



Банк России



# О НЕМОНЕТАРНЫХ ФАКТОРАХ ИНФЛЯЦИИ В 2017 – 2019 ГОДАХ

Москва  
2019

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Ценообразование на рынках торгуемых и неторгуемых товаров и услуг и трансмиссия денежно-кредитной политики</b> .....	<b>3</b>
1.1. Механизмы ценообразования на рынках торгуемых и неторгуемых товаров и услуг.....	3
1.2. Трансмиссия действия разовых факторов в цены торгуемых и неторгуемых товаров и услуг.....	5
<b>2. Инфляция во второй половине 2017 – 2019 году и влияние немонетарных факторов</b> .....	<b>7</b>
2.1. Предложение продовольствия.....	8
2.2. Экспортный паритет и состояние конкуренции.....	12
2.2.1. <i>Моторное топливо</i> .....	12
2.2.2. <i>Продукты переработки зерна</i> .....	17
2.2.3. <i>Состояние конкуренции как фактор различий в характере влияния внешних шоков на рынки нефтепродуктов и продуктов переработки зерна</i> .....	18
2.3. Внутренние институциональные и фискальные факторы.....	19
2.3.1. <i>Повышение ставки НДС</i> .....	19
2.3.2. <i>Регулирование в сфере коммунального хозяйства</i> .....	20
2.3.3. <i>Институциональные изменения</i> .....	23
<b>3. Направления мер</b> .....	<b>24</b>
3.1. Сглаживание влияния предложения продовольствия.....	24
3.2. Сокращение издержек, связанных с институциональными изменениями.....	25
3.3. Развитие конкуренции.....	26
3.3.1. <i>Развитие конкуренции в субъектах Российской Федерации</i> .....	26
3.3.2. <i>Сокращение влияния несовершенной конкуренции на рынке моторного топлива</i> .....	27
3.4. Тарифное регулирование .....	28
3.5. Оценка инфляционного воздействия.....	30
<b>Приложения</b> .....	<b>31</b>
<b>Приложение 1.</b> Опыт применения концессионной модели финансирования проектов в сфере обращения с ТКО.....	31
<b>Приложение 2.</b> Список сокращений названий федеральных округов Российской Федерации.....	32

Фото на обложке: А. Бакаев, Банк России  
Адрес: 107016, Москва, ул. Неглинная, 12  
Телефон: +7 495 771-99-99  
Официальный сайт Банка России: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

## ВВЕДЕНИЕ

Инфляция – процесс, который формируется под влиянием комплекса факторов различной природы. В рамках режима таргетирования инфляции активную роль в формировании ценовой динамики играет денежно-кредитная политика (ДКП), обеспечивающая поддержание в среднесрочной перспективе темпов роста цен вблизи целевого значения, соответствующего ценовой стабильности.

Однако помимо инструментов ДКП, в отдельные периоды на инфляцию могут влиять и немонетарные факторы, которые являются в пределах среднесрочного горизонта автономными от денежно-кредитной политики и на действие которых центральные банки обычно не реагируют. Отдельные события немонетарной природы могут влиять на инфляционные ожидания экономических агентов, ослабляя их привязку к цели и, как следствие, снижая эффективность трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики. В условиях незакоренных ожиданий нарастание проинфляционных рисков может потребовать ужесточения монетарной политики, с вероятными негативными последствиями для экономического роста.

К выявлению и анализу влияния немонетарных факторов Банк России обратился в докладе «О немонетарных факторах инфляции и мерах по снижению ее волатильности», подготовленном в 2017 г. (далее – Доклад-2017)<sup>1</sup>. В нем были выделены основные группы немонетарных факторов и рассмотрены отдельные внутренние факторы, действие которых возможно ослабить в пределах среднесрочного горизонта. Во-первых, это разовые факторы со стороны предложения продовольствия. Они определяют высокую волатильность цен на продукты питания, которая, в свою очередь, негативно влияет на инфляционные ожидания населения. По мнению Банка России, снижению их влияния может способствовать активизация мер по развитию аграрной логистики. Во-вторых, отмечалось, что к нежелательным ценовым колебаниям может приводить курсовая волатильность, ограничить эффекты которой призваны в том числе меры по развитию рынка производных финансовых инструментов. В-третьих, как значимый фактор проинфляционного давления была выделена несовершенная конкуренция. Одним из важных инструментов преодоления ее негативных эффектов, как указывалось в Докладе-2017, является внедрение стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Анализ инфляции за период, истекший с публикации Доклада-2017, показал, что реакция рынков на воздействие немонетарных факторов зависит от особенностей механизмов ценообразования, которые заметно различаются в группах торгуемых и неторгуемых товаров и услуг. В свою очередь, в рамках указанных групп различная реакция цен отдельных товаров и услуг на схожие внешние воздействия зависит от долгосрочных немонетарных условий, в первую очередь институциональных (состояния конкуренции и параметров государственного регулирования).

В разделе 1 рассмотрены механизмы ценообразования на рынках торгуемых и неторгуемых товаров и услуг. Раздел 2 посвящен анализу динамики цен на товары и услуги, на которые немонетарные факторы оказали значимое влияние в период, истекший с публикации Доклада-2017. Раздел 3 содержит направления мер, нацеленных на минимизацию негативного влияния немонетарных факторов на инфляцию.

Особенностью настоящего доклада является дополнение анализа влияния на инфляцию немонетарных факторов на общероссийском уровне анализом региональных факторов, проводимым территориальными учреждениями (ТУ) Банка России.

<sup>1</sup> <http://www.cbr.ru/Content/Document/File/25502/nfi.pdf>.

# 1. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА РЫНКАХ ТОРГУЕМЫХ И НЕТОРГУЕМЫХ ТОВАРОВ И УСЛУГ И ТРАНСМИССИЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ

В Докладе-2017 была дана классификация немонетарных факторов и выделены те из них, чье влияние особенно заметно проявилось в динамике и волатильности потребительских цен. Дальнейший анализ показал, что чувствительность и характер реакции цен на действие факторов различной природы, включая немонетарные (масштабы изменений, размах колебаний, продолжительность реакции), зависят от механизма ценообразования на отдельных рынках. В экономической литературе выделяют две основные группы товаров и услуг, цены на которые формируются в рамках качественно различных механизмов. Одна из них – торгуемые товары (услуги), то есть такие товары и услуги, которые принимают или могут принимать участие в международной торговле. Цены на них в малой открытой экономике (каковой является и Россия) в той или иной мере подвержены влиянию конъюнктуры мировых рынков и курсовой динамики. Вторая группа – неторгуемые товары и услуги, которые обладают небольшим потенциалом участия в межстрановой торговле и цены на которые в значительной мере определяются изменением затрат, структурой рынков и другими внутренними факторами.

## 1.1. Механизмы ценообразования на рынках торгуемых и неторгуемых товаров и услуг

**Торгуемые товары и услуги.** Цена торгуемого товара (услуги) в малой открытой экономике формируется под влиянием закона единой цены, согласно которому она стремится к уровню мировой цены с учетом обменного курса, транспортных, трансакционных и других издержек, налоговых расходов (цены нетбэк). Механизмом, который выравнивает цены на отечественные и импортируемые товары и услуги, является конкуренция между ними на внутреннем рынке. Другой механизм – сравнительная привлекательность экспорта, которая влияет на объемы предложения внутри страны и приводит внутренние цены в соответствие с ценами поставок конкурентоспособной отечественной продукции на мировой рынок. Таким образом, динамика цен торгуемых товаров находится в интервале между экспортным и импортным паритетом.

Импортный паритет влияет на ценообразование на внутренних рынках с высокой долей товаров и услуг зарубежного производства. В России в товарных ресурсах розничной торговли импорт занимает более трети; ввозятся также и услуги (например, туристские, медицинские, образовательные услуги, авиаперевозки). Кроме того, в структуре цены на целый ряд российских товаров и услуг импортные компоненты затрат (сырье, материалы, комплектующие и т.п.) имеют достаточно заметный удельный вес. Следует отметить, что влияние импортного паритета может иметь непостоянный характер – например, сезонный. Так, изменение цен на овощи в период поступления урожая отечественной продукции открытого грунта в большей мере определяется внутренними факторами, в остальную часть года заметным становится вклад цен импорта.

Экспортный паритет важен для формирования внутренних цен товаров и услуг, вывозимых из России, среди которых преобладают биржевые товары (энергетическое и аграрное сырье). В части потребительского рынка изменение мировых цен и обменного курса имеет особое значение для ценообразования на рынках продуктов переработки нефти, зерна, масличных культур.

Действие импортного и экспортного паритета не означает, что динамика внутренних цен торгуемых товаров автоматически определяется мировым рынком и курсовой динамикой. Внутренние факторы играют важную роль в ценообразовании. Например, на высококонкурент-

ном страновом рынке, где среди факторов динамики цен доминирует спрос, иностранные поставщики могут применять практику установления цен на уровне местных (pricing-to-market), и в этом случае эффекты со стороны внешних факторов будут минимальными. С точки зрения импортного паритета чувствительность внутренних цен к динамике мировых цен и обменного курса зависит не только от доли импортных товаров на рынке, но и от удельного веса отечественных компонент в структуре их цены (таких как, например, транспортные издержки, налоги), доли импорта в структуре цены отечественных товаров, протекционистских мер, факторов со стороны предложения продукции зарубежных поставщиков (включая введение или отмену санкций).

Экспортный паритет также является лишь одним, хотя и важным, фактором ценовой динамики на внутренних рынках. Так, ключевую роль в формировании цен на аграрное сырье и продовольствие играет внутреннее предложение. Оно заметно сказывается на динамике цен и их волатильности, между которыми существует положительная взаимосвязь<sup>1</sup>.

Масштаб влияния цены нетбэк на внутренние цены зависит и от таких условий, как возможности расширения экспорта отечественных товаров (потенциал логистической инфраструктуры, емкость рынков сбыта, торговые барьеры), особенности налоговых и других рыночных регулирующих механизмов, в том числе нацеленных на обеспечение потребностей внутреннего рынка, возможности административного вмешательства.

Необходимо отметить, что в последние годы влияние колебаний мировых цен и обменного курса на конъюнктуру российских рынков ослаблялось развитием импортозамещения, диверсификацией отечественного производства, иностранных поставщиков и рынков сбыта. Большое значение имеет принятие в 2018 г. нового бюджетного правила, одним из результатов которого стало ослабление связи между динамикой мировых цен на нефть и обменного курса рубля.

**Неторгуемые товары и услуги.** Неторгуемые товары и услуги практически не участвуют во внешней торговле, главным образом по причине привязки потребления к месту производства либо локального характера спроса. К этой группе относятся в основном услуги, а также низкотехнологичные товары, которые удовлетворяют местные потребности (например, спички, галантерея) или транспортировка которых на дальние расстояния затруднена и потому невыгодна (например, яйца).

Спрос на неторгуемые товары удовлетворяется в основном фирмами-резидентами, и цены на них определяются преимущественно внутренними экономическими условиями<sup>2</sup>. Большое значение для ценообразования имеют немонетарные факторы, влияющие на динамику затрат (структурные, бюджетно-налоговые).

Например, цены на услуги инфраструктурных компаний регулируются государством. В частности, повышение совокупного платежа населения за коммунальные услуги в среднем по России устанавливается на уровне цели по инфляции (при различных параметрах индексации в субъектах Российской Федерации, учитывающих региональные особенности). Это способствует поддержанию ценовой стабильности (в отличие от ситуации первой половины 2000-х гг., когда темп роста цен на услуги инфраструктурного сектора был выше индекса потребительских цен (ИПЦ), что формировало давление со стороны затрат).

Однако в отдельные периоды в ряде субъектов Российской Федерации складывалась ситуация, когда индексация не обеспечивала экономическую эффективность тарифов, что, в част-

<sup>1</sup> Из недавних исследований связи между инфляцией и волатильностью можно упомянуть такие работы, как: Dmitriev M., Kerstung E. K. *Inflation Level and Inflation Volatility: A Seignorage Argument* // *Economics Letters*. 2016. Vol. 147. Pp. 112–115; Karras G. *Is the Relationship Between Inflation and Its Volatility Asymmetric? US Evidence, 1800–2016* // *The Journal of Economic Asymmetries*. 2017. Vol. 16. Pp. 79–86.

<sup>2</sup> В чистом виде неторгуемых товаров или услуг немного, так как при производстве обычно используются импортные компоненты или связанные товары могут зависеть от импорта. Поэтому часть ценовой динамики неторгуемых товаров и услуг может определяться так же, как и для торгуемых.



ности, приводило к ускоренному старению основных производственных фондов в коммунальном хозяйстве, нарастанию рисков сбоев в предоставлении услуг. Это означает, что на рынке коммунальных услуг наблюдается стратегическое давление на ИПЦ, которое может эпизодически проявляться в скачкообразном росте цен на отдельные коммунальные услуги и, как следствие, дестабилизации инфляционных ожиданий населения.

Администрирование цен на товары и услуги инфраструктурных компаний, означающее их нечувствительность к мерам денежно-кредитной политики, предполагает необходимость взаимодействия между Банком России и Правительством России. Его целью является обеспечение баланса между недопущением рисков для ценовой стабильности и решением задач стабильного развития инфраструктурных компаний, что требует принятия системных мер (см. раздел 3).

## 1.2. Трансмиссия действия разовых факторов в цены торгуемых и неторгуемых товаров и услуг

**Влияние особенностей ценообразования на трансмиссию шоков в цены.** В рамках двух рассмотренных групп товаров и услуг (торгуемых и неторгуемых), различающихся механизмами ценообразования, реакция цен на отдельных рынках на схожие внешние воздействия может быть разной. Это во многом определяется долгосрочными немонетарными условиями, в первую очередь институциональными (состояние конкуренции и параметры государственного регулирования).

Так, выраженной спецификой обладает ценообразование на рынках нефтепродуктов, для которых характерна высокая концентрация. Реакция цен на моторное топливо в ответ на изменения экспортного паритета в 2018 г. была более резкой, чем, например, реакция на аналогичные колебания цен на рынках зерна и продуктов, являющихся высококонкурентными (подробнее см. раздел 2). На конкурентных рынках сильнее проявляется воздействие спроса, ограничивающее масштабы изменений цен в ответ на внешние воздействия и задающее их более плавную траекторию.

Напротив, на рынках несовершенной конкуренции могут наблюдаться ценовые скачки, связанные с разовыми индексациями, пересмотром норм регулирования или реструктуризацией. Более того, на высококонцентрированных рынках может наблюдаться более полный, чем на конкурентных рынках, перенос издержек в цены.

*Общеизвестно, что уровень цен на рынках несовершенной конкуренции выше, чем при свободном ценообразовании, поскольку олигополии или монополии используют рыночную власть для удержания их сверхпредельных издержек. Из этого вытекает, что доля издержек в цене на таких рынках ниже и их изменение, в том числе из-за немонетарных факторов, в меньшей степени влияет на конечные цены, инфляцию и ее волатильность. Однако данный вывод верен при следующих условиях: а) экзогенный импульс и реакция на него происходят в одном периоде, фирмы не учитывают свои будущие действия; б) предположения о виде спроса являются стандартными. За рамками данных условий выводы о влиянии несовершенной конкуренции на темпы роста цен и их волатильность становятся не столь однозначными.*

*Действительно, в ответ на однократные воздействия (например, разовые изменения издержек) монополия (олигополия), в отличие от фирмы, действующей на конкурентном рынке, имеет возможность понизить маржу, вместо того чтобы повысить цену. Решение о краткосрочном снижении прибыли может быть мотивировано высокими «издержками меню» или опасениями потери части потребителей из-за переключения спроса на другие товары. Данный экономический механизм может проявляться в тех отраслях, где влияние издержек по своей природе является экзогенным и хорошо идентифицированным. Но из готовности монополии абсорбировать временные изменения издержек нельзя сделать вывод о том, что высокая степень монополизации экономи-*

## ТИПЫ РЫНКОВ И ВЛИЯНИЕ МОНЕТАРНЫХ И НЕМОНЕТАРНЫХ ФАКТОРОВ

Табл. 1

	Монетарные факторы	Немонетарные факторы
<b>Конкурентные рынки</b>		
Торгуемые товары и услуги	Оказывают существенное влияние (может дополняться внешними факторами)	Оказывают влияние (может дополняться внешними факторами)
Неторгуемые товары и услуги	Оказывают существенное влияние	Оказывают влияние
<b>Рынки несовершенной конкуренции</b>		
Торгуемые товары и услуги	Оказывают влияние (может дополняться внешними факторами)	Оказывают влияние (может дополняться внешними факторами)
Неторгуемые товары и услуги	Оказывают влияние	Оказывают влияние (на ряде рынков – заметное)

ки позволяет снизить волатильность цен и помогает центральному банку удерживать инфляцию вблизи целевого значения. Монополизация отрасли, поддерживаемая высокими барьерами входа, может ослабить стимулы к инвестированию в новые технологии для снижения удельных затрат. Недостаток инноваций будет задавать более высокие предельные издержки и цены на рынке несовершенной конкуренции по сравнению с конкурентным рынком даже в условиях абсорбирования монополиями ценовых колебаний.

**Влияние особенностей ценообразования на трансмиссию ДКП.** Различия в механизмах ценообразования отражаются как на характере воздействия разовых факторов на цены, так и на особенностях трансмиссии ДКП. Поскольку ключевая ставка через процентный канал ДКП влияет в первую очередь на денежно-кредитные условия и спрос, меры Банка России будут наиболее эффективными на конкурентных рынках (как торгуемых, так и неторгуемых товаров и услуг). При этом на рынках торгуемых товаров и услуг действие мер ДКП может усиливаться или ослабляться влиянием внешних временных факторов: конъюнктуры мировых рынков и внешних факторов, влияющих на курсовую динамику. На неконкурентных рынках изменения денежно-кредитных условий могут оказывать меньшее воздействие или влиять с запаздыванием относительно конкурентных рынков (табл. 1). Проявления немонетарных факторов также могут быть различными, при этом различия будут зависеть в том числе и от природы воздействия.

## 2. ИНФЛЯЦИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 2017 – 2019 ГОДУ И ВЛИЯНИЕ НЕМОНЕТАРНЫХ ФАКТОРОВ

В данном разделе будет рассмотрено влияние на инфляцию немонетарных факторов, отмеченных в Докладе-2017, а также факторов, чье действие было особенно выраженным в период, истекший после его публикации.

Во второй половине 2017 – первые девять месяцев 2019 г. инфляция изменялась разнонаправленно. Со второй половины 2017 г. годовой прирост потребительских цен замедлялся и в первой половине 2018 г. достиг минимальных значений за историю наблюдений – 2,2–2,4% (рис. 1). Во второй половине 2018 г. годовой темп прироста потребительских цен ускорился, что в значительной мере носило восстановительный характер: к концу года он соответствовал цели Банка России (вблизи 4%). В начале 2019 г. отмечалось временное повышение инфляции (до 5,3% в марте). С апреля 2019 г. инфляция замедлялась. Среди основных компонент потребительской корзины более выраженными были изменения темпов роста цен на продовольственные товары, наиболее стабильным являлся рост цен на услуги.

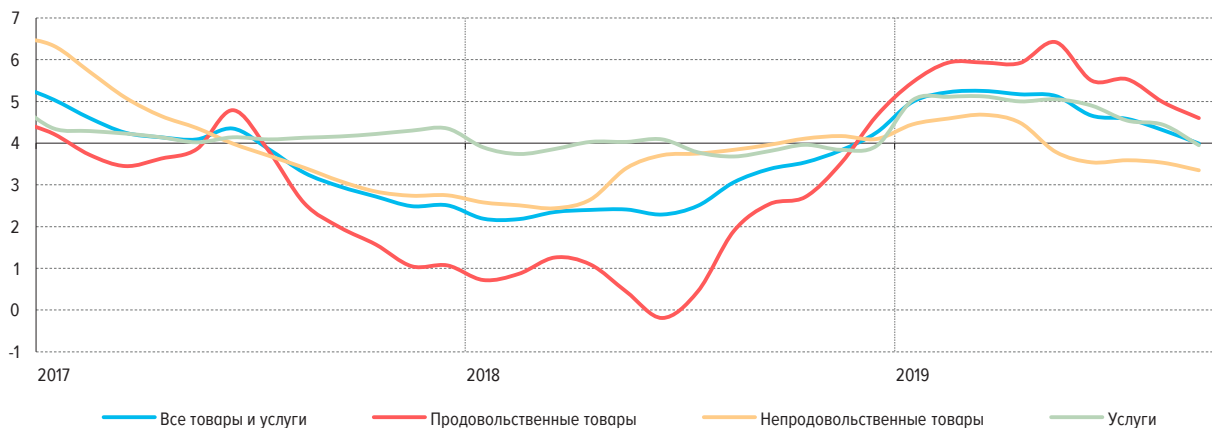
В период, истекший после публикации Доклада-2017, заметное влияние на темпы роста и размах колебаний цен, как и в предыдущие годы, оказывали немонетарные факторы на рынках торгуемых товаров и услуг. К ним относится предложение аграрного сырья и продовольствия. Его влияние на динамику продовольственной инфляции рассматривается в подразделе 2.1.

В 2018–2019 гг. существенный вклад в динамику и вариацию потребительских цен на ряд торгуемых товаров (в первую очередь моторное топливо, продукты переработки зерновых) внесло действие экспортного паритета. На рынке нефтепродуктов, отличающемся высокой концентрацией, оно приняло специфические формы. Анализ этих процессов содержится в подразделе 2.2.

В части неторгуемых товаров и услуг в 2019 г. значимое влияние продемонстрировали внутренние институциональные и фискальные факторы. Реализовались эффекты стратегического давления на ИПЦ, описанные в разделе 1. Это в первую очередь повышение ставки НДС, а также специфические факторы, такие как «мусорная реформа»<sup>1</sup>. Динамика потребительских цен под действием этой группы немонетарных факторов рассматривается в подразделе 2.3.

ИНФЛЯЦИЯ, ТЕМПЫ ПРИРОСТА ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ, НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И УСЛУГИ (% Г/Г)

Рис. 1



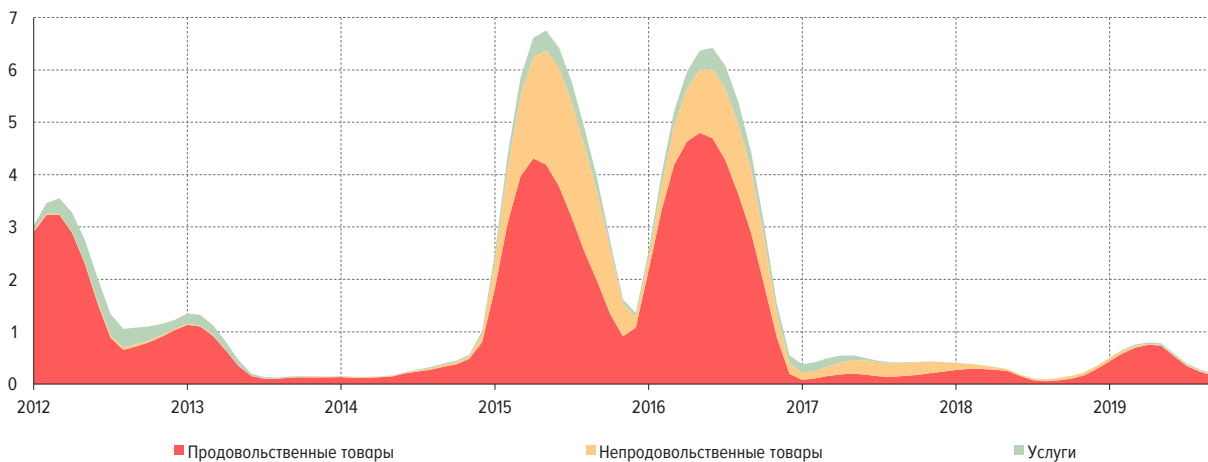
Источник: Росстат.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



## ВКЛАДЫ ДИСПЕРСИЙ ОСНОВНЫХ КОМПОНЕНТ ИНФЛЯЦИИ

Рис. 2



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

## 2.1. Предложение продовольствия

В Докладе-2017 особое внимание было уделено анализу влияния предложения аграрного сырья и продовольствия на волатильность инфляции, поскольку она негативно отражается на инфляционных ожиданиях экономических субъектов и препятствует привязке инфляции к цели. Как отмечалось в Докладе-2017, основной вклад<sup>2</sup> в вариацию инфляции вносили колебания цен на продовольственные товары (рис. 2). В свою очередь, они в значительной мере являются результатом действия факторов со стороны предложения.

В 2017 – первой половине 2018 г. происходило замедление продовольственной инфляции до исторических минимумов в годовом сопоставлении. Дисперсия годовых приростов цен (как показатель абсолютной волатильности) в начале 2017 г. быстро уменьшилась и до ноября 2018 г. менялась в небольшом диапазоне, соответствующем уровням периода с середины 2013 по конец 2014 года. Данные позитивные изменения происходили в том числе под влиянием мер, осуществляемых при поддержке Правительства Российской Федерации. Особо следует отметить развитие и модернизацию сети хранилищ, логистических центров, перерабатывающих производств, теплиц, на необходимость которых указывалось в Докладе-2017. В частности, расширялась и модернизировалась сеть оптово-распределительных центров, росло производство плодоовощной, мясной продукции. Однако ситуация на рынках продовольствия в 2018–2019 гг. показывает, что данные меры были недостаточными.

### Развитие аграрной логистики в регионах

Важной задачей развития системы аграрной логистики является создание оптово-распределительных центров (ОРЦ). В региональном разрезе оно осуществляется по четырем основным направлениям (рис. 3). Западный поток – это овощи, молоко и мясо, основными поставщиками станут Белгородская, Брянская и Воронежская области. Северный и Восточный потоки обеспечат поставки рыбы и морепродуктов из Мурманской и Сахалинской областей, Приморского и Хабаровского краев. В Южном потоке из Краснодарского края, Ставрополя, Дагестана, Астраханской и Волгоградской областей пойдут овощи, фрукты, молочная продукция. С участием господдержки в 2016–2017 гг. введены в эксплуатацию три ОРЦ. Два из них в Московской области (мощностью 34 и 32 тыс. тонн) и один в Кабардино-Балкарской Республике (75 тыс. тонн). Также введена пер-

<sup>2</sup> Как и в Докладе-2017, рассматриваются вклады дисперсий (разбросов значений изменений темпов прироста цен относительно среднего значения). Анализ ковариаций опущен ввиду высокой трудоемкости при сравнительно малой информативности (в период всплесков они сонаправлены дисперсиям).

## ГЕОГРАФИЯ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЕТИ ОРЦ

Рис. 3



Источник: Росагромаркет.

вая очередь ОРЦ мощностью 36,7 тыс. тонн в Республике Ингушетия. В начале 2020 г. планируется открыть ОРЦ в Новосибирской и Ростовской областях. После полного ввода в эксплуатацию объем единовременного хранения данных ОРЦ будет составлять 175 тыс. тонн в Новосибирской области и 245 тыс. тонн в Ростовской области<sup>3</sup>.

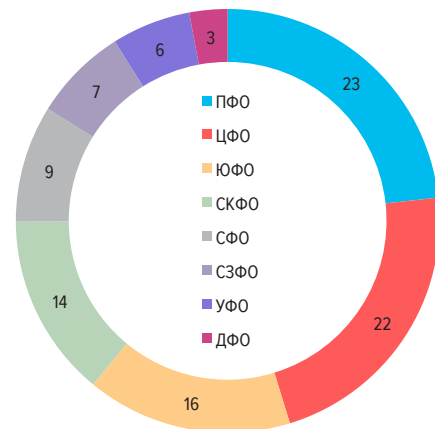
**Развитие тепличных хозяйств**

Происходивший в последние годы рост производства тепличных овощей в стране был обеспечен главным образом за счет регионов ее европейской части, обеспечивших более 80% их сбора (рис. 4). По-прежнему значительно ниже среднероссийской остается самообеспеченность овощами закрытого грунта в Сибири

и на Дальнем Востоке, что с учетом высоких транспортных издержек доставки продукции из регионов западной части страны обуславливает высокую долю импортных овощей на рынках этих регионов и более сильную зависимость динамики цен от колебаний курса рубля.

Общероссийская тенденция роста производства овощей закрытого грунта сохранится и в ближайшие годы. По оценкам Минсельхоза России, в 2019 г. отечественные сельхозорганизации соберут примерно 1,3 млн тонн овощей защищенного грунта. Прирост к рекордному результату 2018 г. составит более 200 тыс. тонн<sup>4</sup>. При этом в ближайшие 5 лет производство тепличных

ДОЛИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В ВАЛОВОМ СБОРЕ ОВОЩЕЙ ЗАКРЫТОГО ГРУНТА В 2018 Г.\* (%)



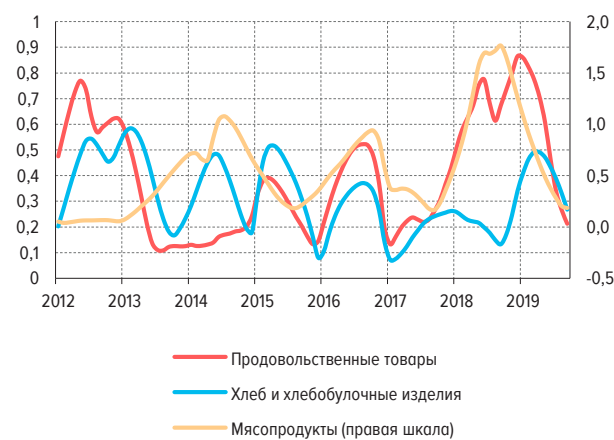
\* Список сокращений названий федеральных округов приведен в приложении 2. Источник: Росстат.

<sup>3</sup> Рыкова И.Д. Развитие системы агрологистики в Российской Федерации: от производства до сбыта. [Доклад]/НИФИ Минфина России. М., 2018.

<sup>4</sup> Планы и перспективы развития АПК РФ на 2019 год. [Доклад]/Минсельхоз. М., 2019.

ГОДОВАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ИНФЛЯЦИЯ И ЕЕ  
ВОЛАТИЛЬНОСТЬ *Рис. 5*

Источники: Росстат, расчеты Банка России.

КОЭФИЦИЕНТЫ ВАРИАЦИИ ГОДОВЫХ ПРИРОСТОВ  
ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ,  
МЯСОПРОДУКТЫ, ХЛЕБ И ХЛЕБОБУЛОЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ *Рис. 6*

Источники: Росстат, расчеты Банка России.

овощей может быть доведено до 1,5 млн тонн в год<sup>5</sup>. В 2019 г. планируется ввести 260 га новых теплиц, в 2020 г. – 250 га. Строительство наиболее крупных тепличных комплексов ведется в регионах Центральной России (Московская, Липецкая, Тульская, Тамбовская, Воронежская области), Юга (Ростовская область, Ставропольский край) и Урала (Тюменская область). На эти регионы приходится около 90% от запланированного в 2019 г. ввода площадей теплиц<sup>6</sup>.

Поскольку тенденции к снижению темпов роста цен сопутствует, как правило, формирование тенденции к уменьшению волатильности, было бы неверным оценивать изменение ценовой волатильности в период до 2017 г. и в 2018–2019 гг. на основании показателя дисперсии, дающего представление об абсолютной величине размаха колебаний. Более корректное представление об изменении размаха ценовых колебаний дает относительный показатель – коэффициент вариации (среднеквадратичное отклонение, нормированное на средний темп прироста цен). В начале 2017 г. коэффициент вариации годовой продовольственной инфляции<sup>7</sup> снизился до значений «спокойного» периода 2013–2014 гг. (рис. 5). Однако вслед за этим он возрастал<sup>8</sup>. С апреля 2019 г. отмечается замедление как темпов роста цен на продукты питания, так и их абсолютной и относительной волатильности (измеренных при помощи показателей дисперсии и коэффициента вариации соответственно).

Повышение относительной волатильности годовой продовольственной инфляции было в основном связано с колебаниями цен на мясопродукты и продукты переработки зерновых (рис. 6).

Ускорение роста цен на мясо и мясопродукты во второй половине 2018 – начале 2019 г., сопровождаемое повышением ценовой волатильности, в значительной мере носило восстановительный характер. Ранее, с середины 2015 г., цены на рынке росли темпами, отстававшими от инфляции, либо снижались. В тот период вялая ценовая динамика отражала высокую насыщенность рынка, ставшую результатом расширения производства при слабом спросе, в том числе со стороны перерабатывающей промышленности, на фоне ограниченных возможностей расширения экспорта. Это привело к снижению рентабельности продаж и усилению стимулов

<sup>5</sup> <http://government.ru/news/37397/>.

<sup>6</sup> Итоги 2018 года: строительство новых тепличных комплексов в России/Информационный портал «Русское агентство новостей». URL: <http://ru-an.info/n/76352/>.

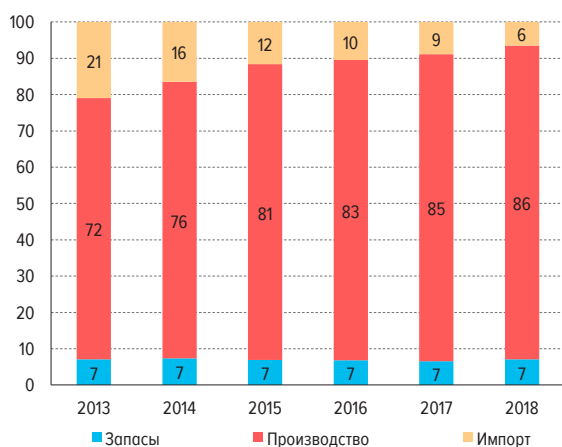
<sup>7</sup> Коэффициент вариации, оцененный на месячных данных, в отдельные периоды является весьма неустойчивым, поскольку средние темпы прироста цен были близкими к нулю.

<sup>8</sup> До середины 2018 г. средние темпы удорожания продовольствия в годовом сопоставлении замедлялись при сравнительно постоянной дисперсии; со второй половины 2018 г. до марта 2019 г. дисперсия увеличивалась быстрее, чем темпы роста цен.

СТРУКТУРА РЕСУРСОВ МЯСА И МЯСОПРОДУКТОВ  
В РОССИИ

Рис. 7

(%)

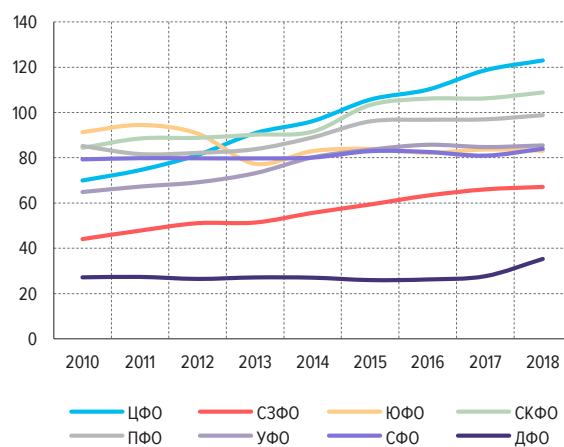


Источник: Росстат.

САМООБЕСПЕЧЕННОСТЬ МЯСОПРОДУКТАМИ  
ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ

Рис. 8

(%)



Источник: Росстат.

к ее восстановлению. Основным инструментом стала подстройка предложения к спросу, активно проводившаяся в 2018 году. На ускорение роста цен повлияли также ослабление рубля и связанное с ним нарастание давления со стороны затрат производителей, неблагоприятная эпизоотическая ситуация в отдельных регионах, ввод ограничений на поставки мяса из Бразилии. В середине 2019 г. подстройка рынка была в основном завершена и рост цен на мясопродукты вновь замедлился.

### Развитие мясного животноводства и производства мясопродуктов

В последние годы в России расширялось производство мяса и мясопродуктов, в том числе за счет замещения импорта (рис. 7). Рост выпуска был обеспечен регионами европейской части страны, в первую очередь Центрального федерального округа. К 2018 г. в двух федеральных округах (Центральном и Северо-Кавказском) самообеспеченность (отношение производства к потреблению) мясопродуктами превышала 100%, при этом заметно ниже она была на Северо-Западе и Дальнем Востоке, где собственное производство мяса обеспечивает менее половины потребления (рис. 8).

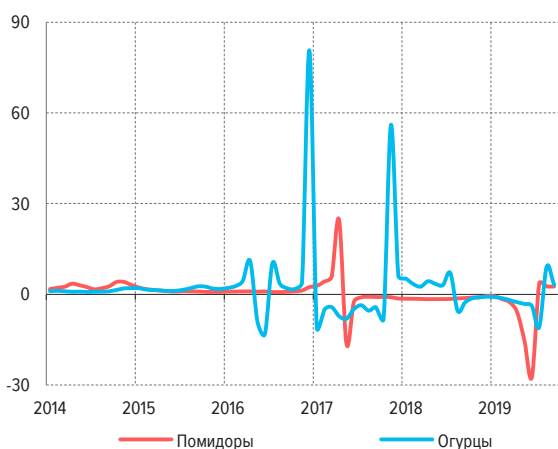
Значительное увеличение производства во многом было обусловлено реализацией мер государственной поддержки сельского хозяйства, в том числе мясного животноводства. Так, в 2013 г. вступила в силу «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», в рамках которой предусмотрено выделение из федерального и региональных бюджетов на поддержку отрасли более 8,2 трлн рублей. Одной из основных целей указанной программы является ускорение импортозамещения основных продуктов животноводства и растениеводства<sup>9</sup>. Большая часть бюджета госпрограмм направляется в крупные агрохолдинги, производственные мощности которых расположены в центре и на юге европейской части России, в регионах с наиболее благоприятными агроклиматическими условиями и вблизи основных рынков сбыта.

На ускорение роста потребительских цен на продукты переработки зерна во второй половине 2018 – первой половине 2019 г. (хлеб и хлебобулочные, макаронные изделия, крупы) повлияло снижение урожая и рост мировых цен (подробнее см. подраздел 2.2). Наибольшим был темп удорожания пшеницы, что стало результатом сокращения посевных площадей проса (в мае 2019 г. он достиг максимального значения с сентября 2011 г. (103,5%), после чего начал снижаться).

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

КОЭФИЦИЕНТЫ ВАРИАЦИИ ГОДОВЫХ  
ПРИРОСТОВ ЦЕН НА ПОМИДОРЫ И ОГУРЦЫ

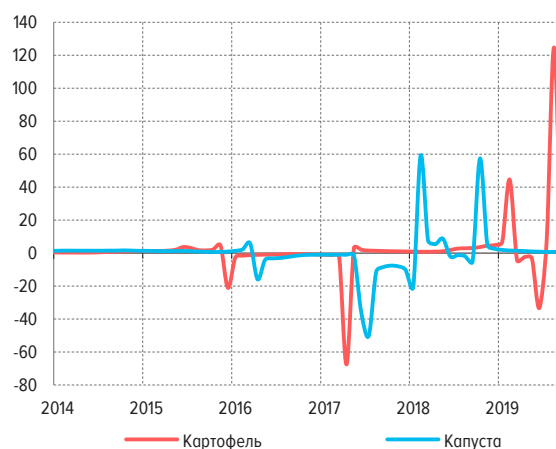
Рис. 9



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

КОЭФИЦИЕНТЫ ВАРИАЦИИ ГОДОВЫХ  
ПРИРОСТОВ ЦЕН НА КАРТОФЕЛЬ И КАПУСТУ

Рис. 10



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

Динамика цен на плодоовощную продукцию, в значительной мере формируемая факторами со стороны предложения, остается нестабильной. С одной стороны, коэффициент вариации годовых приростов цен на огурцы в 2018–2019 гг. снизился по сравнению с 2016–2017 гг. (рис. 9). Однако коэффициент вариации годовых приростов цен на помидоры, после периода стабильности с середины 2017 г., продемонстрировал взлет в июне 2019 года. В широком диапазоне колеблются также и цены на овощи – например, картофель и капусту (рис. 10). Динамика цен остается подверженной влиянию объемов и качества урожая, цен импорта в весенний период, сдвигам в структуре спроса.

Таким образом, продовольственная инфляция остается неустойчивой, во многом из-за действия факторов со стороны предложения. Это указывает на сохранение актуальности мер по развитию инфраструктуры рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия (подробнее см. подраздел 3.1).

## 2.2. Экспортный паритет и состояние конкуренции

В 2018–2019 гг. на цены отдельных товаров на российском рынке выраженное влияние оказали колебания цен экспортного паритета. В наибольшей мере это влияние проявилось на рынке моторного топлива, где оно было усилено особенностями рыночной структуры. Повышение цен экспортной альтернативы отражалось в 2018–2019 гг. также на динамике внутренних цен на зерно и продукты его переработки.

### 2.2.1. Моторное топливо

В начале 2018 г. на мировом рынке энергоносителей отмечался рост цен. Одновременно из-за нарастания внешнеполитической неопределенности произошло ослабление рубля. В этих условиях резко выросли цены нетбэк, указывая на существенное увеличение привлекательности экспорта нефти и нефтепродуктов (рис. 11). Повышались также биржевые и оптовые внебиржевые цены этих товаров на внутреннем рынке.

При этом до середины апреля 2018 г. потребительские цены оставались практически неизменными (рис. 12). Следует указать, что в целом для их динамики была характерна плавность и высокая независимость от колебаний цен нетбэк. Сглаживание происходило в условиях доминирования на рынке нефти и нефтепродуктов (включая розничный сегмент) вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК)<sup>10</sup>, располагающих возможностями внутрикор-

<sup>10</sup> См. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год, размещенный на сайте ФАС России.



поративного переноса «центра прибыли» на любое из звеньев производственной цепочки, с одной стороны, и повышенного внимания со стороны Правительства Российской Федерации к данному социально значимому рынку – с другой.

Однако в отличие от предыдущих лет весной 2018 г. потребительские цены оказались ниже цены нетбэк. Хотя последняя представляет собой расчетный показатель, по соотношению между ней и фактическими ценами можно судить о давлении, которое создает на внутреннем рынке изменение доходности экспортных операций. Диспаритет экспортных и внутренних цен обусловил рост объемов экспорта, падение объемов реализации нефтепродуктов на бирже, повышение биржевых и внебиржевых цен и в конечном счете – скачок цен в рознице<sup>11</sup>.

Потребительские цены на бензин за апрель-июнь 2018 г. выросли на 8,9%, на дизельное топливо – на 8,5%, что больше повышения цен за год, с апреля 2017 г. по март 2018 г. (8,4 и 5,6%, соответственно). Вклад роста цен на эти виды моторного топлива в годовую инфляцию возрос с 0,2 до 0,5 процентного пункта. Коэффициент вариации цен достиг максимальных значений за период с 2013 года. При этом относительная волатильность цен на другие непродовольственные товары и в целом в группе снижалась (Рис. 13)<sup>12</sup>.

Динамика цен на бензин играет важную роль при формировании ожиданий домохозяйств относительно будущей инфляции<sup>13</sup>. Резкое ускорение удорожания моторного топлива в апреле-мае 2018 г. привело к тому, что согласно опросам, проводимым ООО «инФОМ» по заказу Банка России, инфля-

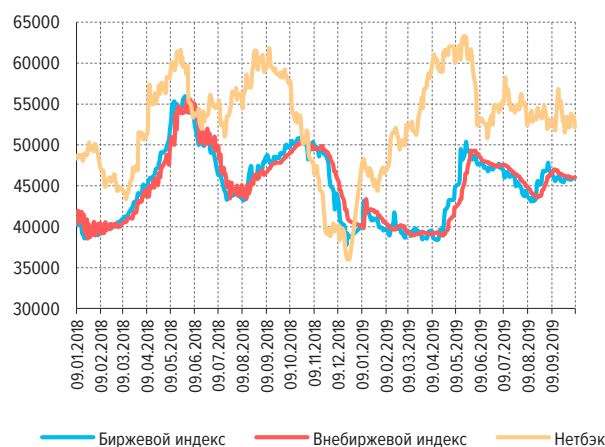
<sup>11</sup> Сопоставимое по размерам повышение наблюдалось весной 2011 г. в условиях заметно более высокой инфляции.

<sup>12</sup> Рост коэффициента волатильности в 2019 г. был в основном «статистическим»: среднеквадратическое отклонение годовых темпов прироста цен на моторное топливо (числитель показателя) было высоким из-за эффекта базы, а среднее значение (знаменатель) – низким.

<sup>13</sup> См., например, информационно-аналитический комментарий «Инфляционные ожидания и потребительские настроения». № 6 (30). Июнь 2019. URL: [http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/20002/Inf\\_exp\\_19-06.pdf](http://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/20002/Inf_exp_19-06.pdf).

## ДИНАМИКА ИНДЕКСОВ ЦЕН НА БЕНЗИН РЕГУЛЯР-92

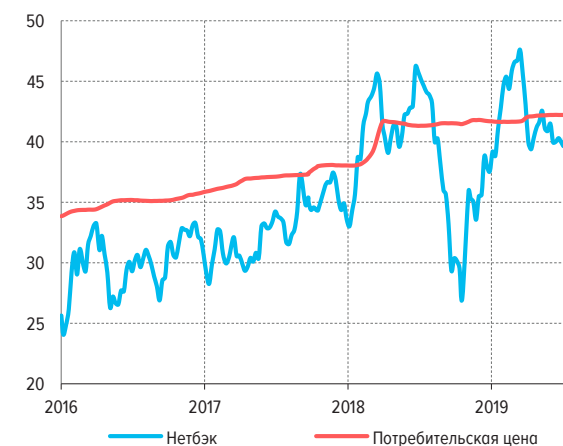
Рис. 11



Источник: СПБМТСБ.

## ЦЕНЫ НА БЕНЗИН АИ-92 (РУБ./Л)

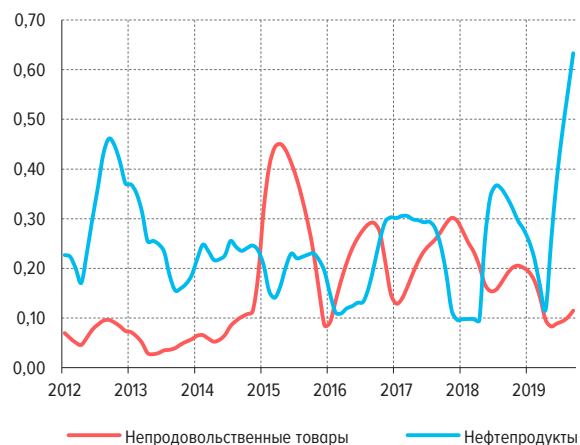
Рис. 12



Источники: Росстат, СПБМТСБ.

## КОЭФИЦИЕНТЫ ВАРИАЦИИ ГОДОВЫХ ПРИРОСТОВ ЦЕН НА НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ

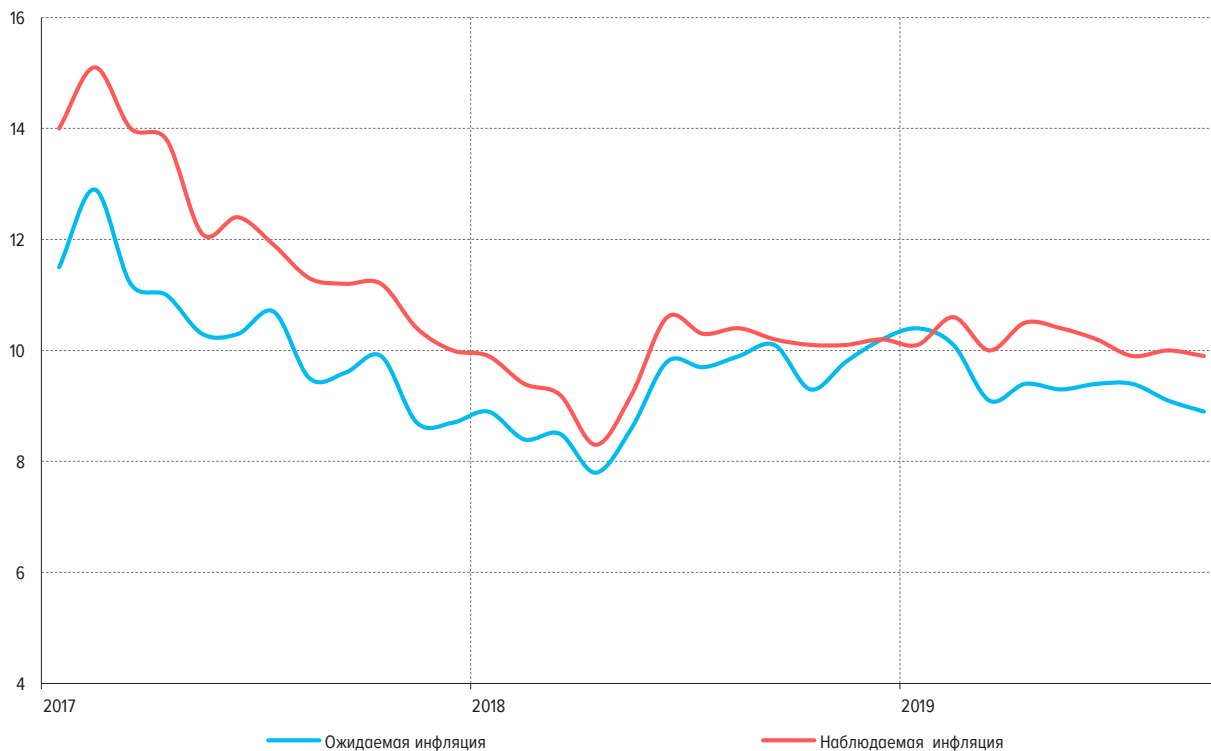
Рис. 13



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

МЕДИАННАЯ ОЦЕНКА ИНФЛЯЦИИ, НАБЛЮДАЕМОЙ И ОЖИДАЕМОЙ НАСЕЛЕНИЕМ  
(%)

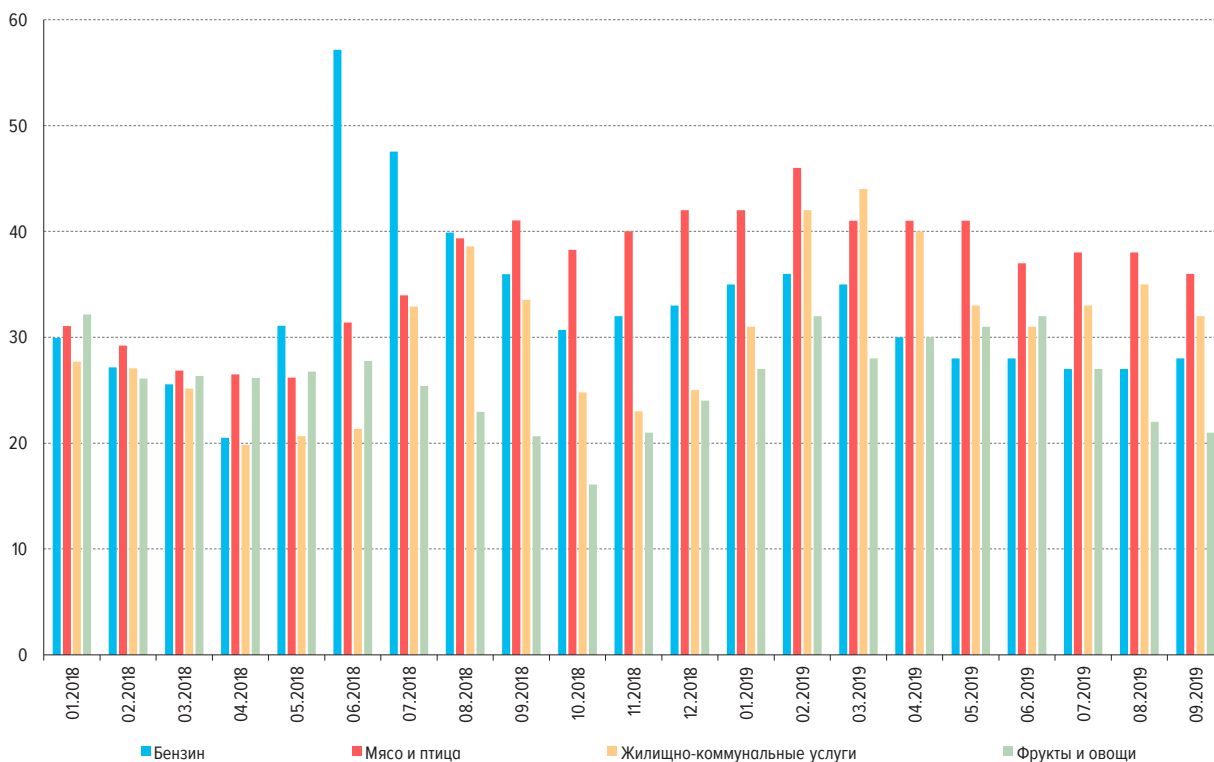
Рис. 14



Источник: Банк России.

РЕЙТИНГ УПОМИНАНИЙ НАИБОЛЕЕ СИЛЬНО ПОДРОЖАВШИХ ТОВАРОВ И УСЛУГ  
(% ОТ ЧИСЛА ОПРОШЕННЫХ)

Рис. 15



Источник: Банк России.

ционные ожидания населения, которые ранее демонстрировали тренд на снижение, вернулись к уровню годичной давности. Формирование тренда на их снижение наметилось лишь во второй половине 2019 г. (рис. 14). Бензин стал лидером по числу упоминаний среди товаров, дорожающих особенно быстро (рис. 15). Несмотря на стабилизацию цен на него со второй половины 2018 г., население продолжало называть этот товар среди заметно дорожающих и в 2019 году.

Для стабилизации рынка Правительство России прибегло к комплексу регулятивных мер. С 1 июня 2018 г. были снижены ставки акцизов на бензин и дизельное топливо, с крупнейшими ВИНК заключены соглашения о стабилизации цен. В дальнейшем соглашения продлевались (в итоге – до 1 июля 2019 г.).

С 1 июля 2019 г. на динамику потребительских цен на нефтепродукты воздействует механизм возвратного акциза (с демпфером) для нефтяного сырья, направляемого на переработку на отечественные нефтеперерабатывающие заводы. Он представляет собой составную часть реформы налогового и таможенно-тарифного регулирования в нефтяной отрасли, нацеленного в конечном счете на повышение эффективности управления рентными доходами государства и создание стимулов для модернизации нефтеперерабатывающих производств. «Налоговый маневр» предполагает постепенное снижение ставки экспортной пошлины на нефть (до 0% в 2024 г.) при одновременном повышении ставки налога на добычу нефти. Одним из следствий является приближение цен на нефть на внутреннем рынке к ценам экспортного паритета. В свою очередь, цены экспортного паритета становятся более волатильными: бюджетное правило сглаживает колебания обменного курса и они в меньшей мере компенсируют влияние изменений мировых цен на нефть. В целом формируются риски нарастания давления со стороны затрат на нефтяное сырье на цены нефтепродуктов, повышения их волатильности, дестабилизации объемов поставок на внутренний рынок.

Вычет по акцизу на нефтяное сырье («возвратный акциз») является инструментом нивелирования указанных рисков и поддержки развития нефтеперерабатывающего сектора. Он играет роль субсидии, гибко компенсирующей заводам рост затрат и выравнивающей динамику цен на их продукцию. Применение вычета носит адресный характер и зависит от выполнения производителями ряда условий, которые в том числе стимулируют модернизацию производств и углубление переработки нефти. Акциз дополнен демпфирующей компонентой, прекращающей свое действие в случае, когда оптовая цена реализации нефтепродукта на внутреннем рынке превышает целевую цену, устанавливаемую государством<sup>14</sup>. Демпфирующая компонента также обнуляется, если расчетная цена экспортного паритета становится ниже указанной установленной цены. Ожидается, что возвратный акциз будет эффективно нивелировать влияние внешних факторов на ценообразование на рынке нефтепродуктов.

Однако для системной устойчивости цен на рассматриваемом рынке налоговые инструменты должны быть дополнены институциональными механизмами. На высококонцентрированном рынке важным инструментом формирования рыночных ценовых ориентиров (индексов цен на товары<sup>15</sup>) являются биржевые торги. На Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой бирже (СПбМТСБ) к настоящему времени создан организованный рынок нефтепродуктов с высокой ликвидностью: в 2018 г. на ней было реализовано 19% объема поставок нефтепродуктов на внутренний рынок, в том числе автомобильного бензина – 24%<sup>16</sup>.

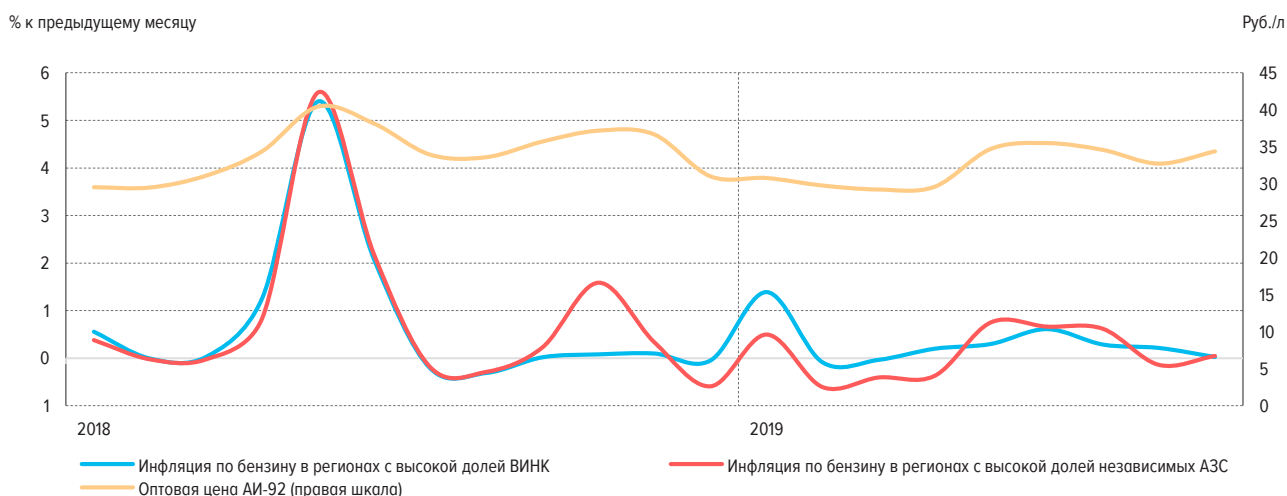
<sup>14</sup> Для бензина АИ-92 класса 5 – на 10%, дизельного топлива класса 5 – на 20% (в редакции Федерального закона от 30.07.2019 № 255-ФЗ).

<sup>15</sup> В настоящее время уже рассчитывается ряд биржевых и внебиржевых индексов цен нефтепродуктов, среди которых можно выделить линейку территориальных индексов, которые показывают среднюю цену нефтепродуктов на НПЗ для крупнейших внутрироссийских рынков нефтепродуктов (европейская часть России, Урал, Сибирь и Дальний Восток), а также региональных индексов, отражающих уровни цен нефтепродуктов в крупных центрах потребления.

<sup>16</sup> Данные СПбМТСБ.

## ПРИРОСТ ЦЕН НА БЕНЗИН В РЕГИОНАХ С ВЫСОКОЙ (48–63%) И НИЗКОЙ (15–24%) ДОЛЕЙ ВИНК\*

Рис. 16



\* Доля заправок ВИНК была определена как отношение числа АЗС, представленных на картах Google в каждом муниципальном образовании, входящем в выборку Росстата, и относящихся к вертикально интегрированным нефтяным компаниям, к общему числу АЗС, представленных на картах Google в соответствующем муниципальном образовании. Регионы с высокой долей ВИНК: Свердловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Республика Адыгея, Псковская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Республика Башкортостан, Республика Коми. Регионы с низкой долей ВИНК: Рязанская область, Красноярский край, Кировская область, Иркутская область, Республика Карелия, Ленинградская область, Республика Хакасия.  
Источники: Росстат, СПБМТСБ, расчеты Банка России.

Можно отметить, что индекс экспортного паритета (индекс нетбэк) в различные периоды может отличаться от биржевых индексов. В 2019 г. он был выше, осенью 2018 г. – ниже биржевых индексов. Это зависит от комплекса факторов, в том числе от динамики мировых цен на нефть и нефтепродукты, курса рубля, объема поставок на внутрисоссийский рынок нефтепродуктов и на экспорт. В условиях достаточного объема предложения на бирже уровень биржевых цен может оказаться ниже внебиржевых. Например, цена на бензин Регуляр-92, достигнув к концу мая 2018 г. 53,9 тыс. руб. за тонну одновременно с восстановлением объемов предложения на уровне в 300 тыс. тонн, начала снижаться (опережающим биржевые показатели темпом) и стала более чем на 1 тыс. руб./т ниже внебиржевых цен. Подобный эффект достигается за счет того, что биржевые торги обеспечивают снижение влияния производителей на цену (за счет усиления конкуренции между участниками в ходе биржевых торгов), а также создают канал доступа к ресурсам со стороны всех участников рынка на недискриминационных условиях.

На текущем этапе развития биржевых торгов, несмотря на достигнутые объемы, организованный рынок подвержен влиянию ситуации на внебиржевом рынке в силу преобладающей роли последнего. На фоне дефицита нефтепродуктов в периоды сезонного роста потребления возникает ажиотажный спрос, который может подогреваться сокращением объемов реализации ВИНК нефтепродуктов на бирже до минимально установленных величин<sup>17</sup>, что вызывает рост цен.

Таким образом, организованный товарный рынок, с одной стороны, имеет потенциал стать важным элементом в проведении политики, нацеленной на обеспечение ценовой стабильности как важного условия для устойчивого экономического роста и социального благополучия, а с другой – требует дальнейшего развития и совершенствования.

<sup>17</sup> В соответствии с приказом ФАС России №3/15, Минэнерго России №3 от 12.01.2015 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов...», для каждого вида нефтепродуктов установлена своя величина (от 2 до 10%), которая считается от объема производства (часть из этого идет на внутренний рынок, а часть на экспорт). На торгах СПБМТСБ заключаются договоры, ориентированные исключительно на внутренний рынок.

Меры по развитию биржевой торговли и в целом конкурентной среды, в том числе на рынке нефтепродуктов, приведены в подразделе 3.3.2.

### Региональные особенности динамики цен на моторное топливо

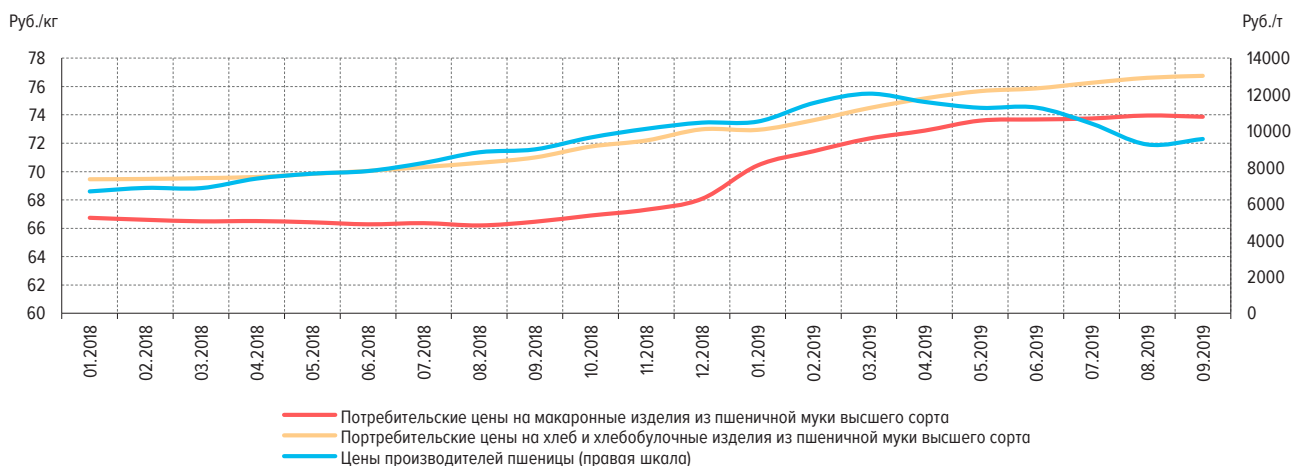
Динамика цен на бензин в 2018–2019 гг. значительно различалась по регионам. Эти различия определяются в том числе структурой рынка АЗС и неодинаковым влиянием реализованных мер государственного регулирования. Так, с середины 2018 г., когда было заключено соглашение между Правительством Российской Федерации и ВИНК о сдерживании цен на топливо, динамика цен на бензин в регионах с преобладанием независимых АЗС, с одной стороны, и в регионах с высокой долей ВИНК – с другой стала значительно различаться (рис. 16). В регионах первой группы волатильность цен на бензин оставалась высокой, так как цены быстрее подстраиваются под ситуацию на оптовых рынках. В регионах, где широко представлены заправки ВИНК, цены были более стабильными, с месячными темпами прироста до 0,3%. Исключением стало разовое повышение цен в январе 2019 г., связанное с заключением нового соглашения, согласно которому крупные нефтяные компании получили возможность повысить цены в пределах эффекта от изменения ставки НДС. Независимые АЗС имели возможность перенести в цены, возникшие в связи с увеличением налога, издержки в предыдущие месяцы.

### 2.2.2. Продукты переработки зерна

В 2018 г. внешние факторы стали одними из драйверов роста внутренних цен на зерно и продукты его переработки. Повышение экспортных цен как результат роста мировых цен и ослабления рубля вместе со снижением урожая (после рекордов предыдущих двух лет) обусловили ускорение во второй половине 2018 г. роста внутренних цен производителей зерна и – с лагом – потребительских цен на хлеб, хлебобулочные, макаронные изделия, крупы (рис. 17). Так, в мае 2019 г. хлеб и хлебобулочные изделия были в среднем на 8,5% дороже, чем годом ранее, макаронные и крупяные изделия – на 10,7%. Одновременно возросла волатильность цен на эти продукты после снижения в 2017 – первой половине 2018 года. Тем не менее внутренние рынки зерна и продуктов его переработки являются насыщенными – при сохранении Россией лидирующих позиций как мирового экспортера зерна. Снижение с начала 2019 г. внутренних и мировых цен на зерновые, а также прогнозы хорошего урожая в стране и основных странах-экспортерах создавали условия для замедления роста потребительских цен на продукты переработки зерновых. В сентябре 2019 г. отмечалось снижение годовых темпов роста цен на хлеб, хлебобулочные и макаронные изделия.

ЦЕНЫ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПШЕНИЦЫ И ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ ЦЕНЫ НА МАКАРОННЫЕ ИЗДЕЛИЯ, ХЛЕБ И ХЛЕБОБУЛОЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ

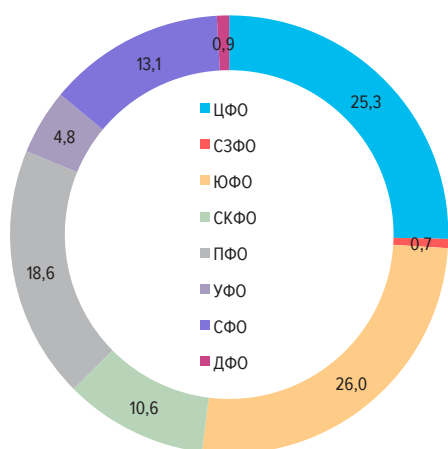
Рис. 17





ВАЛОВОЙ СБОР ЗЕРНОВЫХ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ  
ОКРУГАМ В 2018 Г.  
(%)

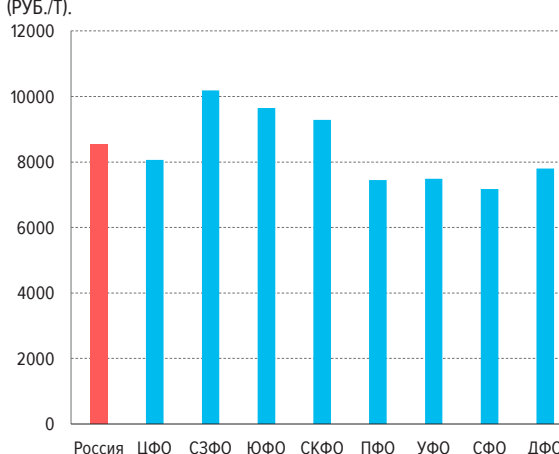
Рис. 18



Источник: Росстат.

СРЕДНИЕ ЦЕНЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ – ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПШЕНИЦЫ  
В 2018 Г.  
(РУБ./Т).

Рис. 19



Источник: Росстат.

### Региональные особенности формирования цен на зерно

Региональные различия в уровнях и динамике цен на зерно определяются географией основных зернопроизводящих регионов, их положением относительно экспортных портов и внутренних рынков сбыта и связанной с этим специализацией на внутреннем или внешних рынках. Производство зерна в России сконцентрировано в двух крупных районах: в европейской части территории России (ЮФО, СКФО, регионы Центрального Черноземья и Среднего Поволжья) и на Юге Сибири (рис. 18). В южных европейских регионах, являющихся основными производителями и экспортёрами зерна, установившиеся цены на пшеницу заметно выше как среднероссийских (рис. 19), так и цен во внутренних зерновых регионах, в большей степени ориентированных на внутренний рынок (Сибирь, Черноземье, Поволжье). Повышенный уровень цен характерен также для дефицитных регионов – потребителей зерна в Центральном и Северо-Западном федеральных округах.

Сглаживанию существующих межрегиональных различий препятствуют значительные транспортные расходы на перевозку зерна между профицитными регионами Сибири и дефицитными регионами Центра, Северо-Запада и Дальнего Востока (где производимого зерна недостаточно для удовлетворения собственных потребностей). Для уменьшения этих расходов осуществляется субсидирование железнодорожных перевозок зерна из регионов Юга Сибири за счет средств федерального бюджета<sup>18</sup>. В 2018 г. объем перевезенного по субсидируемым тарифам зерна составил 1,8 млн тонн.

### 2.2.3. Состояние конкуренции как фактор различий в характере влияния внешних шоков на рынки нефтепродуктов и продуктов переработки зерна

Нетрудно заметить, что изменение цен экспортной альтернативы по-разному влияло на потребительские цены нефтепродуктов, с одной стороны, и продуктов переработки зерновых – с другой. Скачок цен на моторное топливо был неожиданным и дестабилизировал потребительские настроения, что обусловило необходимость прямого вмешательства государства в ценообразование. Ускорение удорожания цен на зерно и продукты его переработки носило плавный характер и не потребовало дополнительных мер государственного регулирования.

Важную роль в различии реакции цен на схожие воздействия на рынках, каждый из которых является социально значимым, сыграло состояние конкуренции. Рынок нефтепродуктов является высококонцентрированным, тогда как цены на зерновые и продукты их переработки

<sup>18</sup> Источник: [government.ru/docs/36315](http://government.ru/docs/36315).

формируются преимущественно рыночными механизмами. Это указывает на необходимость продолжения мер по развитию конкуренции как инструмента поддержания ценовой стабильности (подробнее см. подраздел 3.2).

## 2.3. Внутренние институциональные и фискальные факторы

На затраты и цены в первой половине 2019 г. влияли изменения в налоговом законодательстве и институциональной среды. Основным эффектом оказало повышение ставки НДС. Среди других факторов – начало реализации в ряде регионов «мусорной реформы», повышение ставок экологического сбора, поэтапное введение обязательной маркировки<sup>19</sup>, отмена с 1 июня национального роуминга при предоставлении услуг сотовой связи, подготовка к включению молочной продукции в систему электронной ветеринарной сертификации «Меркурий» (в два этапа, с 1 июля и с 1 ноября).

### 2.3.1. Повышение ставки НДС

В начале 2019 г. ускорение роста потребительских цен было обусловлено немонетарным институциональным фактором – повышением ставки НДС. По оценке, в первые месяцы года оно добавило около 0,7 п.п. к инфляции<sup>20</sup>. Основные проинфляционные риски были связаны с возможными отложенными эффектами данного налогового решения и влиянием на формирование инфляционных ожиданий экономических агентов. Однако повышение темпов роста потребительских цен было меньше, чем ожидал Банк России. Кроме того, действие повышения ставки НДС влияние как на цены, так и на инфляционные ожидания было исчерпано достаточно быстро<sup>21</sup>.

#### Региональные особенности влияния повышения НДС на инфляцию

Региональные различия в величине влияния повышения ставки НДС на динамику цен в начале 2019 г. были связаны с различиями в структуре потребительской корзины и неодинаковой скоростью подстройки цен на региональных рынках. На уровне федеральных округов наиболее значительным вкладом повышения НДС (суммарно за декабрь 2018 – январь 2019 г.) оказался на Северном Кавказе и в Сибири, наименее значительным – в ЦФО (табл. 2). В большинстве округов основная часть суммарного эффекта повышения НДС реализовалась в январе 2019 г., когда ускорение месячной ин-

ОЦЕНКА ВКЛАДА НДС В ИНФЛЯЦИЮ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ\*

Табл. 2

	РФ	Вес в РФ							
		33%	11%	10%	5%	18%	8%	10%	6%
		ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Льготные товары, вес, %	33	33	33	35	42	33	31	34	32
Облагаемые по ставке 20%, вес, %	67	67	67	65	58	67	69	66	68
Накопленная инфляция (декабрь 2018 – февраль 2019 г., с устранением сезонности), %	1,75	1,75	1,67	1,83	1,72	1,56	1,62	1,93	1,53
в том числе оценка вклада НДС с декабря 2018 г. по февраль 2019 г., п.п.	0,65	0,57	0,66	0,62	0,73	0,62	0,64	0,69	0,63

\* Оценка осуществлялась методом «разности разностей».

Примечание. ■ – максимальные значения, ■ – минимальные значения.

Источники: Росстат, расчеты Банка России.

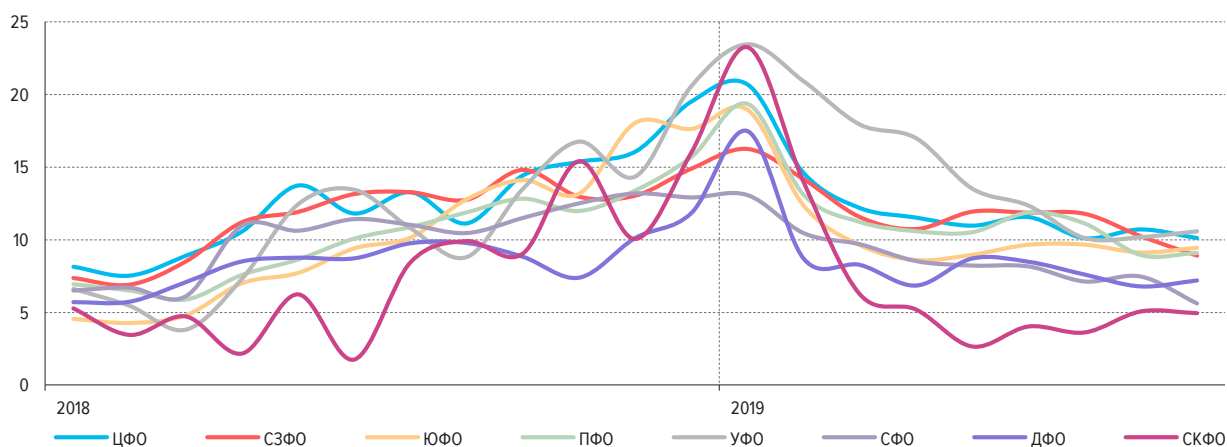
<sup>19</sup> Маркировки табачной продукции (с 1 марта), подготовка к введению обязательной маркировки обувных товаров (с 1 июля) и ряда других непродовольственных товаров повседневного спроса (с 1 декабря), лекарственных средств (с 1 января 2020 г.).

<sup>20</sup> Подробнее см. Доклад о денежно-кредитной политике. №1 (25). Март 2019.

<sup>21</sup> Подробнее см. Доклад о денежно-кредитной политике. №2 (26). Июнь 2019.

## ЦЕНОВЫЕ ОЖИДАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ, БАЛАНС ОТВЕТОВ

Рис. 20



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

фляции для облагаемых по базовой ставке товаров составило от 0,3 п.п. (СЗФО и СКФО) до 0,7 п.п. (ПФО). На Урале это январское ускорение составило менее 0,2 п.п., так как перенос повышения налога в цены начался несколько раньше и оказался более растянутым по времени.

Повышение ставки НДС во всех федеральных округах стало причиной значительного роста ценовых ожиданий предприятий в декабре 2018 – январе 2019 г. (рис. 20), динамика которых также отражает неоднородность величины и продолжительности переноса повышения ставки в цены. Так, в большинстве округов снижение ожиданий произошло уже в феврале – эффект повышения НДС к этому времени в значительной степени реализовался. Исключение составил УФО, где повышение оказалось более растянутым по времени, а ценовые ожидания и в апреле-мае оставались на повышенном уровне.

### 2.3.2. Регулирование в сфере коммунального хозяйства

**Индексация тарифов на коммунальные услуги.** Цены на коммунальные услуги, предоставляемые естественными монополиями и относящиеся к группе неторгуемых благ, регулируются государством. В последние годы тарифы на них устанавливались таким образом, чтобы в среднем по стране увеличение совокупного коммунального платежа населения не превышало 4%, с учетом региональной дифференциации масштабов индексации.

В начале 2019 г. коммунальные тарифы были повышены в связи с изменением ставки НДС, что обусловило увеличение коэффициента вариации годовых приростов цен на услуги в целом (рис. 21). Необходимо отметить, что индексация коммунальных тарифов с 1 июля 2019 г. была меньше, чем обычно, чтобы в целом за год увеличение коммунальных платежей было близким к 4%. (Рост коэффициента вариации в 2018 г. был связан с более быстрым снижением среднего темпа роста цен на жилищно-коммунальные услуги по сравнению с размахом колебаний.)

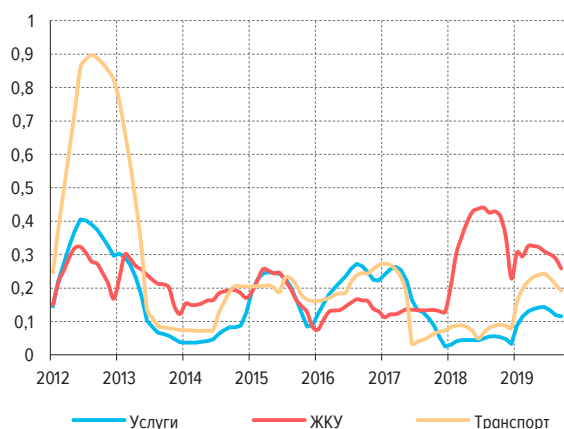
В разделе 1 было отмечено, что индексация совокупного платежа за коммунальные услуги в среднем на уровне цели по инфляции способствует снижению проинфляционного давления на ИПЦ. Однако если в отдельном регионе индексация не обеспечивает поддержание экономически эффективного уровня тарифов, это может привести к накоплению дисбалансов и скачкообразному росту тарифа в будущем.

В отдельных регионах тарифы не покрывают издержки, что приводит к банкротствам<sup>22</sup> и смене организаций в коммунальной сфере, вызывает необходимость субсидирования. В частно-

<sup>22</sup> Количество банкротств компаний в сфере ЖКУ (разделы ОКВЭД D и E), по данным ЕФРСБ, в 2018 г. выросло по сравнению с 2017 г. на 9% (с 466 до 508).

КОЭФИЦИЕНТЫ ВАРИАЦИИ ГОДОВЫХ  
ПРИРОСТОВ ЦЕН НА УСЛУГИ

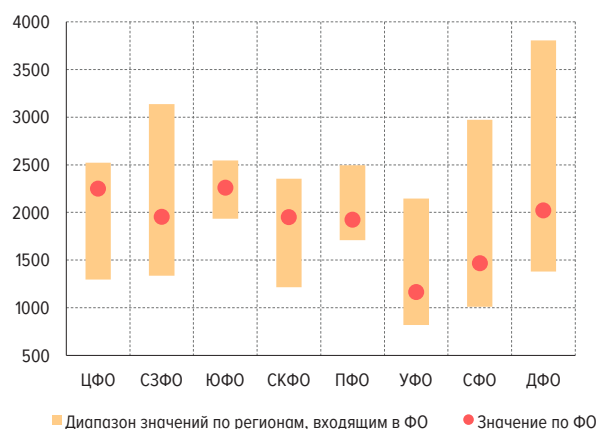
Рис. 21



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

ВЕЛИЧИНА ТАРИФОВ НА ОТОПЛЕНИЕ  
(СЕНТЯБРЬ 2019 Г.)  
(РУБ./ГКАЛ)

Рис. 22



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

сти, крупные теплоснабжающие организации работают на грани самоокупаемости с нулевой рентабельностью, а теплосетевые организации превратились в центры образования убытков<sup>23</sup>. Такая ситуация негативно сказывается на надежности и качестве предоставляемых услуг. С другой стороны, включение в тарифы инвестиционной составляющей может приводить к их разовым скачкам, что негативно отражается на инфляции и инфляционных ожиданиях.

Различия в тарифах на услуги инфраструктурных компаний в регионах России весьма заметны<sup>24</sup> (рис. 22). Например, более низкий уровень средних цен (тарифов) на тепловую энергию наблюдается в Уральском и Сибирском федеральных округах, что объясняется наличием в данных регионах значительного количества крупных промышленных городов с преобладанием когенерационных ТЭС и, как следствие, более низким расчетным уровнем издержек на производство тепловой энергии.

Отдельного упоминания заслуживают проблемы, порождаемые механизмами перекрестного субсидирования. Правительство России стремится смягчить проблему консервативными методами – путем возвращения к схеме разнесения величины перекрестного субсидирования на всех промышленных потребителей либо перекладывания всех затрат на компенсацию перекрестного субсидирования на бюджет, однако баланса интересов достичь не всегда удается.

Еще одной принципиальной проблемой является индексация отдельных видов расходов в процентах от достигнутого уровня. При этом само формирование тарифа происходит исходя из калькуляции фактических затрат. Такая система поощряет неэффективные организации, которым для обоснования дальнейшего повышения тарифа выгодно поддерживать низкий уровень надежности и высокий уровень расходов (сохранять уровень издержек). Это делает необходимым переход на методы тарифообразования, основанные на понятных потребителю принципах. Важным шагом в данном направлении является переход к долгосрочному тарифному регулированию.

**Тарифы на обращение с твердыми коммунальными отходами.** Заметное влияние на инфляцию в 2019 г. оказала «мусорная реформа»: плата за обращение с твердыми коммунальными отходами выросла с начала года в 1,5 раза. Тем не менее благодаря малому весу в структуре потребительских расходов вклад в повышение годовой инфляции был небольшим (менее 0,1 п.п.).

<sup>23</sup> См. информационно-аналитический доклад «Теплоэнергетика и централизованное теплоснабжение в России в 2015–2016 годы», ФГБУ «РЭА» Минэнерго России.

<sup>24</sup> По оценке ФАС России, только в сетевом секторе тарифный разброс между регионами составляет до 12 раз, при этом лишь 46% сетей обслуживаются по тарифам, попадающим в средние значения, а остальные нужно корректировать.

## Региональные особенности роста цен при переходе на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами

В 2019 г. начался переход на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО). Основной задачей реформы, реализуемой в субъектах Российской Федерации, стало создание современной системы, предполагающей строительство большого количества объектов по сортировке и переработке ТКО.

При установлении новых единых тарифов региональных операторов по обращению с ТКО была заложена следующая структура расходов:

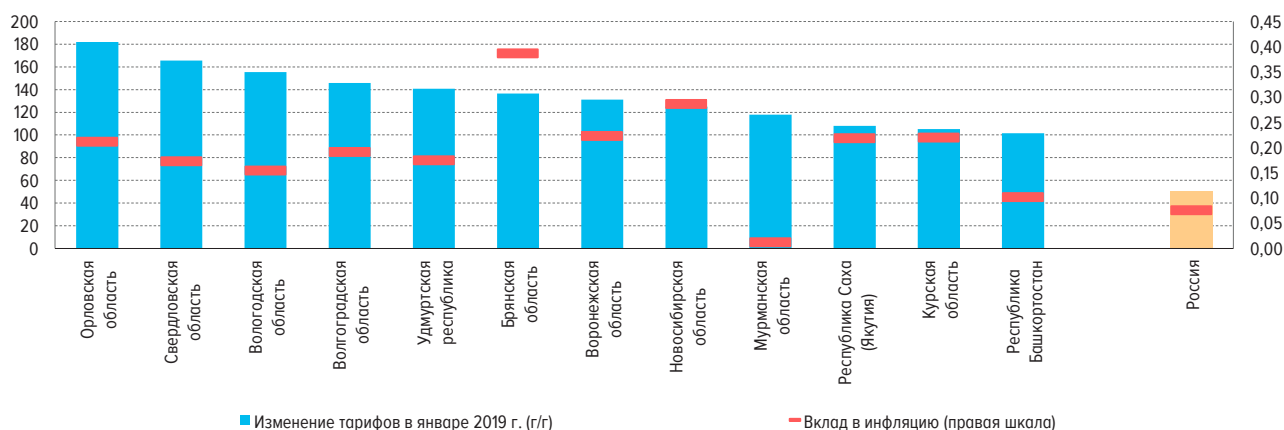
- 1) услуги операторов по захоронению ТКО на полигонах, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду<sup>25</sup> и инвестиционную составляющую;
- 2) налог на прибыль и НДС;
- 3) услуги по транспортированию ТКО;
- 4) расходы на заключение и обслуживание договоров.

Реформа затронула большую часть регионов: с 1 января 2019 г. в программу вступили более 70 субъектов. Остальные (за исключением Москвы) должны вступить до 1 января 2020 г., Москва – с 2022 года. Переход к новым правилам обращения с ТКО вызвал значительный рост тарифов, связанный с их доведением до экономически обоснованных уровней, устанавливаемых в зависимости от стоимости транспортировки и складирования отходов на полигонах, налоговых платежей региональных операторов и с учетом инвестиций в создание современной инфраструктуры обращения с отходами и платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Темпы роста тарифов в регионах значительно различались. В январе 2019 г. при среднероссийском росте тарифов на утилизацию ТКО на 51% г/г (рис. 23) в отдельных регионах тарифы увеличились более чем в два раза (наиболее значительно – в Орловской, Свердловской, Вологодской областях – на 150–180%), в четырех субъектах рост тарифов продолжился в феврале-мае, еще в пятнадцати увеличение платы за утилизацию ТКО ожидается в III–IV кварталах 2019 года. Вклад произошедшего повышения тарифов в ускорение инфляции в отдельных субъектах достигал 0,2–0,4 п.п. (в Брянской, Новосибирской, Калининградской областях, Республике Марий Эл и других). В то же время власти многих регионов уже в феврале заявили о возможном снижении тарифа, к маю тарифы были снижены в пятнадцати регионах. Сильный рост платы за утилизацию ТКО повлек в некоторых субъектах проверки обоснованности установленных тарифов, инициированные

ИЗМЕНЕНИЕ ТАРИФОВ НА УТИЛИЗАЦИЮ ТКО (РЕГИОНЫ С НАИБОЛЬШИМ РОСТОМ ТАРИФА)  
(%)

Рис. 23



Источники: Росстат, расчеты Банка России.

<sup>25</sup> Согласно пункту 1 статьи 23 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», при размещении отходов взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», однако до 2018 г. на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов эта плата с населения не взималась.



главами регионов и органами исполнительной власти (в Кировской, Свердловской, Томской, Омской областях, Республике Тыва и Чувашии). По результатам проверок могут измениться как принципы расчета тарифов, так и сами тарифы, что приведет к перерасчету выплат. Одной из мер по снижению платы за утилизацию ТКО является обнуление ставки НДС для региональных операторов по обращению с ТКО, которое возможно с 2020 года. Эта мера может привести к снижению тарифов на 16%. Также региональные власти могут принимать решение об установлении нулевой ставки налога на прибыль для региональных операторов<sup>26</sup>.

В дальнейшем индексация тарифов по обращению с ТКО, по-видимому, будет происходить в зависимости от двух основных факторов: динамики стоимости топлива и интенсивности реализации региональных инвестиционных программ операторов<sup>27</sup> в сфере обращения с ТКО согласно утвержденным (модифицируемым<sup>28</sup>) в каждом регионе территориальным схемам в сфере обращения с отходами производства и потребления<sup>29</sup>. В отдельных случаях размер индексации может заметно отклоняться от уровня 4% в год.

### 2.3.3. Институциональные изменения

В ряде случаев возникают системные проблемы в процедуре реализации действующих и планируемых контрольно-надзорных мер, которые могут оказать влияние на увеличение цен потребительских товаров и услуг.

Так, ретейлеры и производители указывают на недостаточную информированность о порядке и сроках внедрения национальной системы цифровой маркировки Центра развития перспективных технологий – «Честный знак» (далее – маркировка). Представители бизнеса сообщили об отсутствии прозрачности при определении критериев выбора продукции для маркировки, поскольку не каждый товар, подлежащий дальнейшей маркировке, востребован на сером рынке. Экономическое сообщество отмечает также отсутствие экономического обоснования целесообразности внедрения системы маркировки, размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов маркировки<sup>30</sup>, включая анализ, расчет показателей эффективности проекта, в том числе и по результатам проведения пилотных проектов. Бизнес-сообщество при подготовке к массовой маркировке товаров обеспокоено возможными высокими издержками внедрения системы маркировки, сроками внедрения системы и дублированием функций системы «Меркурий». Указанные факторы могут негативно отразиться на ценах товаров, к которым будет применяться маркировка.

Представители аграрного сектора отмечают наличие административных барьеров, направленных на создание искусственных ограничений для экспорта зерна путем затягивания сроков оформления фитосанитарных сертификатов и проведения дополнительных лабораторных исследований качества зерна в подведомственных Россельхознадзору организациях. Действие указанных административных барьеров приводит к дополнительным издержкам производителей, которые переносятся на внутренних потребителей.

Меры по преодолению указанных негативных моментов приведены в подразделе 3.2.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 26 июля 2019 г. №211-ФЗ.

<sup>27</sup> Всего на территории России насчитывается 240 организаций, имеющих статус региональных операторов, а разброс между минимальным и максимальным тарифом в различных МО страны составляет более 26 раз.

<sup>28</sup> С учетом сжатых сроков на подготовку, согласно заключению Совета при Президенте РФ по правам человека, субъекты Федерации разработали свои территориальные схемы с нарушением закона об отходах, почти 80% регионов не предусмотрели в схемах отдельный сбор отходов.

<sup>29</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 08.12.2019 № 577 «Об утверждении размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов маркировки, необходимых для формирования средств идентификации и обеспечения мониторинга движения товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а также о порядке ее взимания».

### 3. НАПРАВЛЕНИЯ МЕР

Значимое влияние на инфляцию во второй половине 2017 г. – 2019 г. оказывали такие немонетарные факторы, как институциональные и налоговые изменения, динамика предложения продовольствия и цен нетбэк. Влияние налоговых изменений (в первую очередь повышение ставки НДС) носило временный характер, оно не содержало в себе среднесрочных инфляционных рисков. Напротив, факторы со стороны предложения продовольствия, ценообразования на основе закона единой цены, несовершенной конкуренции сохраняют потенциал инфляционных рисков.

#### 3.1. Сглаживание влияния предложения продовольствия

Банк России поддерживает дальнейшую реализацию в агропромышленном комплексе мер, направленных на обеспечение устойчивости и эффективности функционирования продовольственного рынка страны, модернизацию производства, развитие транспортных, логистических сетей.

Важным механизмом развития АПК является строительство и обеспечение работы объектов производства, первичной и последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

В целях развития системы финансирования предприятий АПК через механизмы ГЧП при активном участии Банка России принят Федеральный закон от 29.07.2018 № 281-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» и в статью 7 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устраняющий правовые риски реализации проектов по строительству и (или) реконструкции объектов по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции.

Одним из способов привлечения финансирования в проекты, реализуемые на принципах ГЧП, является эмиссия облигаций. Нормативными актами Банка России предусмотрены различные льготы как для частных партнеров – эмитентов облигаций в части допуска ценных бумаг к организованным торгам<sup>1</sup> (в частности, снижены требования по объему выпуска, смягчены требования к составлению и раскрытию (опубликованию) годовой консолидированной финансовой отчетности и порядку определения финансового результата), так и для инвесторов (например, для негосударственных пенсионных фондов смягчены требования по приобретению в портфель облигаций, выпущенных эмитентами-концессионерами, при условии что проекты реализуются в городах-миллионниках).

В целях развития механизмов финансирования проектов, особенно долгосрочных, в области обеспечения населения продовольствием утверждена дорожная карта Банка России по развитию института длинных денег в Российской Федерации. Дорожная карта содержит мероприятия в отношении заемщиков и кредиторов (инвесторов), а также инструментов и инфраструктуры финансового рынка, реализация которых позволит увеличить объемы долгосрочных инвестиций, в том числе в проекты, связанные с логистикой на продовольственном рынке. В частности, предусмотрены следующие мероприятия:

- изменение (совершенствование) законодательных актов о ГЧП и концессионных соглашениях в части проектного финансирования;
- снятие регуляторных барьеров для использования специализированных обществ проектного финансирования;

<sup>1</sup> Положение Банка России от 24.02.2016 № 534-П «О допуске ценных бумаг к организованным торгам».

- создание стандартов саморегулируемых организаций по раскрытию информации по облигациям, выпускаемым для финансирования инфраструктурных проектов;
- увеличение допустимой доли вложений в корпоративные облигации средств страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика;
- введение права негосударственных пенсионных фондов (НПФ) не переоценивать по рынку активы, удерживаемые до погашения, при определении стоимости чистых активов НПФ (в случае неизменности их кредитного качества).

### 3.2. Сокращение издержек, связанных с институциональными изменениями

Изменение институциональных условий может приводить к росту неопределенности и повышению издержек экономических агентов. Влияние факторов, указанных в подразделе 2.3.3, может быть снижено в рамках реализации плана мероприятий «Трансформация делового климата» (далее – план), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.01.2019 № 20-р в целях упрощения ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности в различных секторах экономики. При этом, как представляется, перечень мероприятий указанного плана может быть расширен.

**В части реализации системы** маркировки необходимо повышение прозрачности реализации системы посредством более активного взаимодействия с отраслевыми союзами, предприятиями реального сектора экономики на этапах планирования внедрения системы, информирования широкого круга лиц об основных этапах, сроках, временных и финансовых затратах на внедрение системы. Среди мер – размещение на сетевом ресурсе, посвященном внедрению системы, калькулятора расходов и материалов, содержащих пошаговое руководство и рекомендации для производителей, обязанных маркировать продукцию, с учетом реализованного опыта внедрения системы на товарных рынках (например, на рынке табака, меховых изделий).

В целях повышения уровня определенности участников рынка и формирования рациональных ожиданий целесообразно расширить коммуникации с бизнес-сообществом по разъяснению преимуществ использования системы, в том числе увеличения оборотов производимой продукции за счет снижения уровня фальсификата, укрепления имиджа бренда. Представляется необходимым проработать вопрос (с учетом мнений предприятий отрасли) об особенностях работы системы на различных рынках, включая выпуск подробной инструкции по внедрению системы маркировки и работы в системе.

Необходимо также рассмотреть вопрос о проработке технико-экономического обоснования целесообразности внедрения системы маркировки на отдельных товарных рынках и размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов. Так, следует провести расчет показателей эффективности проекта по результатам пилотных запусков, рассмотреть по итогам проведенного анализа вопрос о возможности снижения размера платы за оказание услуг по предоставлению кодов маркировки либо установки разного уровня платы для различных рынков<sup>2</sup>.

Среди вопросов к рассмотрению – возможность учета при утверждении сроков внедрения системы маркировки, сроков эксплуатации текущего оборудования с целью поэтапной заме-

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 791-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении модели функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации». Пункты «а» и «б» части 2 данной модели устанавливает, что базовыми принципами функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации являются «принятие решения о введении обязательной маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации на основе анализа целесообразности ее введения по конкретной группе товаров» и «обеспечение минимизации затрат участников оборота товаров при введении маркировки товаров средствами идентификации».

ны действующего оборудования на оборудование, оснащенное для работы с системой маркировки<sup>3</sup>.

Дополнительно необходимо рассмотреть вопрос о системном подходе к интеграции двух систем – «Меркурий» и системы маркировки, которые предназначены для работы с сырьем и готовой продукцией на разных этапах производства и реализации товаров.

Кроме того, в целях недопущения повышения финансовой нагрузки на субъекты МСП в связи с внедрением системы маркировки предлагается рассмотреть возможность создания региональных центров маркировки с государственным участием, которые обеспечат представителей малого бизнеса оборудованием, консультационной и технической поддержкой на этапе как регистрации в системе, так и сопровождения зарегистрированных в системе пользователей.

В части **процедуры сертификации зерна** в целях исключения практики навязывания услуг по проведению в подведомственных Россельхознадзору лабораториях исследований качества зерна необходимо во взаимодействии с участниками рынка проработать совершенствование механизма оценки качества зерна.

Кроме того, следует принять меры по сокращению сроков оформления фитосанитарного сертификата и устранению возможности отказов по формальным признакам путем применения современных информационных технологий дистанционной подачи и рассмотрения документов с возможностью отслеживания всех этапов согласования.

Все указанные меры могут благоприятным образом сказаться на улучшении делового климата, способствовать стабилизации цен и экономическому развитию.

### 3.3. Развитие конкуренции

Уровень конкуренции – системная рыночная характеристика, влияние на которую требует комплексного подхода и продолжительного времени. Важным механизмом создания условий для повышения ее качества является стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, и Банк России участвует в его внедрении.

В ближайшее время особое внимание должно быть уделено развитию конкуренции на рынке моторного топлива, чему должно содействовать развитие биржевых торгов.

#### 3.3.1. Развитие конкуренции в субъектах Российской Федерации

В целях содействия развитию конкуренции в регионах продолжается внедрение и совершенствование стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт). В 2018 г. Минэкономразвития России при участии Банка России внесло в Правительство Российской Федерации предложения по изменениям Стандарта, представленные федеральными министерствами, организациями и Банком России. Они, в частности, относились к организации работы по выявлению влияния несовершенной конкуренции на динамику потребительских цен, созданию правовых основ взаимодействия ТУ Банка России с региональными органами исполнительной власти в сфере содействия развитию конкуренции в части информационно-аналитического обмена. Новая редакция Стандарта, учитывающая также и предложения Банка России, была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2019 № 768-р.

- Работа в рамках Стандарта на региональном уровне проводится в формате деятельности коллегиальных органов, созданных при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, в состав которых могут входить представители ТУ Банка России. Приоритетными направлениями в данной работе выступают развитие конкуренции на региональных финансовых рынках, а также выявление узких мест на товарных рынках.

<sup>3</sup> По информации Некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация «Национальный Союз мясопереработчиков», срок службы весового и этикетировочного оборудования составляет 6–8 лет.

- В большинстве регионов представители ТУ Банка России участвуют в деятельности специализированных рабочих групп по направлениям деятельности региональных органов исполнительной власти и коллегиальных органов, сформированных в соответствии с требованиями Стандарта.

Помимо работы в рамках Стандарта, с 2018 г. во всех ТУ Банка России запущен пилотный проект по отработке методики выявления и анализа влияния несовершенной конкуренции и в целом немонетарных факторов на ценообразование в различных звеньях цепочки создания стоимости на рынках потребительских товаров и услуг, динамика и уровни цен на которые демонстрируют значимые отклонения от среднероссийского показателя. Конечная цель – выработка предложений, направленных на нивелирование влияния немонетарных факторов, и их представление в соответствующие органы исполнительной власти. Одним из наиболее эффективных форматов взаимодействия в рамках пилотного проекта являются рабочие группы по анализу ценообразования на отдельных рынках, созданные в конкретных регионах (в частности, почти во всех регионах Приволжского федерального округа). В указанные группы, кроме представителей ТУ Банка России и территориальных управлений ФАС России, входят представители региональных органов исполнительной власти. В частности, формат совместной работы с ФАС России закреплен в дополнительном соглашении о взаимодействии, заключенном 4 октября 2018 года<sup>4</sup>.

### **3.3.2. Сокращение влияния несовершенной конкуренции на рынке моторного топлива**

Эффективным инструментом сокращения влияния несовершенной конкуренции на рынке моторного топлива является развитие организованных (биржевых) торгов. Развитие организованной (биржевой) торговли в Российской Федерации определено в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции<sup>5</sup>.

Дальнейшее развитие рыночных принципов ценообразования и повышение уровня конкуренции на рынке нефтепродуктов позволят в будущем избежать необходимости использовать в отдельных случаях методы ручного управления. Ключевой мерой по усилению роли биржевого рынка и снижению его чувствительности к поведению производителей может стать разработка механизма ограничения волатильности объемов продаж на биржевых торгах при одновременном внедрении экономических механизмов демпфирования ценовых колебаний на внутреннем рынке нефтепродуктов, в том числе с использованием мер налогового стимулирования производителей к участию в биржевых торгах<sup>6</sup> (в том числе с учетом международного опыта).

Кроме того, Банк России в рамках своей компетенции по развитию биржевой инфраструктуры полагает одной из важнейших задач обеспечения ее конкурентоспособности создание недискриминационных условий предоставления доступа к биржевым товарам всем участникам рынка. Необходимо охватить сервисами биржевых торгов как можно большее число участников данного рынка (потребителей, независимых продавцов и покупателей, транспортно-логистических компаний), с предоставлением им доступа к бирже как напрямую, так и через профессиональных посредников (товарных брокеров). Этому может способствовать поддержка проекта развития мелкооптовой торговли нефтепродуктами на бирже.

Вместе с тем упрощение доступа на организованные торги должно сопровождаться усилением мер контроля за поведением участников торгов. Банком России приняты меры для повышения дисциплины исполнения биржевых договоров (увеличены ставки денежного обеспечения и размеры неустоек за неисполнение сделок).

<sup>4</sup> Подробнее см.: <http://www.cbr.ru/press/event/?id=2135#highlight=соглашение>.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

<sup>6</sup> Постановлением Правительства РФ от 29.12.2018 № 1720 определены минимальные величины реализации бензина и дизельного топлива класса 5 на биржевых торгах, что является условием для получения нефтяными компаниями налоговых вычетов по механизму обратного акциза.



Необходимо продолжить развитие института товарных брокеров в части обеспечения прозрачности совершаемых ими операций в интересах клиентов, что позволит транслировать биржевую цену вплоть до конечных потребителей, очистив ее от посреднических комиссий (которые должны оплачиваться отдельно, а не включаться в цену на топливо). Одним из условий осуществления указанной меры является аккумулирование на бирже информации обо всех внебиржевых договорах реализации нефтепродуктов.

Меры Банка России (вместе с дальнейшим развитием института товарного посредничества) в том числе направлены на снижение уровня спекулятивного воздействия на ценообразование.

Одним из приоритетных направлений развития биржевой инфраструктуры является обеспечение проведения товарных поставок. Для указанных целей создан институт операторов товарных поставок, который призван гарантировать исполнение биржевых договоров, а также развитие организованных торгов не только на базисах мест производства нефтепродуктов (нефтеперерабатывающих заводов), но и в других точках ценообразования (например, местах хранения).

С точки зрения сокращения размаха ценовых колебаний на рынке нефтепродуктов необходимо делать планомерные шаги в направлении развития торгов поставочными и расчетными производными финансовыми инструментами (ПФИ), базисными активами которых являются товары, индексы цен на товарные активы, что необходимо для предоставления участникам товарного рынка возможности по управлению их финансовыми рисками посредством хеджирования.

Дополнительно следует отметить, что, в отличие от рынков ценных бумаг и ПФИ, на которых регулятором самих инструментов (акций, фьючерсов и других) также выступает Банк России, на товарном рынке в том виде, как он сейчас организован (наличный (спотовый) рынок), широкими полномочиями и соответствующей экспертизой обладают Федеральная антимонопольная служба, профильные министерства. Например, различные злоупотребления на товарном рынке (изъятие товара из обращения, установление монопольно высоких/низких цен, злоупотребление доминирующим положением, ценовые сговоры) – это сфера компетенции ФАС России. В связи с этим Банк России, ФАС России и ФНС России 10 декабря 2015 г. подписали соглашение «О сотрудничестве по развитию товарных рынков», в рамках которого был создан постоянно действующий орган, обеспечивающий оперативное решение вопросов межведомственного взаимодействия и общей координации в рамках реализации стратегических проектов, – биржевой комитет (в настоящее время в его работе также принимают участие представители Минэнерго, Минсельхоза и других государственных органов). Биржевой комитет проводит работу по развитию организованных (биржевых) торгов такими товарами, как сельскохозяйственная продукция (зерно, сахар), продукция нефтегазохимического комплекса, природный газ, лес, сырая нефть, минеральные удобрения, уголь и другие.

### 3.4. Тарифное регулирование

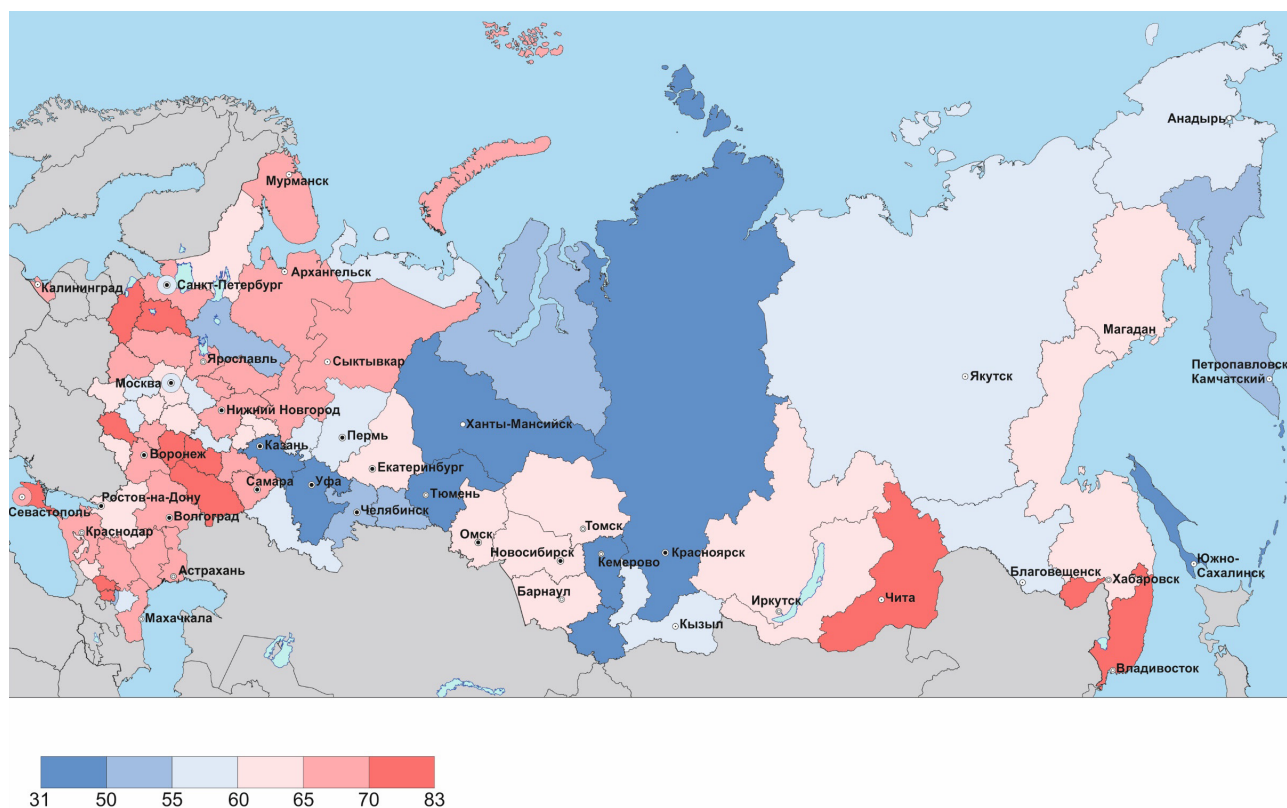
По мнению экспертов<sup>7</sup>, для системного снижения инфляционных рисков в коммунальной сфере необходимо стимулировать снижение системных затрат при сохранении надежности и качества предоставляемых услуг. Для этого необходимы меры, направленные:

- на снижение издержек поставщика, включая продление ресурса оборудования;
- на уменьшение количества посредников, укрупнение снабжающих организаций;
- на поддержку энергосбережения посредством частичной тарифной компенсации при условии снижении потребления;
- на оптимизацию действующих схем посредством содействия конкуренции проектов и организаций.

<sup>7</sup> Стратегия развития теплоснабжения и когенерации в Российской Федерации до 2025 года. Разработчики: НП «Энергоэффективный город», НП «Российское теплоснабжение», Профессиональный энергетический клуб.

УРОВЕНЬ ИЗНОСА КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В 2017 Г.  
(%)

Рис. 24



Источник: Минстрой России.

Основой ценообразования в коммунальной сфере должно стать формирование тарифных формул, позволяющих потребителю или муниципалитету выбирать тарифное меню и гарантирующих соответствие тарифов уровню качества и надежности. При этом должна быть упрощена процедура утверждения цен (тарифов), которая в настоящее время предполагает установление отдельного тарифа для каждого оператора того или иного рынка. Возможными методами формирования тарифной формулы являются:

- сравнение с имеющимися аналогами, соответствующими уровню качества и надежности (например, «альтернативная» котельная<sup>8</sup>);
- нормирование затрат топлива, электроэнергии, срока службы оборудования и других параметров (эталонные затраты)<sup>9</sup>;
- установление предела возможной цены для потребителей исходя из стоимости альтернативных способов ресурсообеспечения в данной конкретной системе (уровень тарифа, с одной стороны, должен быть достаточным для обеспечения конкурентного качества услуг, а с другой – не должен подталкивать потребителя к поиску альтернатив).

Учитывая высокий износ коммунальных сетей (рис. 24), остро стоит вопрос об увеличении инфраструктурных инвестиций. Кроме того, необходимо изменение принципиальных подходов к качеству конструкций и строительства. Например, по мнению экспертов, требуется детальная актуализация ГОСТов и сводов правил, определяющих требования к изготовлению, проектированию и строительству тепловых сетей, с введением дополнительных требований, обеспечивающих длительный срок службы (до 50 лет).

<sup>8</sup> Дополнения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», внесенные в 2017 году.

<sup>9</sup> Например, двухставочный тариф: ставка за энергию рассчитывается от согласованного удельного расхода топлива, электроэнергии и воды на реализацию (или отпуск) единицы тепловой энергии; ставка за мощность определяется по нормативу на единицу обслуживания.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства достаточно высок потенциал ГЧП (в том числе в рамках концессионных соглашений). Определение в концессионном соглашении будущих доходов концессионера повышает инвестиционную привлекательность коммунального сектора, а также позволяет органам власти (концедентам) на стадии организации конкурса определять возможные предельные уровни изменения тарифов, а потребителям – получать информацию о динамике тарифов на коммунальные услуги в будущих периодах. В то же время, по мнению экспертов, в целях повышения эффективности проектов подготовку и проведение конкурсов на концессию и аренду целесообразно передать от муниципалитетов третьим лицам – организациям, имеющим специалистов, внесенных в действующий «Государственный реестр специалистов по организации и проведению торгов». Со своей стороны Банк России ставит приоритетной задачей развития финансового рынка в регионах и распространения практики финансирования проектов ГЧП за счет выпуска облигаций.

Об опыте применения концессионной модели финансирования проектов в сфере обращения с ТКО см. приложение 1.

### **3.5. Оценка инфляционного воздействия**

Важнейшим направлением снижения влияния немонетарных факторов инфляции является оценка инфляционного воздействия решений, принимаемых в рамках проводимой экономической политики. Подобная оценка позволит обеспечить координацию мер государственной политики, реализуемых Правительством России во взаимодействии с Банком России.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1. Опыт применения концессионной модели финансирования проектов в сфере обращения с ТКО

В Ханты-Мансийском АО 18 декабря 2017 г. было подписано первое концессионное соглашение о строительстве комплексного межмуниципального полигона для размещения, обезвреживания и обработки твердых коммунальных отходов для городов Нефтеюганск и Пыть-Ях, поселений Нефтеюганского района.

**Концессионер:** компания – ООО «Ресурсосбережение ХМАО», имеющая опыт и возможности финансирования, создания и эксплуатации комплексных систем по переработке и захоронению ТКО.

**Концедент:** субъект Российской Федерации – ХМАО, от лица которого выступает уполномоченное лицо – Департамент промышленности.

По условиям концессионного соглашения ООО «Ресурсосбережение ХМАО» строит инфраструктуру и инженерные сооружения по обращению с отходами и оснащает объект всей необходимой техникой и оборудованием. После чего все объекты концессионного соглашения переходят в собственность субъекта. Концессионер на праве владения и пользования осуществляет эксплуатацию объектов, модернизацию, ремонт и техническое обслуживание, а также обеспечивает возврат привлеченных инвестиций с заранее установленной доходностью.

**Общие параметры проекта.** Общая площадь участка, отведенного под строительство полигона – свыше 32 га. На объекте будет происходить сортировка отходов, отбор коммерческих фракций, которые пойдут на дальнейшую переработку и продажу. Площадь участка захоронения уплотненных отходов – свыше 2,5 млн кубических метров. Срок эксплуатации – не менее 20 лет.

#### СХЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ



Примечание. НВВ – необходимая валовая выручка, ПВО – представитель владельца облигаций, ВМР – вторичные материальные ресурсы.

## Приложение 2. Список сокращений названий федеральных округов Российской Федерации

**ДФО** – Дальневосточный федеральный округ

**ПФО** – Приволжский федеральный округ

**СЗФО** – Северо-Западный федеральный округ

**СКФО** – Северо-Кавказский федеральный округ

**СФО** – Сибирский федеральный округ

**УФО** – Уральский федеральный округ

**ЦФО** – Центральный федеральный округ

**ЮФО** – Южный федеральный округ