния на цену нефти марки «Юралс» не оказали.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведены расчеты потенциального влияния требований МАРПОЛ на доходы федерального бюджета Российской Федерации и отмечается следующее.

С учетом отраслевой структуры мирового потребления нефти (3-5 %) и глубины переработки общий объем судового топлива, который возможно получить из российской экспортируемой сернистой нефти в 2019 году, оценивается в пределах от 4,0 до 6,7 млн тонн в год, что составляет от 1,9 до 3,2 % от общемирового спроса на судовое топливо¹⁷.

Снижение спроса на российское сырье для производства низкосернистого судового топлива вследствие введенных ограничений по уровню серы маловероятно. Это связано с техническими особенностями ряда нефтеперерабатывающих заводов, изначально спроектированных под переработку в том числе российского сернистого сырья, а также с переходом части флота на использование скрубберов¹⁸ (устройств, устанавливаемых на судах для очистки и нейтрализации газовых выбросов дизельных и мазутных двигателей). Помимо использования во флоте, сернистое топливо востребовано и может быть использовано в сфере ЖКХ и промышленности.

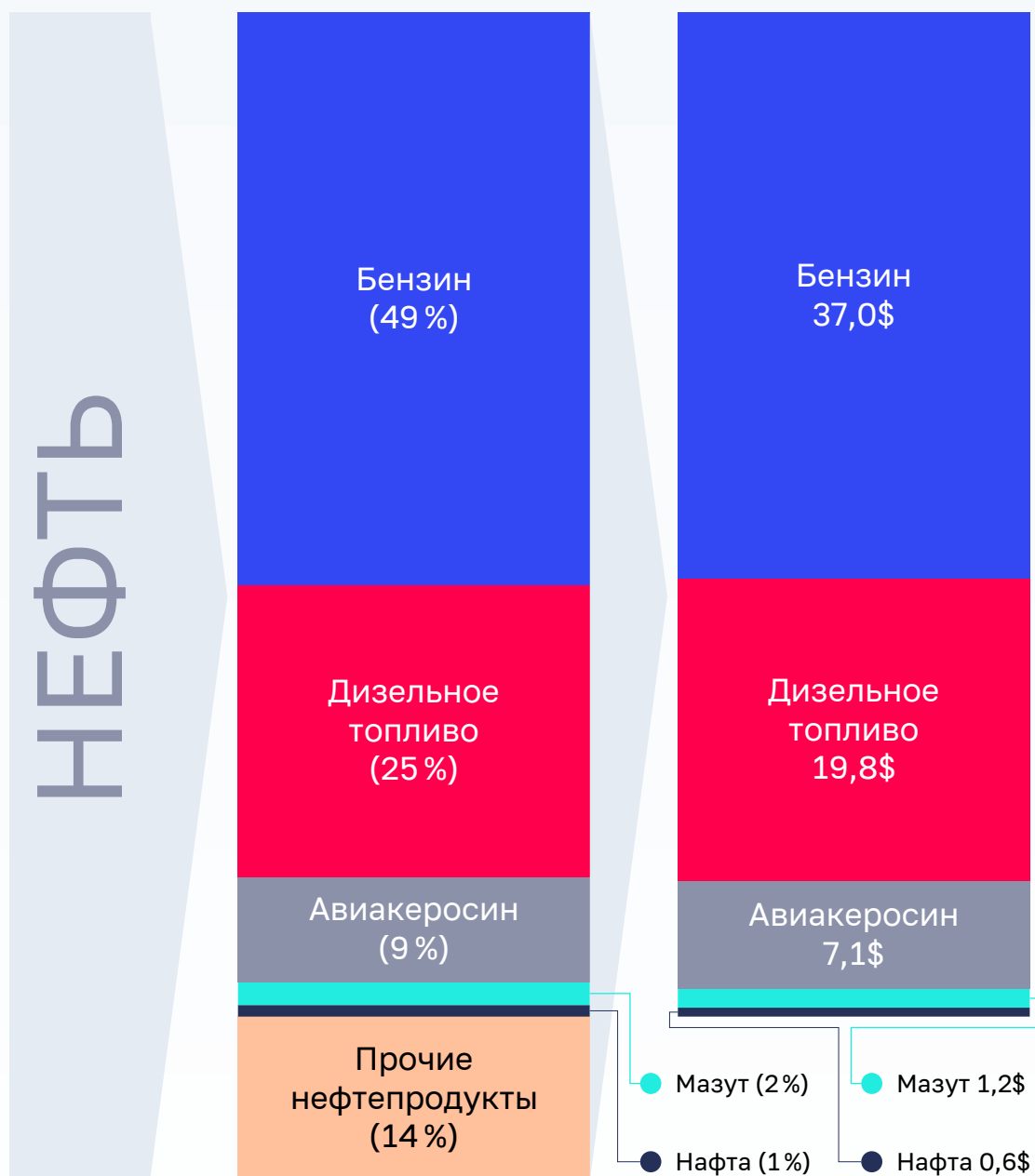
Информация о структуре переработки нефти¹⁹ и соответствующей стоимости полученных нефтепродуктов (по данным отчета ОПЕК за 2019 год) представлена ниже.

-
17. Согласно отчетам ОПЕК общемировой спрос на судовое топливо в 2019 году составил 210,8 млн тонн в год.
 18. Скруббер (англ. «scrubber», от англ. scrub – «скрести», «чистить») – устройство, используемое для очистки твердых или газообразных сред от примесей в различных химико-технологических процессах. Принцип действия скрубберов, устанавливаемых на морских судах, основан на абсорбции серы оксидами цинка. В результате образуются сульфиты и сульфаты цинка, сами по себе относящиеся к опасным веществам, которые требуют последующей утилизации.
 19. По данным Управления энергетической информации США (U.S. Energy Information Administration's). Источник: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-inputs-and-outputs.php>.

Структура переработки нефти и соответствующей стоимости полученных нефтепродуктов*

Структура производства нефтепродуктов из 1 барреля нефти, в %

Средняя стоимость отдельных нефтепродуктов в структуре нефтепереработки 1 барреля нефти, долл. США за баррель



* по данным отчета ОПЕК за 2019 год

Анализ показал, что из одного барреля нефти в США производится порядка 2 % мазута (расчетно 3,2 литра), стоимость которого составляет 2 % от цены корзины нефтепродуктов, получаемых из барреля нефти (или 0,8 – 1,4 доллара США при цене на нефть 40 – 70 долларов США за баррель соответственно).

Разница в стоимости между высокосернистым (380сSt HSFO) и низкосернистым (VLS FO) судовым топливом в среднем за 2020 год составила порядка 50 долларов США за тонну (дисконт составляет в среднем 20 %) ²⁰.

Влияние содержания соединений серы в нефтяном сырье при производстве судового топлива может быть оценено в размере 0,2 – 0,3 доллара США за баррель в зависимости от цены на нефть (или 1,1 – 2,0 доллара США за тонну) ²¹.

С учетом экспорта сернистой нефти из Российской Федерации в 2019 году в объеме 134,8 млн тонн, общее влияние дисконта «сернистости» при производстве судового топлива оценивается в размере 152,3 – 266,5 млн долларов США (9,9 – 17,2 млрд рублей), или 5,9 – 10,3 млрд рублей ежегодно выпадающих доходов федерального бюджета ²² (при цене за баррель нефти от 40 до 70 долларов США соответственно).

Таким образом, с учетом общего фактического объема полученных доходов федерального бюджета за 2019 год от нефти сырой в размере 6,3 трлн рублей (согласно отчету Минфина России), возможные выпадающие доходы в связи со вступлением в силу требований МАРПОЛ (5,9 – 10,3 млрд рублей) оцениваются на уровне статистической погрешности (0,2 %).

Размер доходов федерального бюджета напрямую зависит от уровня цен на нефть марки «Юралс», так как расчет экспортных пошлин и НДС основан на уровне цен данной марки на мировых рынках нефтяного сырья.

Для оценки влияния требований МАРПОЛ в ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ динамики дифференциала (скидки) между ценами на нефть марки «Бrent» и «Юралс» за исследуемый период.

По результатам проведенного анализа причинами значительных отклонений дифференциала (скидки) на нефть марки «Юралс» по отношению к нефти марки «Бrent» от его традиционных значений ((-) 1 – 2 доллара США) до кризисных событий 2020 года стали в основном политические и экономические факторы, а также природные катаклизмы.

Динамика дифференциала (скидки) между ценами на нефть марки «Бrent» и «Юралс» за исследуемый период с IV квартала 2016 года до кризисных событий 2020 года и отдельно в 2020 году представлена на диаграммах ниже ²³.

20. По данным Mabux.com.

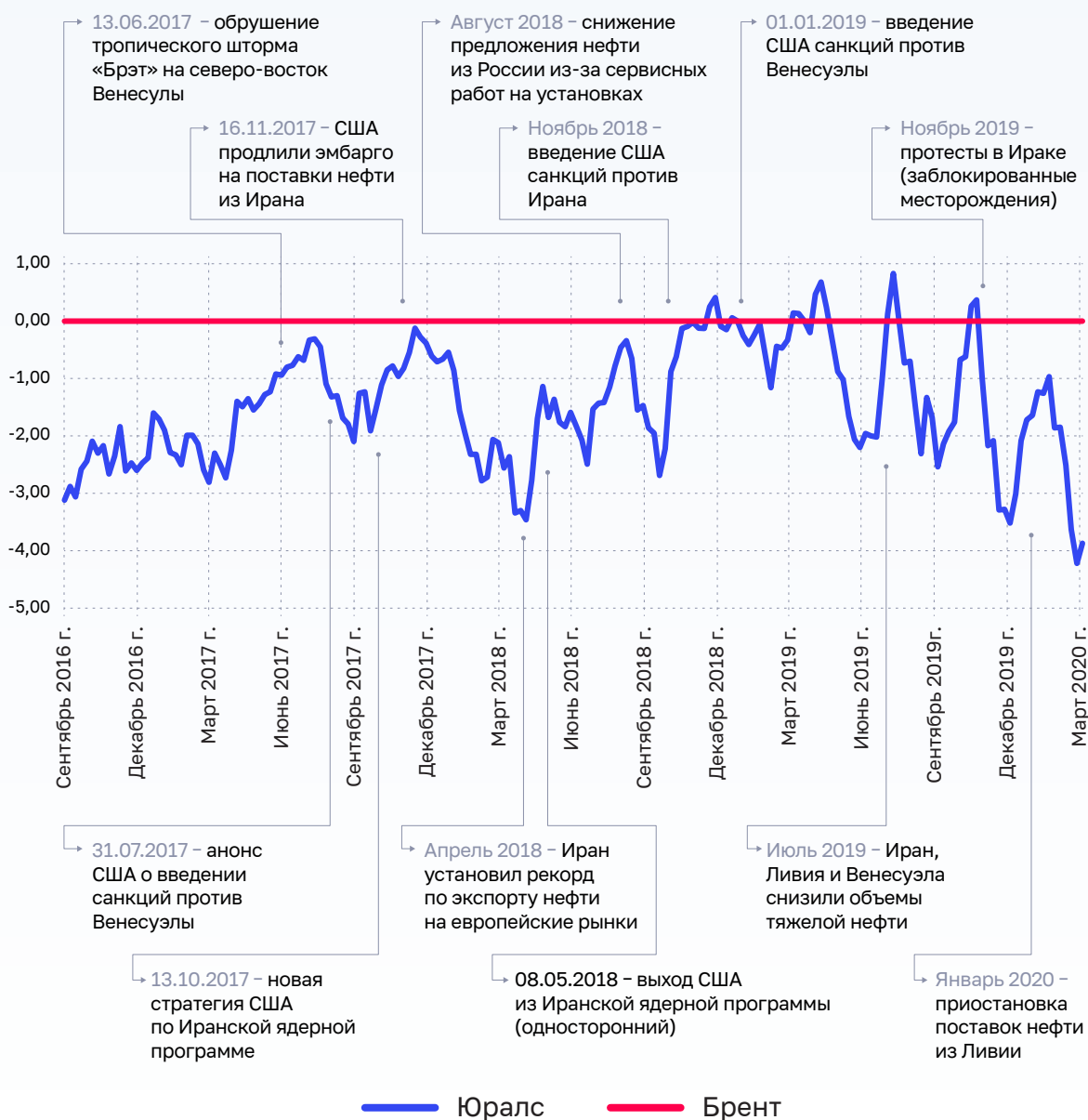
21. Расчет: стоимость мазута, произведенного из 1 барреля нефти (1,2 доллара США) * 20 %.

22. Источник: отчет Yugon consulting о налоговой нагрузке в отраслях за 2018 год.

23. Источник: котировки «Юралс» – Аргус Медиа, котировки «Бrent» – лондонская биржа ICE.

Динамика дифференциала (скидки) между ценами на нефть марки «Брент» и «Юралс» в период с IV квартала 2016 года до 2020 года

долл. США

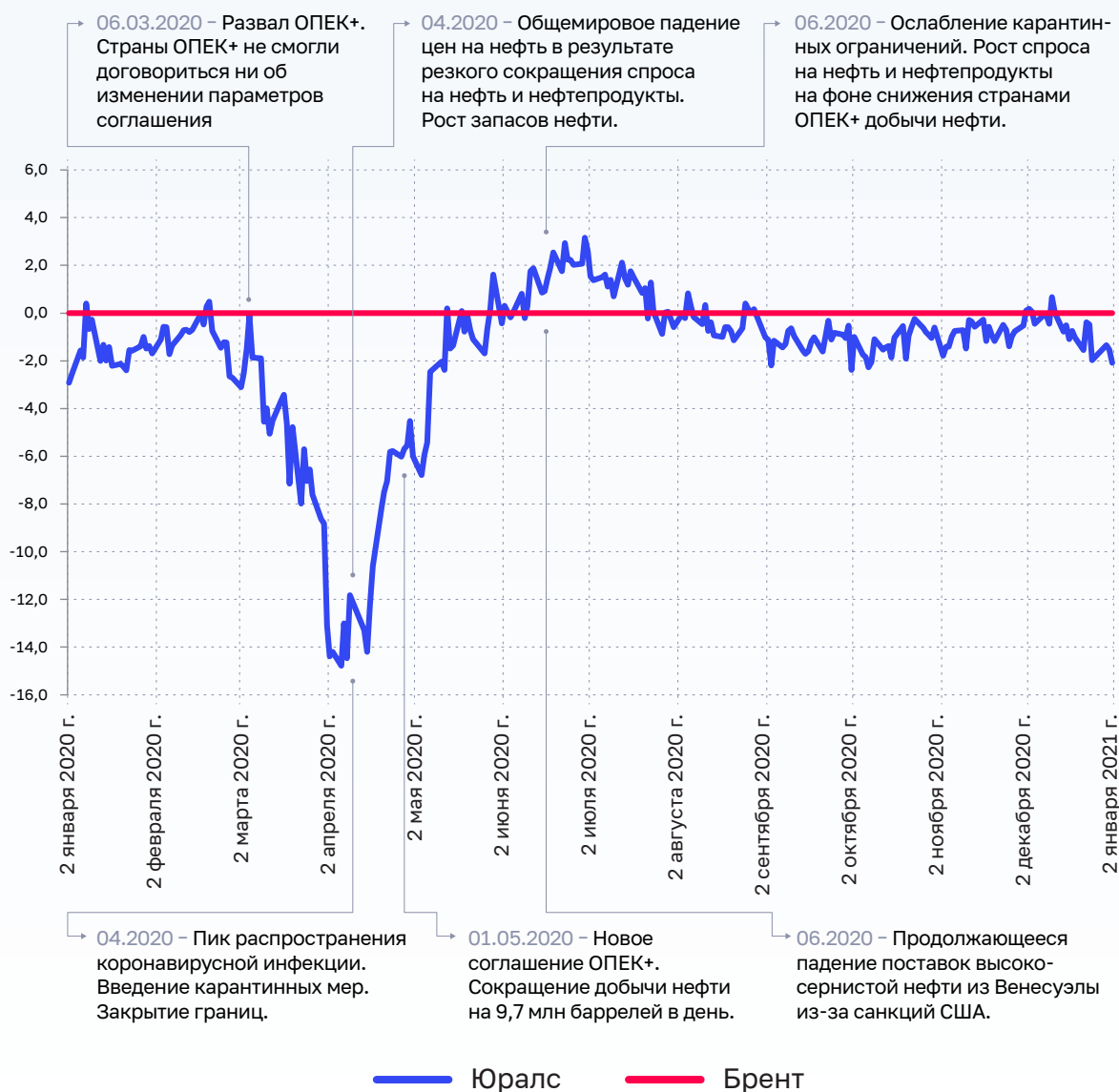


В 2020 году причинами колебаний дисконта в основном являлись чрезвычайные события на рынке нефти, вызванные развалом сделки ОПЕК+, ростом запасов нефти и введением карантинных мер во всем мире ввиду распространения новой коронавирусной инфекции²⁴.

24. По данным Управления энергетической информации США (U.S. Energy Information Administration's).
Источник: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-inputs-and-outputs.php>.

Динамика дифференциала (скидки) между ценами на нефть марки «Брент» и «Юралс» в 2020 году

долл. США



Более подробная информация о динамике дифференциала (скидки) между ценами на нефть марки «Брент» и «Юралс» представлена в приложении № 1 к настоящему отчету.

По результатам проведенного анализа отмечается, что из 1010 дней исследуемого периода (с 2017 по 2020 год), когда осуществлялись биржевые торги, в 294 случаях отмечается превышение «традиционного» уровня дисконта (отрицательное отклонение спреда более чем на 2 доллара США). Влияние такого фактора, как вступление в силу требований МАРПОЛ, на цену нефти марки «Юралс» оценивается экспертами только в четырех случаях (или в 1,5 % случаев), что является допустимым значением статистической погрешности.

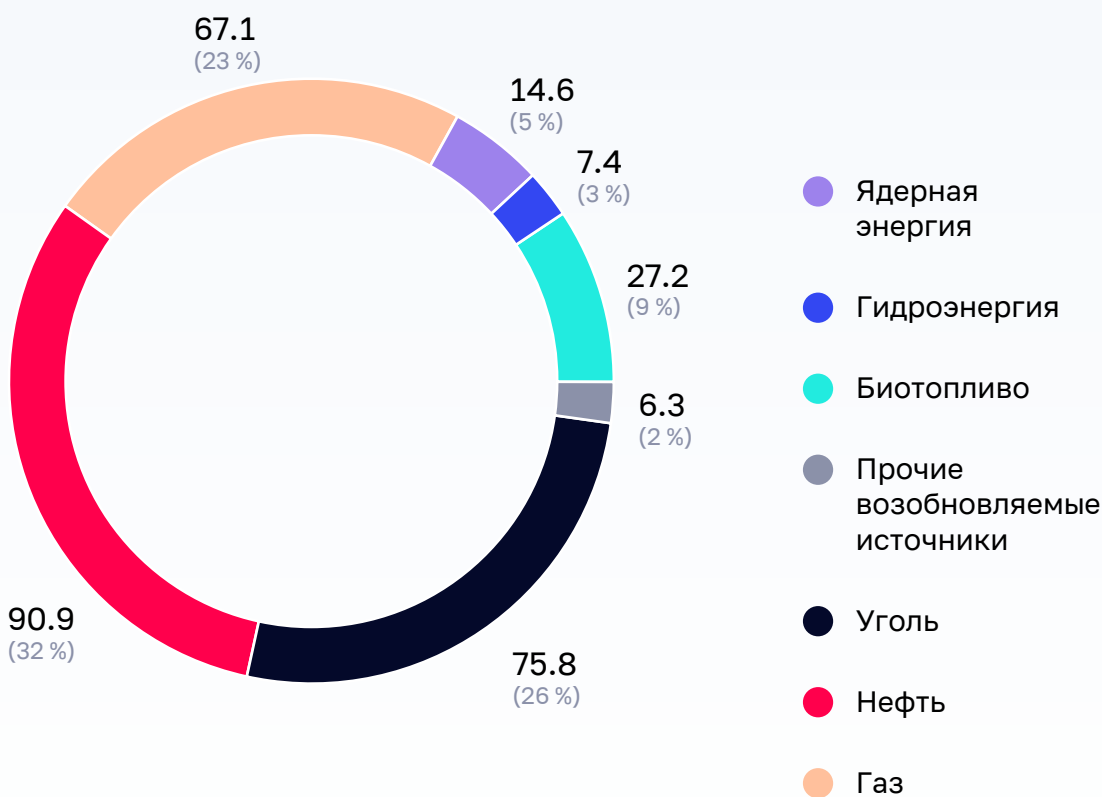
Влияние МАРПОЛ на цену нефти марки «Юралс» представляется минимальным как в условиях одновременного действия более значимых факторов, таких как пандемия коронавирусной инфекции и сделка ОПЕК+, так и в случае нормализации ситуации на рынке. Данное мнение разделяют эксперты крупнейших нефтяных компании (ПАО «Газпром нефть», ПАО «ЛУКОЙЛ» и ПАО «НК «Роснефть»), которые привлекались в рамках проводимого мероприятия.

7.3. Исследовать структуру мирового топливного рынка и оценить количественные характеристики изменения объемов экспорта нефти и нефтепродуктов

По данным ежегодных отчетов Международного энергетического агентства (далее – МЭА)²⁵, в период с 2017 по 2019 год мировой спрос на энергию увеличился на 5 % (на 14 млн баррелей нефтяного эквивалента в день) и показывал стабильные темпы прироста в диапазоне 1 – 2 % ежегодно.

Структура мирового рынка энергии в 2019 году в разрезе источников энергии согласно данным МЭА

млн барр. в день НЭ (доля в %)



25. Источник: <https://webstore.iea.org/world-energy-outlook-2020>.

Основными источниками энергии (порядка 81 %) в структуре мирового спроса в 2019 году являлись традиционные виды топлива:

- нефть – 32 %, или 91,0 млн баррелей нефтяного эквивалента (далее – НЭ);
- уголь – 26 %, или 75,8 млн баррелей НЭ;
- газ – 23 %, или 67,1 млн баррелей НЭ.

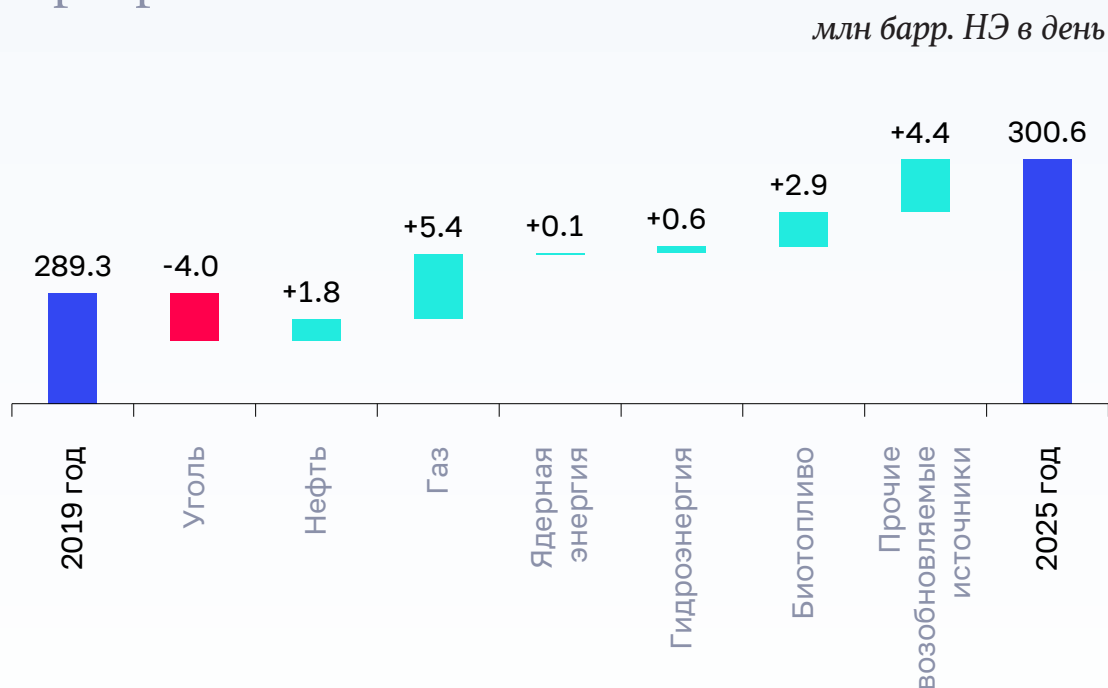
Проведенный ретроспективный анализ показал, что структура мирового спроса на энергию постепенно меняется по ее источникам.

В период с 2017 по 2019 год уменьшение доли угля и нефти в мировой энергетике было компенсировано увеличением доли газа (порядка 0,9 %). В среднесрочном прогнозе до 2025 года также ожидается уменьшение доли угля и нефти до 23,9 % и 30,9 % соответственно.

Основной причиной таких изменений являются проводимые общемировые экологические политики, а также разработка и внедрение более энергоэффективных решений во всех секторах экономики: от промышленности до транспорта.

Если абсолютные показатели мирового потребления угля в перспективе снижаются (с 75,3 в 2017 году до 71,9 млн баррелей НЭ в день к 2025 году), то показатели нефти наоборот показывают ежегодный рост (с 89,1 в 2017 году до 92,7 млн баррелей в день к 2025 году).

Динамика абсолютных показателей мирового потребления энергии в среднесрочной перспективе в разрезе источников



В среднесрочной перспективе (до 2025 года), по прогнозам МЭА, ожидается рост показателей потребления энергии по всем источникам, кроме угля. При этом структура мирового топливного рынка будет меняться в большей степени за счет существенного увеличения абсолютных показателей «зеленых» источников энергии, таких как газ и возобновляемые источники энергии.

Экспортный потенциал ведущих производителей нефти, в том числе в Российской Федерации, в среднесрочной перспективе ожидается на уровне докризисных показателей 2019 года. Он будет зависеть от восстановления спроса на нефть и нефтепродукты на фоне снятия карантинных (ограничительных) мер, а также цен на нефть.

7.4. Провести расчет суммы выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в связи с переходом флота на использование низкосернистого топлива, а также с изменением структуры мирового топливного рынка (связанного с вступлением в силу с 1 января 2020 года положений Конвенции МАРПОЛ 73/78)

В соответствии со статьей 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся:

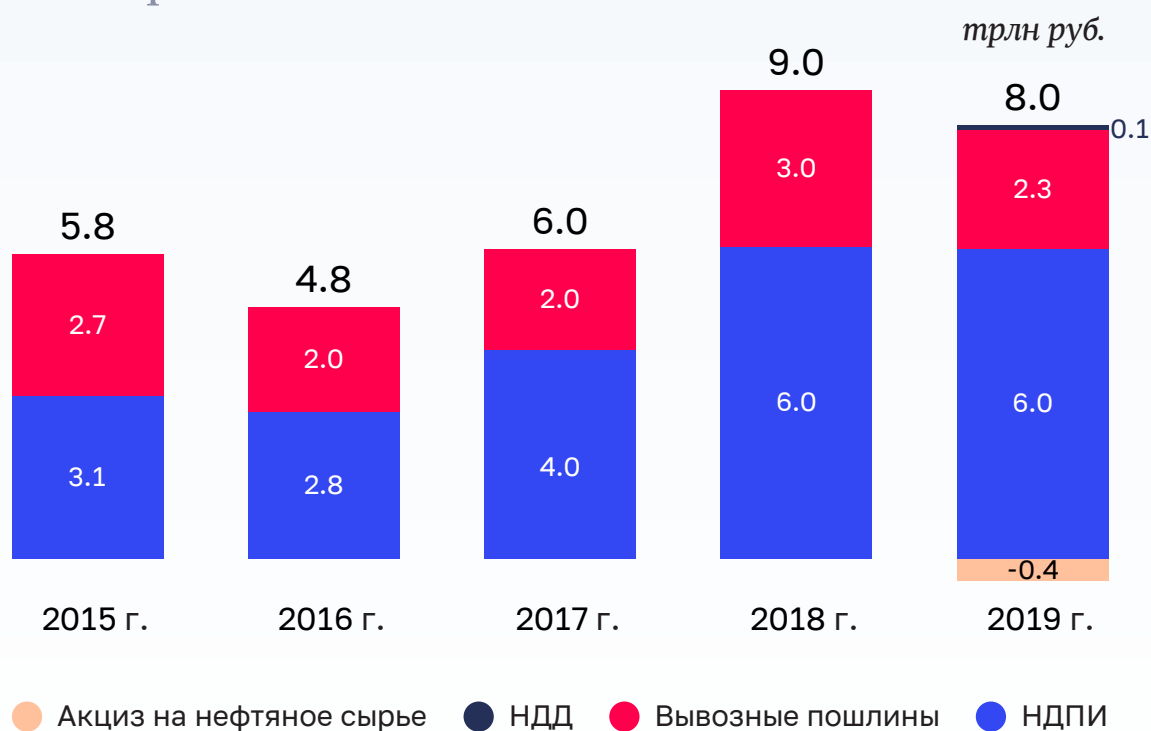
- доходы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДСП);
- доходы от уплаты вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный и на товары, выработанные из нефти;
- доходы от уплаты налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее – НДС);
- доходы от уплаты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

При этом два последних источника нефтегазовых доходов введены с 1 января 2019 года.

Информация о фактическом исполнении нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2015–2019 годах согласно отчетам Минфина России²⁶ представлена на диаграмме.

26. Размещены на официальном сайте Минфина России: <https://minfin.gov.ru/>

Фактическое исполнение нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2015–2019 годах согласно отчетам Минфина России



За последние пять лет прирост нефтегазовых доходов составил 2 трлн рублей (35,2%).

Основными источниками поступления нефтегазовых доходов, на долю которых в 2015–2018 годах приходилось 100 %, а в 2019 году – 94 % от общего объема поступлений, являются НДС и вывозные пошлины.

Первоначальный прогноз исполнения нефтегазовых доходов принимается в соответствии с законом о бюджете в конце года, следующего перед отчетным, по результатам соответствующих проектировок, то есть за год до его фактического исполнения.

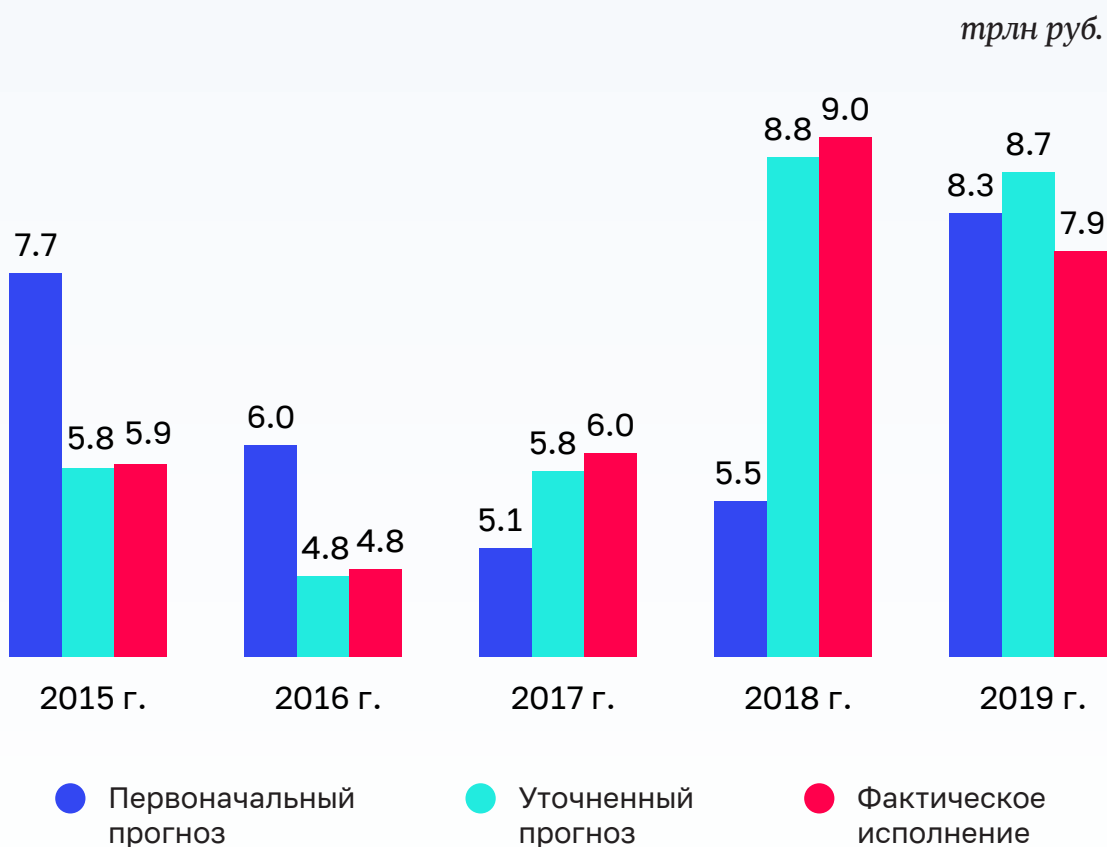
Уточненный прогноз также принимается соответствующим законом в конце отчетного года. Он, как правило, учитывает основные тенденции отчетного года, минимизируя отклонения прогнозных показателей от фактических.

Фактическое исполнение нефтегазовых доходов и их прогнозные значения согласно отчетам Минфина России²⁷ за 2015–2019 годы представлены на диаграмме.

27. Официальный сайт Федерального казначейства: <http://datamarts.roskazna.ru/>

Официальный сайт Минфина России: <https://minfin.gov.ru/>.

Фактическое исполнение нефтегазовых доходов и их прогнозные значения, согласно отчетам Минфина России за 2015–2019 годы

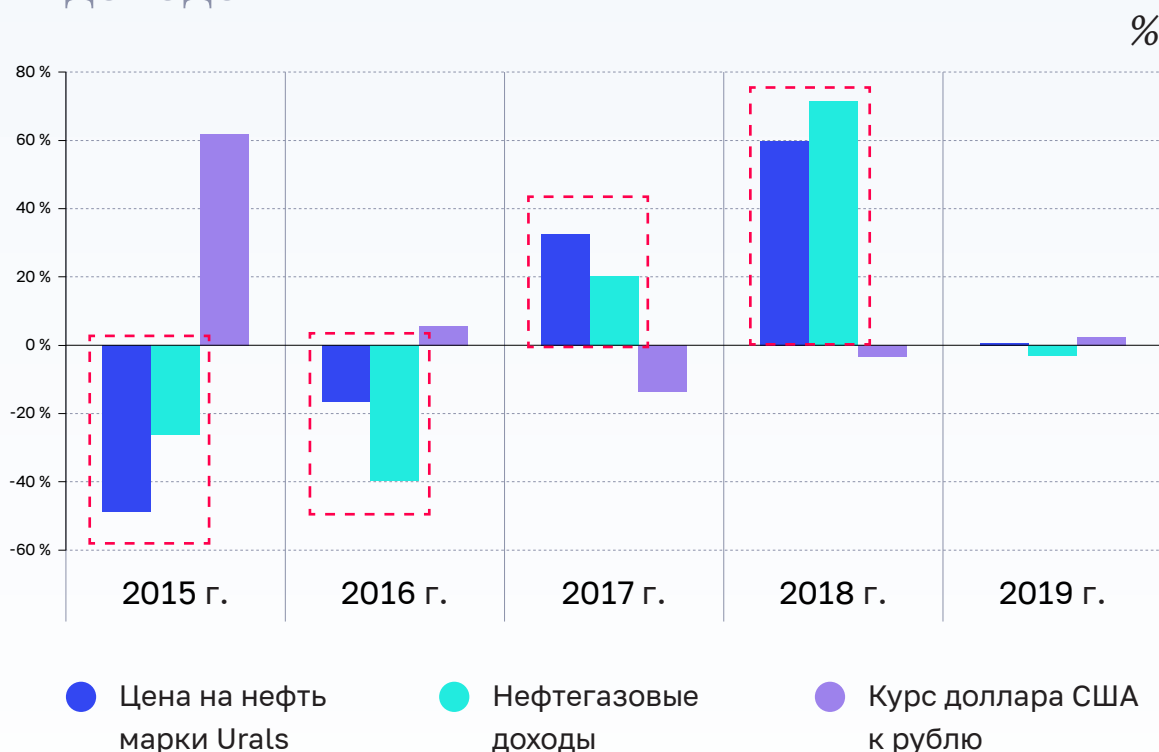


Анализ показал, что в 2015–2018 годах отклонение фактических показателей от первоначального прогноза варьировалось от (-) 1,8 трлн рублей до (+) 3,5 трлн рублей ((-) 39,1% до (+) 31,6%). В 2019 году указанное отклонение составляло 374 млрд рублей (или (+) 4,7%).

Согласно пояснениям из отчетов Минфина России указанные отклонения сложились в том числе в результате влияния макроэкономических показателей, таких как цена на нефть марки «Юралс», курс доллара США к рублю.

Влияние отклонений вышеуказанных макроэкономических показателей на отклонения нефтегазовых доходов (расчетно, на основе данных отчетов Минфина России) представлено на диаграмме.

Влияние отклонений макроэкономических показателей на отклонения нефтегазовых доходов*



* Расчетно, на основе данных отчетов Минфина России.

В 2015–2018 годах отклонение фактических значений макроэкономических показателей над прогнозными разнонаправленно. В 2017–2018 годах прогнозная цена на нефть была ниже, чем фактическая, в то время как в 2015–2016 годах она была выше. Для курса доллара США к рублю характерно превышение прогнозных значений над фактическими в 2017–2018 годах и фактических над прогнозными – в 2015–2016 годах.

Существенное влияние на отклонение фактических значений нефтегазовых доходов над прогнозными оказывает соответствующее отклонение цены на нефть марки «Юралс».

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание рассчитанный объем выпадающих налоговых поступлений (5,9 – 10,3 млрд рублей в год)²⁸, влияние требований МАРПОЛ в сравнении с отклонениями первоначального прогноза от фактических показателей исполнения доходов федерального бюджета оценивается на уровне статистической погрешности (для 2019 года – не более 2,8%, для 2015–2018 годов – не более 1,1%).

28. Объем выпадающих налоговых поступлений рассчитан в вопросе 7.2 настоящего отчета.

7.5. Проанализировать нормативно-методическую базу, используемую при разработке среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, в части формирования среднесрочного прогноза цены на нефть

Минэкономразвития России²⁹ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития. Во исполнение указанных функций Минэкономразвития России ежегодно разрабатывает среднесрочный прогноз социально-экономического развития³⁰ (далее – среднесрочный прогноз), включая прогноз мировых цен на нефть и нефтепродукты.

В число прогнозных показателей, предусмотренных Порядком № 1234, включено формирование прогнозного показателя мировых цен на нефть марки «Юралс». Данный показатель является одним из основных прогнозных параметров, на основе которых разрабатывается и корректируется прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Согласно пункту 4 Порядка № 1234 разработка среднесрочного прогноза осуществляется в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации³¹ (далее – Методические рекомендации).

Согласно пункту 24 Методических рекомендаций при прогнозировании мировых цен на нефть используются данные международных агентств и организаций, которые специализируются на мониторинге и прогнозе мировых цен на нефть (Международный валютный фонд, Управление энергетической информации США, Всемирный банк и другие).

При прогнозировании в качестве базовых учитываются усредненные мировые цены котировочных агентств на нефть марки «Юралс». Для этого используются результаты мониторинга цен на нефть марки «Юралс» на мировых рынках³².

-
29. В соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.
 30. Порядок разработки среднесрочного прогноза установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Порядок № 1234).
 31. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 30 июня 2016 г. № 423 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 30 ноября 2009 г. № 492».
 32. Осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 155 «О порядке мониторинга цен на нефть сырую марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском), а также о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 251».

7.6. Провести анализ механизмов и технологий прогнозирования социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, а также сложившейся практики организации работ по прогнозированию социально-экономического развития в части формирования прогнозов цен на нефть

В соответствии с пунктом 24 раздела 4 Методических рекомендаций при составлении прогноза цен на нефть рекомендуется учитывать факторы подавления и ускорения динамики нефтяных цен, в том числе:

- возможное расширение предложения со стороны США, Ирана и Ирака;
- ужесточение монетарной политики в ряде ключевых развитых стран;
- напряженность обстановки на Ближнем Востоке и надежность гарантий стабильных поставок из стран Арабского региона;
- политику ОПЕК (в том числе Саудовской Аравии) по загрузке свободных мощностей в нефтедобыче;
- перспективы экономического роста основных энергопотребляющих стран (в том числе США, Китая, Индии, Бразилии) и динамику энергоемкости стран;
- реализацию политики на замещение ядерной энергетики (в Германии и частично в Японии).

В соответствии с пунктом 62 Методических рекомендаций анализ влияния цен на нефть на российскую экономику включает:

- определение вариантов существенного их изменения и связанные с ними варианты динамики цен на газ и нефтепродукты;
- динамику экспорта нефти, газа и нефтепродуктов;
- взаимоувязку цен на нефть с ценами на другие сырьевые ресурсы;
- построение эконометрических и других зависимостей, оценивающих изменения в динамике инвестиций в основной капитал и закупках оборудования, связанные со снижением цен на нефть и доходов экспортеров, экономики и федерального бюджета;
- предварительную оценку изменения темпов роста ВВП при построении факторных моделей;
- оценку возможного изменения валютного курса, отвечающего относительно сбалансированному состоянию платежного баланса, также принимая во внимание гипотезу об изменении золотовалютных резервов Центрального банка Российской Федерации и увеличении оттока капитала с учетом снижения цен на нефть.

В соответствии с пунктом 8 Методических рекомендаций обоснованность прогноза в целом и его показателей может определяться:

- репрезентативностью используемой статистической информации, ее методической сопоставимостью и однородностью;
- применением современных методов экономического анализа и прогнозирования динамических рядов и их взаимосвязей, выявления тенденций, отклонений от них, циклических, сезонных и случайных составляющих;
- осуществлением факторного обоснования динамики показателей с использованием системы структурно-балансовых и эконометрических моделей разного уровня;
- обоснованием возможного повышения эффективности использования ресурсов вследствие научно-технического прогресса и организационно-структурных мер политики;
- обоснованным использованием экспертных оценок, методов сопоставлений и аналогий;
- верификацией используемых методов на основе ретроспективного прогноза.

Методологическая база разработки среднесрочного прогноза предусматривает учет широкого круга факторов и методов при проведении прогнозных расчетов цены на нефть марки «Юралс».

7.7. Оценить обоснованность и реалистичность исходных условий и предпосылок, принятых при формировании прогноза социально-экономического развития, а также реалистичность и полноту учета основных факторов, оказывающих влияние на параметры социально-экономического развития в части формирования прогнозов цен на нефть

Информация об уровне цен на нефть марки «Юралс» приведена в таблице (в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, который подготовлен Минэкономразвития России).

Наименование сценария	Цена на нефть марки «Юралс» по годам, долл. США / баррель				
	2019 г. (факт)	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Базовый	63,8	41,8	45,3	46,6	47,5
Консервативный		41,8	43,3	44,1	45,0

Прогнозное значение цены на нефть марки «Юралс» в среднем за 2020 год составляет 41,8 доллара США за баррель, что в целом соответствует фактическому значению за этот период – 41,4 доллара США за баррель (отклонение – 0,9 %).

В прогнозе Минэкономразвития России на 2021–2023 годы заложена гипотеза, что объем добычи нефти будет соответствовать текущим условиям сделки ОПЕК+. С мая 2022 года ограничения будут полностью сняты, и цены на нефть будут постепенно расти – до 47,5 доллара США к 2023 году. При условии отмены ограничений и увеличения объема добычи нефти (на 10,4 % в 2023 году по отношению к 2020 году) ожидается устойчивый рост мирового спроса на нефть.

Динамика цены на нефть марки «Юралс» в консервативном варианте аналогична динамике базового варианта, но на более низком уровне, представляющем собой динамический ряд, который соответствует бюджетному правилу³³.

Оба варианта сценария (базовый и консервативный) объясняются Минэкономразвития России следующими факторами:

- сохранением неблагоприятной эпидемиологической ситуации в значительном количестве стран и неопределенностью ее дальнейшего развития;
- ожидаемым слабым восстановлением спроса (в том числе со стороны транспортной отрасли с учетом сохранения ограничений на перемещения населения и развития дистанционных форм занятости).

Прогнозная тенденция роста цены на нефть марки «Юралс» соответствует текущим значениям форвардных контрактов и прогнозам финансовых организаций³⁴.

В период 2021–2023 годов значения цен на нефть марки «Юралс» представляются заниженными даже с учетом дисконта (спреда) относительно эталонных марок (Brent, WTI), традиционное значение которого составляет один – 2 доллара США.

Информация о прогнозных значениях цен на отдельные марки нефти представлена в таблице.

33. В соответствии с п. 4 статьи 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть – 40 долларов США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2 %, начиная с 2018 года».

34. Актуальные прогнозы по ценам на нефть на 2021 год:
Консенсус-прогноз на основании опросов Bloomberg предполагает цену 47,8 доллара США за баррель нефти Brent в 2021 году. В 2022 году среднегодовая цена может вырасти до 53,5 доллара США, в 2023 году – до 54 долларов США, в 2024 году – вернуться выше 60 долларов США и составить 60,8 доллара США за баррель.
Специалисты Управления энергетической информации при Минэнерго США в декабрьском Краткосрочном обзоре энергетических рынков (Short-Term Energy Outlook) предположили в 2021 году цену на нефть Brent на уровне 48,5 доллара США за баррель. Цены на американскую нефть WTI могут составить 45,8 доллара США за баррель.

Наименование показателей		Прогноз цен на нефть, долл. США / баррель			
		2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Urals (Минэкономразвития России)	Базовый вариант	41,8	45,3	46,6	47,5
	Консервативный вариант	41,8	43,3	44,1	45,0
Brent (Консенсус-прогноз Reuters на 30.11.2020)	Среднее значение	42,2	49,3	57,0	59,4
	Медианное значение	42,3	49,6	55,8	59,4
WTI (Консенсус-прогноз Reuters на 30.11.2020)	Среднее значение	38,6	46,4	53,6	56,0
	Медианное значение	39,0	46,9	53,0	55,0

Проведенный анализ дисконта цен на нефть марки «Юралс» по отношению к эталонной марке «Brent» (приложение № 1 к настоящему отчету) показал, что колебания цен на нефть в 2017–2019 годах в значительной степени были связаны с политическими и экономическими факторами, а также природными катаклизмами.

В 2020 году на фоне ужесточения требований МАРПОЛ рост дисконта к цене «Юралс» не наблюдался. Причинами колебаний дисконта в этот период в основном являлись чрезвычайные события на рынке нефти, вызванные срывом сделки ОПЕК+, ростом запасов нефти и введением карантинных мер во всем мире ввиду распространения новой коронавирусной инфекции.

В условиях сложившейся напряженной ситуации на мировом рынке углеводородов и с учетом результатов, которые получены по результатам экспертно-аналитического мероприятия, существенного влияния требований МАРПОЛ на волатильность ценовых параметров нефти марки «Юралс» в среднесрочной перспективе не ожидается. Указанный фактор является локальным и не определяющим для баланса спроса и предложения сернистых сортов нефти.

8. Выводы

8.1. Полномочия, которые возложены Постановлением № 203 на Минтранс России и Росморречфлот в связи с присоединением Российской Федерации к Протоколу 1997 года, выполняются. Нормативные правовые акты, необходимые для выполнения требований Протокола 1997 года, в соответствии с Постановлением № 203 Минтрансом России утверждены.

8.2. Отсутствуют открытые и официальные источники информации, которые содержат сведения о виде, объемах, качестве и стоимости бункерного топлива, а также его соответствии требованиям МАРПОЛ в части содержания серы. В связи с этим оценить достаточность низкосернистого бункерного топлива и реальное количество поставщиков в морских портах Российской Федерации не представляется возможным.

8.3. Новые требования МАРПОЛ были объявлены в 2016 году, то есть за четыре года до вступления в силу, что дало возможность участникам рынка адаптироваться к предъявляемым требованиям экологичности судового топлива.

8.4 Изучаемая в ходе мероприятия отчетность ряда добывающих и перерабатывающих компаний позволяет сделать вывод, что большинство из них предприняли достаточные меры для своевременного перехода к новым стандартам производства судового топлива в объемах, полностью удовлетворяющих соответствующий спрос на рынке.

8.5. Влияние МАРПОЛ на цену нефти марки «Юралс» представляется минимальным как в условиях одновременного действия более значимых факторов, таких как пандемия коронавирусной инфекции и сделка ОПЕК+, так и в случае нормализации ситуации на рынке.

8.6. Причинами колебаний цен на нефть в 2020 году в основном являлись чрезвычайные события на рынке нефти, вызванные срывом сделки ОПЕК+, ростом запасов нефти и введением карантинных мер во всем мире ввиду пандемии коронавирусной инфекции.

8.7. Потенциальное возможное влияние требований МАРПОЛ при производстве судового топлива из российского сернистого сырья оценивается в размере 152,3 – 266,5 млн долларов США (9,9 – 17,2 млрд рублей). Это, в свою очередь, составляет 5,9 – 10,3 млрд рублей ежегодно выпадающих доходов федерального бюджета (при цене за баррель нефти от 40 до 70 долларов США соответственно).

8.8. Проведенный анализ скидки цены на нефть марки «Юралс» по отношению к эталонной марке «Брент» показал, что из 1010 дней исследуемого периода (с 2017 года по 2020 год), когда осуществлялись биржевые торги, в 294 случаях отмечается отрицательное отклонение спреда более чем на 2 доллара США (превышение «традиционного» уровня). Влияние такого фактора, как вступление в силу требований МАРПОЛ на цену нефти марки «Юралс», оценивается экспертами только в четырех случаях (1,5%), что является допустимым значением статистической погрешности.

8.9. В соответствии с Методическими рекомендациями при прогнозировании мировых цен на нефть используются данные международных агентств и организаций, специализирующихся на мониторинге и прогнозе мировых цен на нефть. Разработка среднесрочного прогноза цен на нефть предусматривает учет широкого круга факторов при проведении прогнозных расчетов цены на нефть марки «Юралс».

8.10. С учетом результатов, полученных в рамках экспертно-аналитического мероприятия, влияние требований МАРПОЛ на доходы федерального бюджета оценивается в пределах статистической погрешности, в связи с чем внесение изменений в методику разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в части формирования прогноза цены на нефть марки «Юралс» полагается нецелесообразным.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации, согласно которому с учетом результатов, полученных в рамках экспертно-аналитического мероприятия, Счетная палата полагает нецелесообразным внесение изменений в методику разработки среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации³⁵ в части формирования прогноза цены на нефть марки «Юралс» в связи со вступлением в силу требований МАРПОЛ.

9.2. Направить информационные письма федеральным органам исполнительной власти, на которые в соответствии с Постановлением № 203 возложены полномочия по координации деятельности, связанной с выполнением обязательств Российской Федерации по реализации требований МАРПОЛ, и рекомендовать:

Минтрансу России рассмотреть вопрос о внесении в Положение о ведении реестра поставщиков бункерного топлива, утвержденное приказом Минтранса России от 28 ноября 2011 г. № 294, изменений в части указания вида, объема, качества и стоимости поставляемого топлива, а также его соответствия требованиям Международной конвенции в срок до 1 апреля 2022 года.

Росморречфлоту актуализировать информацию, размещенную в реестре поставщиков бункерного топлива, в части сведений о поставщиках бункерного топлива и о судах, с помощью которых осуществляется бункеровочная деятельность в срок до 1 июля 2021 года.

35. Определена приказом Минэкономразвития России от 30 июня 2016 г. № 423 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 30 ноября 2009 г. № 492».

