

ВОПРОСЫ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЫНКАХ АВТОМОБИЛЬНОГО ТОПЛИВА



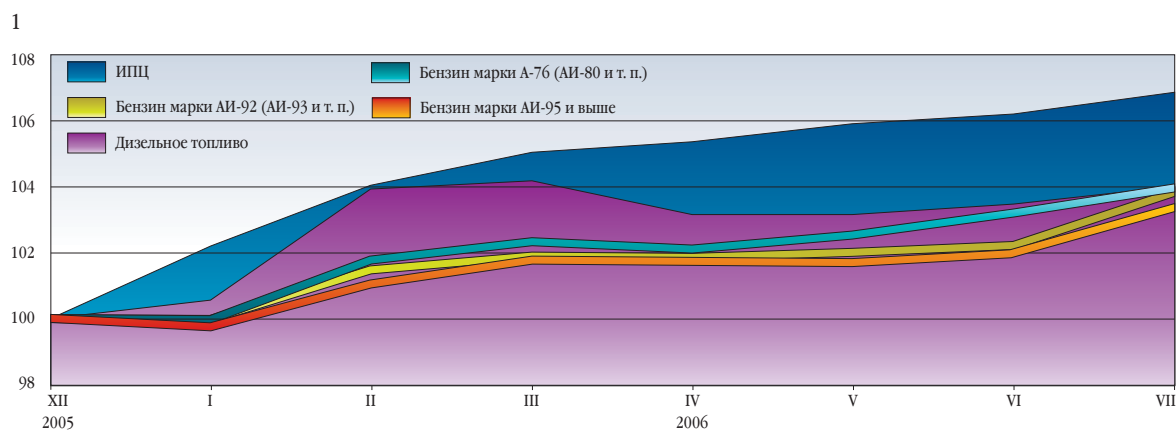
ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Анатолий Николаевич Голомолзин

Динамика цен на автомобильное топливо: статистика, опасения и уроки недавнего прошлого

Как показывают результаты мониторинга, осуществляемого силами территориальных управлений ФАС, а также по данным Федеральной службы государственной статистики, рост розничных цен на автомобильное топливо в первом полугодии 2006 года отставал от темпов изменения индекса потребительских цен.

Имеет место характерное для последних полутора лет сезонное колебание темпов роста цен на нефтепродукты, близкое к темпам потребительской инфляции. Опасения обусловлены тем, что, к сожалению, подобная относительная ценовая стабильность была не всегда и установилась после того, как в 2004 году имел место двух-трехкратно опережающий рост потребительских цен на нефтепродукты по сравнению с ростом потребительских цен на товары и услуги.

Волатильность оптовых цен существенно более высокая, нежели розничных. На розничных рынках реализации автомобильного топлива колебания оптовых цен демпфируются, чему способствует более высокий уровень конкуренции в розничном секторе, где доля независимых АЗС по стране оценивается примерно в 50%. Соответственно, нельзя делать выводы или прогнозы о динамике потребительских цен на нефтепродукты (которые тем не менее периодически появляются), опираясь на данные о краткосрочной динамике оптовых цен предыдущих периодов.



ИНДЕКС ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН НА ТОВАРЫ И УСЛУГИ И ИЗМЕНЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН НА БЕНЗИН АВТОМОБИЛЬНЫЙ И ДИЗЕЛЬНОЕ ТОПЛИВО (НА КОНЕЦ ПЕРИОДА, В ПРОЦЕНТАХ К ДЕКАБРЮ 2005 ГОДА)

Нарушение и наказание?

Россияне помнят и «бензиновый» кризис 1999–2000 годов. За время кризиса антимонопольными органами было возбуждено порядка 40 дел и изъято в бюджет около 50 млн. рублей, необоснованно полученных продавцами автомобильного топлива.

Так, наказанием за картельный сговор в Санкт-Петербурге в 2000 году стало изъятие необоснованно полученного дохода примерно в 10 млн. рублей. Последствия же были гораздо серьезней. Когда продавцы бензина, сговорившись, повысили цены в два раза, они таким образом «раскачали» ситуацию в экономике Северо-Западного региона, а затем бензиновый кризис распространился на всю страну. Поэтому даже одно нарушение может привести к крупномасштабным негативным последствиям для экономики.

По имеющимся оценкам, более 15% продаж на внутреннем рынке осуществляется с помощью различных стимулирующих мер (скидки, отсрочки платежа и т.п.). Принудить потребителей покупать по завышенным ценам нефтепродукты можно только в условиях олигопольных или монопольных рынков, а также в результате злоупотреблений доминирующим положением на рынке или в результате ценовых сговоров.

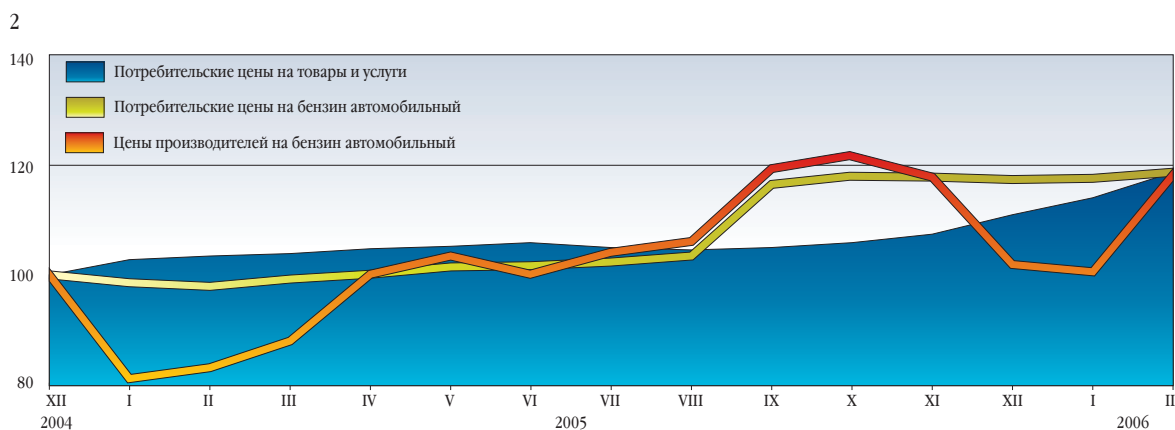
В 2004 году были подтверждены факты нарушений антимонопольного законодательства по 10 из 20 возбужденных дел, в 2005 году также установлено 10 фактов нарушений из 15 возбужденных дел. По выявленным нарушениям антимонопольного законодательства в доход федерального бюджета было перечислено около 100 млн. рублей. Вопрос изъятия около 150 млн. рублей – доходов, необоснованно полученных вследствие нарушения антимонопольного законодательства, – находится в стадии судебных разбирательств.

Повышение санкций за нарушения антимонопольного законодательства

Как показывает статистика нарушений антимонопольного законодательства, более половины из них совершаются повторно. Это происходит по причине того, что санкции явно несоизмеримы с последствиями, возникающими из-за нарушений антимонопольного законодательства. Максимальная санкция, которая действует сейчас за неисполнение предписаний антимонопольного органа, составляет 5000 МРОТ, или 500 000 рублей.

В настоящее время в Государственную Думу РФ Правительством РФ внесен проект поправок в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП), который вместо привязывания штра-





ДИНАМИКА ЦЕН НА СВЕТЛЫЕ НЕФТЕПРОДУКТЫ (ПО ДАННЫМ РОССТАТА)
ИНДЕКСЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН И ЦЕН ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА КОНЕЦ ПЕРИОДА, В ПРОЦЕНТАХ К ДЕКАБРЮ 2004 ГОДА)

фов к размерам МРОТ вводит так называемые оборотные штрафы. В рамках законопроекта планируется, что для наиболее опасных с точки зрения антимонопольного законодательства нарушений, а именно картельных сговоров, максимальный штраф может составить 4% от годового оборота компании. Для злоупотребления доминирующим положением на рынке предусмотрена санкция в виде 2% от годового оборота. В данном случае применяется идеология антимонопольного законодательства зарубежных стран, например, стран ОЭСР, несмотря на то, что Россия еще не вышла на те пороговые значения, которые используются, скажем, в Европе и в США, – до 10% от годового оборота. Кстати, сейчас в ЕС говорят о необходимости повышения этого порога до 30%.

Еще одна новелла поправок в КоАП – введение механизма смягчения наказания для лиц, которые раскаялись в своем участии в сговоре. За рубежом раскрываемость картелей после введения механизмов смягчения наказания повысилась в разы. Можно прогнозировать, что в условиях повышения санкций за нарушение антимонопольного законодательства этот механизм заработает и в России.

Картельные сговоры

Примерно половина дел – это ценовые сговоры. Обычно такого рода нарушения для антимонопольной практики не характерны: на других товарных рынках доля дел по статье «соглашения, согласованные действия» составляет менее 5%. Чтобы повысить эффективность работы антимонопольных органов в новой редакции Закона «О защите конкуренции», которая вступает в силу со середины октября 2006 года, введено новое понятие «согласованные действия». Ранее бывали случаи, когда суды настаивали на том, что фактом, подтверждающим наличие сговора, может быть только соглашение. На практике же это скорее исключение, чем правило.

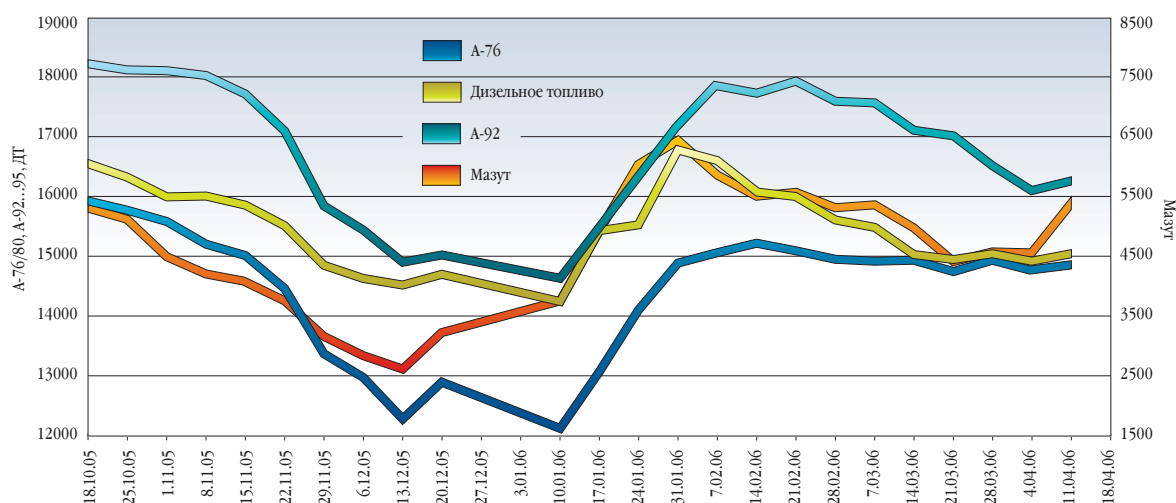
Еще одна новелла этого закона – понятие «координация деятельности», применение которого позволяет выявлять согласованные действия, когда одно из лиц не является непосредственным производителем товаров, но имеет возможность координировать деятельность производителей.

Злоупотребления доминирующим положением на рынке

Доля нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением на рынках нефти или нефтепродуктов, в том числе путем установления монополично-высоких цен, ценовой дискриминации, составляет около 25–30% от общего количества нарушений, зафиксированных на этих рынках. Опыт показывает, что в регионах, где имеется доминирующая компания, в том



3



ДИНАМИКА ОПТОВЫХ ЦЕН НА НЕФТЕПРОДУКТЫ (ПО ДАННЫМ РУССКОГО ТОПЛИВНОГО АГЕНТСТВА)
ДИНАМИКА СРЕДНИХ ЦЕН ПРЕДЛОЖЕНИЙ

числе в розничном секторе, уровень цен выше, чем в регионах с развитым уровнем конкуренции. Происходит это потому, что потребители лишены возможности выбора поставщика топлива. Даже в регионах, где нет доминирующей компании, рынки фактически монополизированы двумя-тремя ВИНК. Исключением из этого правила являются разве что Санкт-Петербург и Москва.

Действующий до середины октября 2006 года Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» основан на парадигме «один крупный монополист, много мелких игроков» и не чувствует современных особенностей рынка. Жизнь рисует совершенно другую картину: сейчас преобладают рынки, имеющие олигопольный характер. В новой редакции Закона «О защите конкуренции» введено новое понятие – «совместное доминирование». Новая редакция в полной мере отражает реалии олигопольных рынков, к которым могут быть отнесены рынки нефти и нефтепродуктов. Они характеризуются ограниченным количеством игроков, которым не надо заключать соглашений о согласованной политике. Это объясняется тем, что вход на рынок новым участникам ограничен, это рынки с устоявшимися долями его участников, им легко проводить политику, направленную на выдавливание с рынка независимых от них операторов, на ущемление интересов контрагентов.

Антиконкурентные действия органов власти

Антиконкурентные действия органов власти составляют 15–20% нарушений. Так, Правительство Москвы выделило все участки под застройку АЗС одной компании, а все остальные участники рынка, которых на территории города немало, не имели возможности для дальнейшего развития своего бизнеса. По этому факту было возбуждено дело, выдано предписание об устранении нарушений. Правительство Москвы обжаловало это решение в суде, но после прохождения трех инстанций суд подтвердил законность и обоснованность решения ФАС.

Руководителям субъектов Федерации и главам муниципальных образований ФАС направила рекомендации о правилах выделения участков под строительство АЗС: все участки должны выделяться в рамках открытых тендеров, чтобы обеспечить возможность участия операторов различного уровня. Из большинства субъектов Федерации уже поступили ответы, подписанные первыми лицами, о согласии с нашими рекомендациями.

Причина роста цен кроется не только в нарушении антимонопольного законодательства. Основными факторами, влияющими на ценообразование, являются факторы, характе-



ризующие структуру рынков, конъюнктура внешних рынков, ситуация с налогообложением. Соответственно, меры, направленные на улучшение ситуации, должны иметь комплексный и вместе с тем проконкурентный характер.

Монопольная (олигопольная) структура рынка нефти и нефтепродуктов

На рынке нефти и нефтепродуктов произошли достаточно серьезные реформы еще в середине 1990-х годов, когда произошло разделение естественно-монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности, – транспортировка нефти и нефтепродуктов были отделены от процессов добычи и реализации нефти и нефтепродуктов. Тем не менее структурные реформы не были доведены до конца. В результате реализации приватизационных указов произошел территориальный раздел рынка между вертикально интегрированными компаниями. Условия конкуренции из потенциальных перешли в разряд дружественной конкуренции, сложившейся на олигопольных рынках.

После реализации приватизационных указов в 1992–1995 годах сформировался рынок вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), которые доминировали по поставкам нефтепродуктов на региональных рынках.

ВИНК имеют возможность поставлять нефть на экспорт или перерабатывать ее внутри страны на собственных НПЗ и продавать на внутреннем рынке по ценам, близким к ценам внешнего рынка. Независимые же нефтедобывающие компании имеют возможность продать нефть на внешнем рынке, а также на внутреннем рынке, но уже по трансфертным ценам нефтяных компаний. Соответственно, они имеют совершенно несимметричную структуру доходов от совокупных продаж на внешнем и внутреннем рынках.

Цена на нефть на внутреннем рынке составляет около 40% от цены на внешнем рынке, цена на автомобильное топливо – порядка 70%. Ценовая политика на рынке формируется в основном вертикально интегрированными нефтяными компаниями, оставляя на периферии независимые нефтяные добывающие компании и независимые АЗС. За последние пять лет доля малых и средних независимых нефтедобывающих компаний сократилась с 13 до 5%. Доля независимых АЗС сократилась примерно с 65 до 50%. Сокращение произошло в пользу ВИНК. При этом продолжают процессы консолидации ВИНК – их количество сократилось с 12 до семи.

В ходе контроля ФАС крупных сделок основным нефтяным компаниям были выданы предписания, направленные на обеспечение конкуренции в сферах, сопряженных с нефтепереработкой. Нефтяные компании обязаны при наличии технической возможности на недискриминационных условиях обеспечивать возможность перерабатывать нефть как для «своих» компаний, входящих с ними в одну группу, так и для «чужих». Важно, чтобы независимые нефтетрейдеры имели возможность доступа на НПЗ. Реализовать эту задачу достаточно сложно – участники рынка зачастую боятся подавать жалобы, опасаясь нажить себе врагов в лице нефтепереработчиков и лишиться перспектив бизнеса.

Оптовые цены на топливо оказывают определяющее влияние на бизнес розничной реализации нефтепродуктов; возможности самостоятельной ценовой политики последних также ограничены давлением потребительского спроса.

Поглощение независимых АЗС создает проблемы для рынка. Один из таких случаев был выявлен и пресечен в Ульяновске. Судебные разбирательства по этому поводу прошли несколько циклов от суда первой инстанции до кассационной инстанции, в конечном итоге судебными инстанциями была подтверждена правомочность решения ФАС в данном конкретном случае.

Цены на нефть на внутреннем рынке зависят от ценовой политики ВИНК. Как нефть независимых компаний, так и нефть других ВИНК приобретает, во многом ориентируясь на сложившееся внутри компании ценообразование. Поэтому часто рынок нефти в стране называют «квазирынком».



Способствовать развитию конкуренции и появлению новых игроков на рынке нефти и нефтепродуктов будут не только новеллы, предлагаемые ФАС в новой редакции Закона «О защите конкуренции», но и поправки в отраслевые законодательства. Так, в проекте закона «О недрах» предлагается ввести инструмент антимонопольного контроля использования ограниченных природных ресурсов. Он предполагает два механизма: один – это ясные прозрачные конкурсные процедуры (с преобладанием аукционного принципа) выделения прав пользования природными ресурсами, в том числе в сфере нефтедобычи. Второй – это механизм, позволяющий не допустить концентрацию в одних руках прав на использование этих ограниченных природных ресурсов. В рамках этих процедур в том числе будут оговорены и условия недропользования малыми и средними компаниями.

Формирование инфраструктуры рынка и организация биржевой торговли

Одна из серьезнейших проблем рынка нефти и нефтепродуктов – отсутствие соответствующей необходимым требованиям инфраструктуры рынка. Государство устранилось от ее формирования, понадеявшись на «невидимую руку» рынка. Но по историческим меркам десятка лет оказалось недостаточно, чтобы сформировать надлежащие институты рынка, такие как биржевая торговля.

Тема формирования инфраструктуры рынка актуальна и в сфере нефти и нефтепродуктообеспечения, и в сфере газоснабжения, равно как и в других сферах, таких как электроэнергетика, железнодорожный транспорт. С момента принятия поправок в законодательство о поставках для государственных нужд, которые были в свое время подготовлены совместно ФАС и Минэкономразвития России, ситуация в этой сфере изменилась достаточно кардинально.

Если еще недавно вопросы организации биржевой торговли были предметом договоренности участников рынка либо их доброй воли, то в новой главе этого закона сказано, что поставки товаров для государственных нужд, если они имеют биржевую природу, по решению Правительства РФ могут осуществляться в режиме биржевой торговли. Таким образом, госзакупки выступают как механизм запуска биржевой торговли.

В ближайшее время произойдут достаточно серьезные изменения. Во-первых, нефтепродукты попадут в перечень Правительства РФ, согласно которому товары или услуги будут приобретаться только на аукционе. Возможны различные варианты организации аукционов, в том числе с применением электронных технологий.

Во-вторых, сейчас идут подготовительные работы для запуска биржевой торговли нефтепродуктами и нефтью. Поскольку в режиме самоорганизации биржевая торговля не состоялась, государство решило начать с себя и организовать закупки для государственных нужд в режиме биржевой торговли. В этот подготовительный процесс наряду с органами государственной власти (Минэкономразвития России, ФАС, ФСФР, Минпромэнерго России) вовлекаются участники рынка (продавцы и покупатели нефти и нефтепродуктов), инфраструктурные организации (такие как ОАО «АК «Транснефтепродукт», ОАО «РЖД», ОАО «АК «Транснефть»), представители биржевого сообщества, эксперты.

Предполагается создать биржевой рынок наличного товара, рынок производных поставочных инструментов, создать механизмы материального и финансового обеспечения торгов и их ликвидность.

Важно задействовать в этих процессах систему Росрезерва с целью осуществления товарных интервенций и закупок таким образом, чтобы воздействовать на ситуацию в период существенного изменения конъюнктуры рынка. В условиях возникновения дефицита, в условиях ценовых всплесков государство должно иметь такие рыночные инструменты воздействия на ситуацию.

С формированием института биржевой торговли, с задействованием в этой цепочке Росрезерва ситуация может улучшиться, хотя мы понимаем, что это не единственный инструмент воздействия, но в комплексе мер в среднесрочной перспективе, в отдаленной перспективе это позволит качественно улучшить ситуацию.



Спрос и предложение на биржевом рынке

На начальном этапе спрос предполагается обеспечить за счет приобретения нефтепродуктов для государственных нужд – порядка 5% от совокупного спроса по стране. Если добавить потребности контролируемых государством хозяйствующих субъектов, то эта доля может еще увеличиться примерно до 20% от суммарного потребления нефтепродуктов в стране.

Вопрос в том, как стимулировать предложение, чтобы поставщики нефти и нефтепродуктов торговали на биржевых площадках. В частности, сейчас обсуждается ряд стимулирующих мер. Мы не склонны к тому, чтобы принимать решения, которые заставляли бы нефтяные компании в обязательном порядке продавать на биржевых площадках какие-то объемы нефти или нефтепродуктов, что, естественно, можно сделать только при помощи федерального закона.

Применения стимулирующих мер будет достаточно для того, чтобы сделать этот инструмент торговли привлекательным для участников рынка. В частности, речь идет о том, чтобы стимулировать торговлю в режиме биржевых торгов на внутреннем рынке посредством снижения ставок акцизов для тех, кто продает нефтепродукты на внутреннем рынке на биржевой площадке.

Для тех, кто продает экспортные контракты на биржевой площадке, есть предложение применять меры стимулирования посредством снижения таможенных пошлин. Таможенная пошлина составляет сейчас значительную величину – порядка 220 долларов на тонну. Скидки по пошлинам могут оказать значительное стимулирующее воздействие на предложение для того, чтобы в итоге цена, формируемая на биржевой площадке, действительно была рыночной.

Посредством организации биржевой торговли упорядочится система взаимоотношений между участниками рынка и государством как покупателем нефтепродуктов. За счет того, что формируются рыночные ценовые сигналы, это по цепочке сопряженных связей позволяет значительно улучшить ситуацию в экономике, в частности, позволяет сделать надлежащими условия для формирования налогооблагаемой базы. Точкой отсчета будут рыночные индикаторы, а не трансфертные цены, которые в настоящее время применяются по цепочке реализации от добычи нефти до потребления нефтепродуктов.

Основной целью формирования внутренних организованных, в том числе биржевых, рынков является формирование цивилизованных рыночных отношений и справедливой рыночной конкуренции. Это будет способствовать перемещению средств со спекулятивных финансовых рынков на рынок реального сектора, привлечению инвестиций, в том числе иностранных, в реальный сектор экономики, межотраслевому переливу капитала.

Создаются предпосылки для устойчивости роста экономики наряду с другими мерами, которые в настоящее время предпринимаются по кардинальному улучшению ситуации на фондовом рынке, включая выпуск IPO и вовлечение в этот процесс отечественных коллективных, социально ориентированных инвесторов, таких как пенсионные фонды. Такие меры позволяют обеспечить не только эффективное функционирование, но и гарантировать эффективное развитие, в том числе привлечение инвестиций с использованием современных, эффективных и гибких финансовых инструментов.

Налоги и другие обязательные платежи и оптимизация их структуры и механизмов применения

Налоги и другие обязательные платежи составляют около 55% в конечной цене продаваемого литра бензина в нашей стране. В США доля налогов находится на уровне 30%, но в то же время во многих странах Западной Европы – на уровне 75–80%. Такая налоговая нагрузка не является чрезмерным бременем для ВИНК, о чем свидетельствует устойчивое многолетнее улучшение экономического положения компаний, прирост их выручки и прибыли. Задачи налоговой политики состоят в постепенном снижении налоговой нагрузки и осуществлении мер по ее оптимизации.



Наиболее существенное влияние на ситуацию на рынках нефти и нефтепродуктов оказывали и оказывают механизмы установления таможенных пошлин, порядок исчисления налога на добычу полезных ископаемых, порядок формирования и взимания акцизов на нефтепродукты.

Одна из проблем налогообложения – плоская шкала НДС. Долгое время именно ее применение создавало неравные условия хозяйствования для нефтедобывающих организаций. Устранение с рынка малых и средних нефтедобывающих компаний – прямое следствие плоской шкалы НДС.

Принятые в последнее время решения в этой сфере, направленные на освобождение от налогов на период освоения новых нефтедобывающих регионов, налоговые послабления для регионов с падающей добычей вносят позитивный вклад. Целесообразно дальнейшее совершенствование в этой сфере на основе комплексных изменений НДС, включая его привязку не только к мировым ценам на нефть, но и введение поправочных коэффициентов, учитывающих горно-геологические и экономико-географические условия месторождений, а также, что, по мнению ФАС России, является важным, – различные возможности и условия поставки нефти на внешний и внутренний рынки.

Акцизы на нефтепродукты – еще один постоянно дискутируемый вопрос. Принятое на 2007 год решение о неиндексации акцизов на нефтепродукты дает существенное послабление их производителям, учитывая, что акцизы составляют до 20% конечной цены. Что важно, через три года экспериментов было принято решение о возврате к прежней схеме взимания акцизов. Важно это с точки зрения упрощения налогового администрирования и с точки зрения выравнивания условий хозяйствования сбытовых организаций ВИНК и независимых АЗС.

С 2006 года вступили в действие поправки в налоговое законодательство, согласно которым ставки акцизов на прямогонный бензин станут такими же, как и на остальные бензины, поэтому экономические предпосылки для изготовления суррогатного топлива в значительной степени сократятся. Этот порядок необходимо распространить и на газовый конденсат.

Готовятся изменения в налоговое законодательство и в части стимулирования применения высококачественных топлив. Чем более высококачественное топливо применяется, тем ниже должны быть акцизы на нефтепродукты. Уже сегодня экологическая обстановка в городах России значительно хуже, чем в Европе или США. И это при том, что количество автомобилей на душу населения в России значительно ниже.

Динамика спроса и предложения на нефть и нефтепродукты

Спрос на автомобильные топлива характеризуется двойственно. На протяжении ряда лет имеет место устойчивый ежегодный рост автомобилей в стране, оцениваемый величиной более 3–5% ежегодно. По данным PricewaterhouseCoopers, общий рост продаж автомобилей в первом полугодии 2006 года составил 12% (в штуках) по сравнению с первым полугодием 2005 года, в том числе продажа российских брендов выросла на 1%, иномарок российского производства – на 39%, импорт новых автомобилей – на 61%. При этом импорт подержанных иномарок упал на 36%. Объем рынка в долларовом выражении в первом полугодии 2006 года составил 12,1 млрд. долларов, что на 14% выше первого полугодия 2005 года. Впервые более половины всех потраченных на покупку автомобилей средств пошли на приобретение новых импортных автомобилей (6,4 млрд. долларов).

По прогнозам PricewaterhouseCoopers, объем продаж автомобилей в 2010 году может превысить 2,4 млн. единиц, более половины из которых будут произведены в России. А ожидаемый прирост производства иномарок в России в 2006–2010 годах составит около 380%. Будет ли в этих условиях удовлетворен повышенный спрос на высококачественное автомобильное топливо? Государство со своей стороны приняло решение об обнулении ввозных таможенных пошлин на оборудование для НПЗ. Пока из нефтяных компаний только ОАО «ЛУКОЙЛ» имеет программу модернизации своей нефтепереработки, позволяющей существенно нарастить



объемы переработки (производство автомобильных бензинов будет увеличено с 3 млн. тонн в 2005 году до 6,6 млн. тонн в 2014 году) и повысить качество продукции (в 2006–2009 годах до стандарта «Евро-3», а в 2010–2012 годах – до «Евро-4»).

Средняя начисленная заработная плата в России возросла за 2005 год на 26% и в январе 2006 года составила, по данным Росстата, 9282 рубля. Темп роста заработной платы более чем в два раза превысил темпы роста потребительской инфляции. Для сравнения: в США за год средняя заработная плата возросла на 3,5%. По оценкам, средняя заработная плата в США превышает среднюю заработную плату в России почти на порядок – примерно в 9 раз. Если исходить из паритета покупательной способности, разрыв может несколько сократиться.

Вместе с тем розничные цены на бензин в США уже вполне соизмеримы с розничными ценами на бензин в России. Это при том, что США – это страна – импортер нефти, они покупают нефть на внешнем и на внутреннем рынках по биржевым ценам на уровне 75 долларов за баррель. Цены внутреннего российского рынка нефти составляют около 11 тыс. рублей за тонну, или примерно 35 долларов за баррель. В структуре российской и американской цены налоговая и затратная составляющие меняются местами.

Проблемой для России является то, что уровень доходов различается очень существенно. Уже много лет сохраняется 14-кратный разрыв в доходах 10% наиболее и наименее обеспеченных граждан. Заработная плата по отраслям различается до 6 раз. Весьма существенны межрегиональные различия в уровне жизни.

Наименее обеспеченные граждане эксплуатируют автомобильный парк, имеющий возраст более десяти лет, а это, по данным МВД России, – примерно половина от общего парка. Опережающий рост цен именно на низкооктановое топливо усугубляет негативные последствия, в том числе в социальной сфере. В то же время дизельное топливо и А-76 потребляются сельским хозяйством, что также создаст проблемы в периоды весенних и осенних полевых работ. Перечисленное заставляет самым внимательным образом учитывать социальный фактор при принятии решений.

На внутреннем рынке одним из ключевых факторов являются изменения сезонного спроса. На ситуацию могут также повлиять данные о коммерческих запасах нефти и нефтепродуктов, о технических возможностях по переработке нефти, плановых и внеплановых остановках НПЗ и др.

Вопросы недискриминационного доступа к услугам естественных монополий

Согласно Закону «О естественных монополиях» доступ к системе магистрального трубопроводного транспорта обеспечивается пропорционально объему добытой и сданной в трубу нефти.

Новый Закон «О защите конкуренции» определил, что правила доступа к услугам естественных монополий определяются в порядке, установленном Правительством РФ.

Существует постановление Правительства РФ об основных условиях использования системы магистральных трубопроводов. Сейчас разрабатывается новая редакция этого документа. Главный принцип этого документа – детализировать технические, экономические и информационные требования, ранее большей частью бывшие предметом договорных отношений и договорных споров, в положения правового акта.

В настоящее время между ФАС, Минпромэнерго России, Росэнерго, Минэкономразвития России и ОАО «АК «Транснефть» обсуждается вопрос об отмене административного механизма доступа к системе магистральных нефтепроводов, реализуемого посредством утверждения графиков транспортировки нефти.

Что касается транспортировки нефтепродуктов, то периодически возникают вопросы относительно того, правомерно ли относить ОАО «АК «Транснефтепродукт» к субъектам естественных монополий. В Законе «О естественных монополиях» сказано, что трубопроводный транспорт нефтепродуктов может осуществляться в условиях естественной монополии. В Законе «О защите кон-



курении» сказано, что субъекты естественных монополий по определению занимают доминирующее положение. Верно и обратное – хозяйствующий субъект, не занимающий доминирующего положения, не может быть субъектом естественной монополии.

Для того чтобы подтвердить, являются хозсубъекты естественными монополиями или нет, проводится анализ товарного рынка. Если, скажем, доля ОАО «АК «Транснефтепродукт» менее 35%, а она таковой является, тогда возникают вопросы относительно целесообразности ценового регулирования. За всю историю нашего контроля ситуации с доступом к системе ОАО «АК «Транснефтепродукт» был рассмотрен лишь один случай, при этом факты нарушения антимонопольного законодательства не подтвердились.

Влияние внешнего рынка на ситуацию на внутреннем рынке

В течение последних лет росла добыча нефти (408 млн. тонн – 2003 год, 443 млн. тонн – 2004 год, 470 млн. тонн – 2005 год, прогноз на 2006 год – рост добычи не более 2–3%), при этом основной ее прирост уходил на повышение объемов экспорта. Незначительно менялось в 2003–2005 годах производство нефтепродуктов (бензин – на уровне 30 тонн; дизельное топливо – 55; мазут – 54). В 2006 году наметилась тенденция роста объемов производства нефтепродуктов.

При этом за последнее десятилетие произошло существенное изменение в поставках нефти и нефтепродуктов: если ранее примерно половина добытой нефти и произведенных нефтепродуктов потреблялась в России, оставшаяся половина шла на экспорт, то теперь примерно три четверти добытой нефти и произведенных нефтепродуктов направляется на экспорт и лишь четверть потребляется на внутреннем рынке.

Соответственно, финансово-экономическое состояние основных организаций рынка нефти и нефтепродуктов, а также бюджетные доходы России зависят во многом от ситуации на внешнем рынке. Но не менее значимо влияние внешних цен на уровень и динамику внутренних цен.

О регулирующем влиянии таможенных пошлин

Адекватные меры таможенно-тарифного регулирования позволяют ослабить давление внешнего рынка. Почему примерно одинаковый 1,5-кратный рост цен на нефть на внешнем рынке с июня 2004 года (35 долларов) по апрель 2005 года (50 долларов) и с ноября 2005 года (55 долларов) по август 2006 года (70 долларов) привел к различным (обсуждаемым выше) последствиям для цен внутреннего рынка?

Одна из причин состоит в изменении механизма установления вывозных таможенных пошлин. Прирост потребности внутреннего рынка в светлых нефтепродуктах с повышением привлекательности экспорта корзины нефти и нефтепродуктов создает ситуацию относительного дефицита на внутреннем рынке. При этом балансировка спроса и предложения достигается опережающим ростом цен на нефтепродукты на внутреннем рынке.

Равновесие на рынке было нарушено после того, когда соотношение пошлин на светлые нефтепродукты снизилось с устойчиво существовавшего в течение 2003 года – начале 2004 года соотношения в размере 0,9 до уровня 0,65. Как показывают расчеты, в течение 2003 года до первого квартала 2004 года при прочих равных условиях существовавший механизм установления пошлин при росте цен на внешних рынках на нефть и нефтепродукты делал практически неизменной относительную эффективность экспорта корзины нефти и нефтепродуктов при каждом последующем изменении ставок пошлин.

Со второго полугодия 2004 года, когда начали применяться измененная формула расчета пошлин на нефть, а также сниженная против уровня 0,9 от пошлин на нефть пошлина на нефтепродукты, относительная эффективность экспорта корзины нефти и нефтепродуктов воз-



росла на 20–40%. Исключение составляет лишь декабрь 2004 года, когда по времени совпали примерно 10–15%-ное снижение цен на нефть и на нефтепродукты на внешнем рынке и повышение пошлин на нефть с 87 до 101 доллара за тонну. Но и в этом случае относительная эффективность экспорта корзины нефтепродуктов сохранилась на уровне 2003 года – первой половины 2004 года.

Ситуация начинает улучшаться. Приняты поправки в законодательство, согласно которым одновременно должны вводиться пошлины на нефть и на нефтепродукты. Пока не решен вопрос учета сезонного фактора при установлении пошлин на нефтепродукты. Зимой должен вводиться повышенный уровень пошлин на мазут, весной и осенью на светлые нефтепродукты. Требуется обсуждения вопрос относительно периода мониторинга – сейчас решения принимаются по данным трехмесячной давности, хотя понятно, что конъюнктура рынка зимой может иметь противоположные тенденции с весенним периодом.

Рыночные механизмы влияния России на внешние рынки

С достижением отметки 50–75 долларов за баррель западные аналитики стали говорить о существенных последствиях, вплоть до возможных структурных изменений, схожих с теми, которые имели место во времена нефтяного кризиса 70–80-х годов. Следует также заметить, что в соответствующих директивах ЕС констатируется однозначная зависимость снижения ВВП в случае роста цен на топливо. При этом резкое повышение цен ведет к более существенному снижению ВВП.

И это при том, что технологическая, экономическая и финансовая инфраструктура на Западе максимально приспособлена для демпфирования подобных ценовых всплесков. В России это, к сожалению, не так. Отсутствуют эффективные механизмы межотраслевого перелива капитала, существуют проблемы для внедрения инноваций и энергосберегающих технологий, требует развития финансовая система и многое другое. Соответственно, последствия для экономики от резкого роста цен на топливо являются в настоящее время и будут в перспективе более болезненными.

Делая прогнозы роста цен, аналитики исходят, в частности, из динамики повышения спроса, в том числе в странах АТР, и нестабильной обстановки в ряде стран-экспортеров. Дополнительно стоит отметить, что подобная тенденция отвечает балансу интересов как стран-экспортеров, так и развитых стран-импортеров. Последних – в рамках проводимой промышленной и экономической политики, направленной на использование высокотехнологичных энергосберегающих технологий, а также внедрения новых энергоносителей.

Поставки из России обеспечивают около 10% мирового потребления нефти. Россия является также одним из крупнейших экспортеров газа (поставляет около 23–25% от мировых поставок газа, в том числе обеспечивает 25% поставок газа в страны Европейского союза). При этом цены на газ зависят от цен на нефть, а Россия в настоящее время не имеет механизмов активного влияния на ценовую ситуацию на мировых рынках нефти.

Поэтому для России важным становится участие не только в поставках нефти, газа, электроэнергии, но и участие в формировании соответствующих рынков топливно-энергетических ресурсов, а также в формировании мировых цен на энергетические ресурсы. Россия в силу своего географического положения, а также в силу роли одного из основных поставщиков топливно-энергетических ресурсов, может стать активным участником при формировании мировых котировок на энергоресурсы, обеспечив при этом «бесперывность» их формирования.

Кроме того, в настоящее время активно проходят интеграционные процессы на пространстве СНГ, ЕвразЭС, формируется Единое экономическое пространство (ЕЭП) Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины. Предполагается создание единых «правил игры» для всех стран – участниц интеграционных процессов. Так, предметом соглашений в рамках ЕЭП являются вопросы тарифообразования и вопросы доступа к услугам естественных монополий.



Основной вопрос, который возникает в рамках интеграционных процессов, это вопрос интеграции рынков, и в первую очередь топливно-энергетических рынков: электроэнергетики, природного газа, нефти и нефтепродуктов, угля.

Следовательно, одним из ключевых мероприятий, которое способно решить указанные выше проблемы (будь то в рамках интеграции на пространстве СНГ, ЕвразЭС, Единого экономического пространства и/или в контексте необходимости усиления позиции России на мировых энергетических рынках, построения партнерских отношений с западными и восточными странами), является формирование организованных рынков и институтов рыночного ценообразования (в том числе организация биржевой торговли нефтью, нефтепродуктами, газом).

Наряду с влиянием России на формирование механизмов ценообразования в торговле со странами Запада и Востока существенное значение имеет присутствие отечественных хозяйствующих субъектов в качестве непосредственного игрока на конкурентных рынках топливно-энергетических ресурсов этих регионов.

В рамках новой редакции Закона «О защите конкуренции» появились новые положения, отражающие происходящие в условиях глобализации изменения. Так, расширилось понятие «товарный рынок». Ранее он был ограничен территорией в пределах Российской Федерации или ее части. Сейчас подобное ограничение снято – границы товарных рынков могут лежать далеко за пределами границ какого-либо государства, а зачастую являются мировыми. Кроме того, в законе говорится о принятии антимонопольными органами решений, дополнительным аргументом по которым может быть повышение конкурентоспособности российских хозяйствующих субъектов на внешних рынках.