

## Нефть в обмен на всё.

Краткая история белорусско-российских отношений в нефтегазовой сфере с 2007 г.\*

Дискуссионный материал PDP/20/01

8 января 2020 г.

Александр Чубрик\*\*

Проект финансируется  
Европейским Союзом



Исследовательский  
Центр ИПМ

пр-т Газеты «Правда» 11, комн. 315  
220116, г. Минск, Беларусь  
тел./факс: +375 (17) 207 4725  
веб-сайт: <http://research.by/>  
веб-сайт KEF: <http://kef.by/>  
telegram: [https://t.me/KEF\\_by](https://t.me/KEF_by)  
e-mail: [research@research.by](mailto:research@research.by)

2020 © Исследовательский центр ИПМ

Нынешняя ситуация с поставками российской нефти в Беларусь – далеко не первый случай в истории внешне-торговых отношений двух стран, когда они не могут прийти к соглашению по поводу условий поставок энергоносителей<sup>1</sup>. Самый затяжной и сложный конфликт произошел в 2010 г., но в целом каждый эпизод прекращения/сокращения поставок было кратковременным. У каждого такого эпизода были свои причины, понимание которых, возможно, позволит пролить свет на природу текущих разногласий. Данная записка не ставит целью предложить полную хронологию или исчерпывающий анализ причин и последствий разногласий сторон, но дает возможность, опираясь на официальные статистические данные и информацию из открытых источников, сопоставить нынешний эпизод с другими подобными случаями.

### 2007–2009 гг.

К концу 2006 г. Беларусь покупала российский газ примерно за 15% от мировой цены и оставляла у себя всю сверхприбыль от экспорта нефтепродуктов на мировой рынок, импортируя из России нефть по внутрироссийским ценам. Сверхльготные условия поставок газа долгое время обуславливались продажей России Белтрансгаза<sup>2</sup>, но, поскольку Беларусь так и не выполнила это условие, Россия повысила цену на газ с 1 января 2007 г. более чем вдвое. Избежать срыва поставок сторонам удалось (контракт на поставку газа был подписан за 2 минуты до Нового года), 50% акций

Белтрансгаза были впоследствии проданы за USD 2.5 млрд<sup>3</sup> на протяжении 4-х лет. Условия поставок нефти тоже изменились: Россия ввела пошлину на нефть для Беларуси, чтобы постепенно перейти к изъятию в бюджет всей сверхприбыли от белорусского экспорта нефтепродуктов. Конфликт был погашен, график повышения пошлин на нефть для Беларуси на три года установлен, предпосылки для следующего нефтяного конфликта в 2010 г. созданы.

### 2010–2011 гг.

Переговоры этого периода касались не только двухсторонних отношений по поводу поставок нефти и газа, но и новой конфигурации Таможенного союза и Единого экономического пространства. Конфликт начался с цены газа и стоимости его транзита через Беларусь: с ноября 2009 г. белорусская сторона несколько месяцев не согласовывала российские платежи за транзит, поскольку считала, что его стоимость выше, чем та, которую соглашался платить Газпром<sup>4</sup>. Затем Беларусь стала платить за газ более низкую цену, чем предусматривалось контрактом<sup>5</sup>. В итоге у обеих сторон накопился примерно одинаковый по сумме долг, который был погашен сначала Беларусью, затем Газпромом летом 2010 г. В это же время страны вели переговоры о конфигурации нового соглашения о таможенном союзе и едином экономическом пространстве с участием Казахстана, причем Беларусь использовала эти переговоры, чтобы добиться лучших

\* Работа подготовлена в рамках проекта «Развитие Кастрычніцкага эканамічнага форуму» (проект международной технической помощи № 2/16/000810, финансируется Европейским союзом). Позиция, представленная в документе, отражает исключительно мнение авторов и не может рассматриваться как официальная позиция Исследовательского центра ИПМ, Европейского союза, а также других организаций или объединений, с которыми могут ассоциироваться авторы или люди, упомянутые в данном документе.

\*\* Александр Чубрик – директор Исследовательского центра ИПМ.

<sup>1</sup> Подробный обзор белорусско-российских отношений в энергетической сфере см. в Маненок, Т. [Беларусь–Россия: дорогая нефть снова угрожает интеграции](#), 28.11.2019, Белрынок; также см. TUT.BY [Третья нефтяная. Как Беларусь и Россия воевали из-за нефти](#), 03.01.2020.

<sup>2</sup> Разногласия по поводу оценки стоимости Белтрансгаза (белорусская и российская оценка его стоимости отличались на порядок) и сроков его продажи Газпрому вылились в несколько конфликтных ситуаций в 2002–2004 гг., не коснувшихся, однако, поставок нефти.

<sup>3</sup> Это соответствовало белорусской оценке стоимости компании.

<sup>4</sup> Россия [настаивала на прежней цене транзита](#), поскольку Беларусь не повысила наценку Белтрансгаза (который уже стал совместным предприятием) на внутреннем рынке.

<sup>5</sup> [USD 150 за 1000 м<sup>3</sup>](#) вместо USD 169 в 1 кв. 2010 г. и USD 184 со 2 кв. 2010 г.

условий импорта нефти и газа, а Россия опиралась на свою абсолютно монопольную позицию как поставщика углеводородов в Беларусь, чтобы добиться контроля над Белтрансгазом. Даже после ускоренной ратификации соглашения о Едином экономическом пространстве белорусской стороной, которая была условием отмены пошлин на российскую нефть для Беларуси, Россия резко повысила надбавку к цене для российских поставщиков нефти в Беларусь, что стало предметом новых разногласий. При этом Беларусь унифицировала пошлины на нефть и нефтепродукты с российскими<sup>6</sup>, а доходы от пошлин на белорусский экспорт нефтепродуктов, произведенных из российской нефти, стали перечисляться в российский бюджет. В итоге переговоры насчет условий поставок нефти продолжались еще год и закончились продажей оставшихся 50% акций Белтрансгаза.

С точки зрения импорта нефти ситуация выглядела следующим образом. С начала 2010 г. Россия начала экспортировать нефть в Беларусь по мировым ценам (за исключением 6.3 млн т для внутреннего потребления – на них сохранялась низкая цена). Поскольку при таких условиях экспорт нефтепродуктов по ряду географических направлений<sup>7</sup> перестал быть рентабельным, Беларусь резко ограничила импорт российской нефти (с 21.5 млн т в 2009 г. до 13 млн т в 2010 г.), перестала экспортировать собственную сырую нефть (примерно 1.7 млн т) и даже закупила 1.8 млн т нефти в Венесуэле. В 2011 г. импорт нефти из России вырос до 18.1 млн т, суммарный импорт из Венесуэлы и Азербайджана достиг 2.3 млн т, а экспорт собственной нефти был целиком восстановлен; экспорт нефтепродуктов даже превысил уровень 2009 г. (внутреннее потребление практически целиком обеспечивалось беспошлинным импортом российских нефтепродуктов<sup>8</sup>).

## 2012 г.

Отдельным этапом нефтяной торговли двух стран является реэкспорт российских углеводородов под видом различных продуктов нефтехимии, не облагаемых пошлинами. Впервые он проявился в 2008 г., когда Бе-

ларусь резко нарастила производство химических растворителей и разбавителей, а экспорт по товарной группе 3814 «Растворители и разбавители сложные органические» вырос с близкой к нулю величины до 0.5 млн т. В 2011 г. суммарный «квазинефтяной» экспорт превысил 2.8 млн т, а за первые три квартала 2012 г. – 5 млн т, что оказало существенное влияние на экономическую политику Беларуси<sup>9</sup>.

Поскольку схема действовала «по нарастающей» 4.5 года, незнание о ней российских властей просто исключено; тем не менее, летом 2012 г. Россия обвинила Беларусь в «контрабанде российских нефтепродуктов»<sup>10</sup>, оценив потери своего бюджета в несколько сотен миллионов долларов. В результате импорт нефтепродуктов из России снизился с в среднем 1.1 млн т в месяц в январе-июле 2012 г. до 373 тыс. т в августе, 135 тыс. т в сентябре, в среднем 20 тыс. т в месяц в следующие четыре месяца, а затем 14 месяцев колебался около 5 тыс. т в месяц. Практически полного прекращения импорта нефтепродуктов из России хватило для исчерпания конфликта – денежные претензии были забыты до 2018 г.

## 2013 г.

Сокращение поставок продолжалось несколько месяцев и на фоне остального года прошло незамеченным – всего за 2013 г. Беларусь импортировала из России 21.26 млн т нефти, годом ранее – 21.34 млн т. Тем не менее, обращает на себя внимание время снижения поставок. Если в январе-августе 2013 г. Беларусь импортировала в среднем 1.9 млн т российской нефти в месяц (от 1.8 до 2 млн т), то в сентябре поставки сократились до 1.5 млн т, в октябре – до 1.15 млн т, в ноябре составили 1.3 млн т, а в декабре вернулись к 2.1 млн т. Эта динамика поразительно совпадает с конфликтом по поводу ареста Беларуси В. Баумгертнера, генерального директора Уралкалия. Он был арестован в Минске 26 августа 2013 г., через месяц отпущен под домашний арест, а 21 ноября Беларусь выдала его

<sup>6</sup> Унификация пошлин предусматривалась еще соглашением 1995 г. о Таможенном союзе.

<sup>7</sup> Официальная внешнеторговая статистика не позволяет достоверно судить о структуре белорусского экспорта нефтепродуктов, поскольку зеркальная статистика не подтверждает объемов экспорта нефтепродуктов, например, в Нидерланды и Великобританию.

<sup>8</sup> На 2011–2012 гг. пришелся пик реэкспорта российских углеводородов (т.н. «растворительные схемы»).

<sup>9</sup> В конце 2011 г. белорусское правительство подготовило [предложение](#) по реформированию экономики и консервативный прогноз на 2012 г., но в последние два месяца 2011 г. импорт российских нефтепродуктов резко вырос (с 524 тыс. т в среднем

за месяц в августе-октябре до 827 тыс. т в ноябре и 837 тыс. т в декабре). Ситуация в экономике улучшилась, что стало важным аргументом против предложений правительства, а увеличение импорта российских нефтепродуктов в 1 кв. 2012 г. до 1.2 млн т в месяц обеспечило рост ВВП вместо ожидаемого правительством спада и окончательно убедило руководство страны в необходимости продолжения политики стимулирования внутреннего спроса. В конечном итоге это решение обернулось накоплением долга и валютным кризисом 2014–2015 гг.

<sup>10</sup> В апреле 2012 г. было [публично заявлено](#) о реэкспортных схемах; с [июня](#) по [октябрь](#) 2012 г. оценка потерь российской стороной выросла вдвое до USD 1.5 млрд.

России<sup>11</sup>. И хотя история конфликта между Беларусью и Уралкалием находится целиком за рамками межгосударственных договоренностей в энергетической сфере, нельзя исключать, что поставки нефти использовались как «аргумент» в переговорах о выдаче Баумгертнера России.

## 2014 г.

Россия принимает решение о реализации «налогового маневра» – постепенного замещения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты налогом на добычу полезных ископаемых. Цель маневра – стимулировать компании к инвестициям в нефтепереработку, поскольку глубина переработки нефти в России была существенно ниже, чем в странах, покупающих нефть по рыночным ценам (и ниже, чем в Беларуси). Для Беларуси налоговый маневр означал повышение цен на импортируемую нефть, поэтому страны начали долгие переговоры о компенсации последствий российского налогового маневра для Беларуси. Итогом стала договоренность (на год, затем она продлевалась) о зачислении всех доходов от экспортных пошлин на нефтепродукты, производимые Беларусью из российской нефти. Но по мере реализации налогового маневра эта сумма уменьшается, поэтому вопрос о компенсации с тех пор не исчезал с повестки дня переговоров сторон.

## 2016–2017 гг.

Падение мировых цен на нефть в 2015–2016 гг. имело серьезные последствия для Беларуси: во-первых, доходы бюджета от экспортных пошлин на нефтепродукты оказались ниже ожидаемых, во-вторых, поскольку формула расчета цены на газ для Беларуси практически не зависела от мировых цен на нефть (в отличие от рыночной цены), в 2015 г. и особенно в 2016 г. цена, по которой Беларусь импортировала газ, приблизилась к мировой цене. В 2014 г. она составляла 51.2% от цены, по которой Россия экспортировала газ в «остальной мир», в 2015 – 61.7%, а в 2016 г. – 85.9%, исторический максимум. Вторым «ударом» стало падение внутренних долларовых цен на газ в России после валютного кризиса 2014 г. В итоге цены внутренние цены на газ в Беларуси и России стали отличаться еще больше, что негативно сказалось на конкурентоспособности ряда белорусских компаний – крупных потребителей газа и электроэнергии<sup>12</sup>. В этой

<sup>11</sup> Подробная хронология событий приводится в материале ТАСС [Конфликт вокруг Уралкалия: хроника событий](#), 15.11.2013.

<sup>12</sup> Внутренняя цена на природный газ в России в 2013 г. 24% от цены, по которой Беларусь импортировала газ из России, в 2014 г. – 23%, в 2015 г. – 19%, в 2016 г. – 18%.

<sup>13</sup> Согласно оценкам белорусского Министерства энергетики, эта цена [составляла 73 USD/1000 м<sup>3</sup>](#), а фактическая цена газа

ситуации Беларусь начала оплачивать российский газ частично, исходя из собственной оценки «равнодоходной» цены<sup>13</sup>. Разницу в ценах российская сторона рассматривала как накопление задолженности за газ, и, поскольку Беларусь не соглашалась ее погашать, настаивая на пересмотре действующей формулы, с 3 кв. 2016 г. она резко ограничила поставки нефти в Беларусь. Если в 1 полугодии 2016 г. Беларусь импортировала из России в среднем 1.92 млн т нефти в месяц, то в 3 кв. 2016 г. – 1.18 млн т в месяц, в 4 кв. 2016 г. – 1.01 млн т в месяц, а в 1 кв. 2017 г. – 1.34 млн т в месяц. Беларусь даже начала импортировать нефть из Казахстана, но за 11 месяцев (с августа 2016 г. по июнь 2017 г.) купила всего 108.6 тыс. т – меньше 10% от *среднемесячного* объема импорта из России в период ограничения поставок.

После нескольких итераций переговоров (Беларусь настаивала на снижении цены) стороны пришли к соглашению о компенсации потерь для Беларуси через механизм «перетаможки» и Беларусь погасила накопленный долг<sup>14</sup>. Формула расчета цены осталась прежней, но Беларусь на 3 года получила возможность импортировать из России до 24 млн т нефти в год, а Россия обязалась перечисляет в белорусский бюджет сумму, эквивалентную доходам от экспортной пошлины на нефть с разности между фактическим импортом и 24 млн т (но не более чем с 6 млн т в год). Тем самым Газпром избежал падения рентабельности поставок в Беларусь, а российский бюджет обеспечил белорусскому бюджету источник финансирования погашения внешнего долга, в том числе перед Россией и ЕФСР. Для белорусских потребителей газа и электроэнергии это соглашение не принесло снижения издержек, которого первоначально добивалась белорусская сторона. Импорт нефти остановился на оптимальных 18.1–18.2 млн т в год, при этом и размер «перетаможки», и доходы от экспорта нефтепродуктов по мере реализации налогового маневра сокращались. И договоренности снова были краткосрочными и снова истекали в год президентских выборов в Беларуси.

## 2018 г.

Судя по динамике экспорта отдельных товарных групп (например, 3811, 2715 и 2707), а также по объемам импорта российских нефтепродуктов, реэкспорт примерно с середины 2014 г. понемногу «возрождался»<sup>15</sup>:

для Беларуси в 1 кв. 2016 г. равнялась 136.4 USD/1000 м<sup>3</sup>. Белорусская сторона отталкивалась от рублевой цены (в долларовом эквиваленте она существенно снизилась после российского валютного кризиса 2014 г.), а российская – от долларовой.

<sup>14</sup> В апреле 2017 г.; к этому моменту [задолженность достигла USD 726.2 млн](#).

<sup>15</sup> Кроме нефтепродуктов [речь шла](#) о реэкспорте сжиженных углеводородных газов.

к середине 2018 г. импорт российских нефтепродуктов в годовом выражении достиг 4 млн т. Летом 2018 г. российская сторона приостановила ряд выплат Беларуси (выплаты в рамках «перетаможки», кредит ЕФСР и государственный кредит). Согласно сообщениям СМИ<sup>16</sup>, их возобновление обуславливалось запретом на ввоз в Беларусь российских нефтепродуктов сверх согласованных странами объемов и компенсацией Беларуси потерь российского бюджета. В сентябре министр энергетики России заявил, что Беларусь полностью себя обеспечивает нефтепродуктами и не нуждается в их импорте из России<sup>17</sup>, и с декабря 2018 г. по настоящее время<sup>18</sup> их импорт составляет 6.6 тыс. т в месяц. Вопрос о денежной компенсации «потерь российского бюджета» снова ушел с повестки дня.

## 2019 г.

Непрекращающиеся переговоры по поводу компенсации потерь Беларуси от налогового маневра перешли в стадию обсуждения условий поставок нефти и газа с 2020 г. Белорусская сторона, ссылаясь на договор о ЕАЭС, настаивала на необходимости компенсации потерь бюджета и НПЗ от налогового маневра. В ответ российская сторона сослалась на договор 1999 г. о создании союзного государства, увязав равные условия для субъектов хозяйствования в энергетической сфере с принятием пакета мер в направлении «углубленной интеграции». Например, субсидирование белорусских НПЗ при экспорте нефтепродуктов на российский рынок, аналогичное тому, которое получают через механизм отрицательных акцизов российские производители, обуславливалось унификацией белорусского налогового законодательства с российским. «Пакетный» принцип, предложенный Россией, – подписание 31 дорожной карты, одна из которых устанавливала бы сроки и действия в направлении перехода на единую валюту и создание наднациональных органов Союзного государства – заведомо неприемлем для белорусской стороны, то есть подобная «обусловленность» новых соглашений в нефтегазовой сфере фактически эквивалентна объявлению о переходе на рыночные условия поставок энергоносителей в Беларусь, пусть даже этот переход состоится не одномоментно. Соглашение насчет цены газа было достигнуто за два часа до Нового года и всего на два месяца<sup>19</sup>, соглашение об условиях поставок нефти – не достигнуто до сих пор.

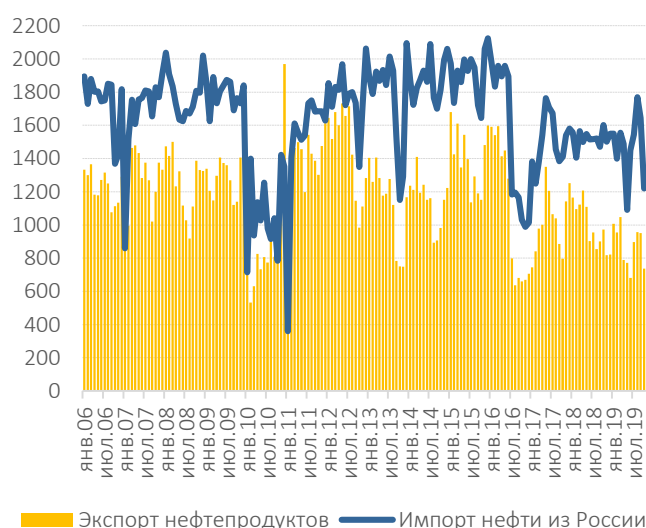
Еще одним предметом переговоров стала компенсация Беларуси потерь от поставок «грязной нефти» в

апреле 2019 г., от которой пострадал ряд стран<sup>20</sup>. К концу 2019 г. российская Транснефть полностью или частично компенсировала потери Польше, Казахстану и Украине, а с Беларусью даже не был согласован размер потерь – этот вопрос тоже стал заложником «пакетного принципа».

## Что сейчас?

Если оставить за скобками нынешние цели российской стороны<sup>21</sup>, история взаимоотношений двух стран в энергетической сфере – это циклический процесс с отрицательным трендом, то есть периоды смягчения условий поставок сменяются периодами их ужесточения, но каждый следующий пик ниже предыдущего. Этот цикл поразительно совпадает с белорусским электоральным циклом, что делает экономику особенно уязвимой к резким изменениям условий торговли энергоносителями. Например, если в нынешнем году ситуация будет развиваться по сценарию 2010 г., то нас может ожидать спад ВВП из-за падения объемов переработки нефти и экспорта нефтепродуктов. Так или иначе, мы подходим к ситуации, когда определенность от наличия долгосрочных контрактов на поставку российской нефти и газа, пусть даже по рыночным ценам, окажется более ценной для компаний и населения, чем краткосрочные льготы, обуславливаемые политическими требованиями. И экономит уйму времени высших должностных лиц и обычных госслужащих, которое сейчас уходит на переговоры и постоянную работу над документами, смысл которых в том, чтобы быть непринятыми.

## Приложение: динамика поставок нефти и нефтепродуктов (тыс. т в месяц)



<sup>16</sup> См. <https://ru.reuters.com/article/businessNews/idRUKBN1KV158-ORUBS>.

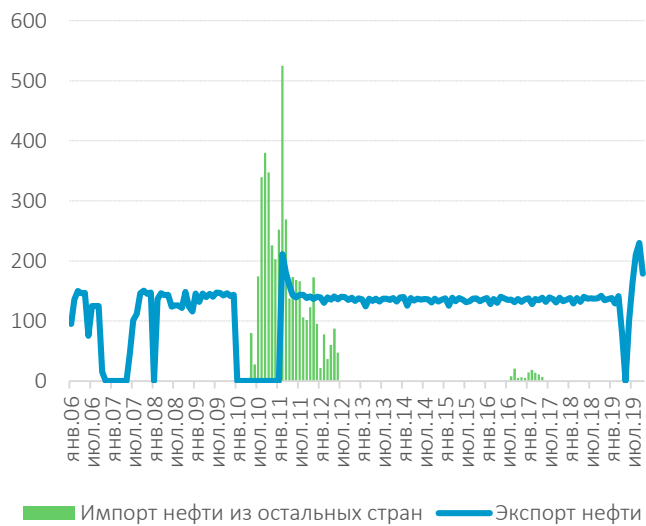
<sup>17</sup> См. <https://tass.ru/ekonomika/5516924>.

<sup>18</sup> По октябрь 2019 г. – последние доступные данные на момент подготовки материала.

<sup>19</sup> См. <https://news.tut.by/economics/667208.html>

<sup>20</sup> См. <https://www.bbc.com/russian/features-48313233>.

<sup>21</sup> Эти цели могут варьироваться от получения контроля над белорусскими НПЗ до возврата на рынок Украины, что в некотором смысле одно и то же.



Источник: Белстат.