

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА РЫНКЕ НЕФТЕПРОДУКТОВ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

Сегодня российская экономика требует развития конкуренции на большинстве рынков, и, чтобы ее обеспечить, требуются современные инструменты.

В современных условиях государство должно выступить не только и не столько в качестве координатора рыночной деятельности, сколько в роли регулятора и гаранта защиты прав всех участников рынка, включая мелкий и средний бизнес.

В последнее время мы стали свидетелями внесения многочисленных изменений в антимонопольное законодательство. Это позволит государству в лице Федеральной антимонопольной службы более эффективно осуществлять свою деятельность в этой сфере.

Поправки приняты не только в Закон о защите конкуренции, но и в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс. Последнее мы рассматриваем как очень сильный инструмент борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства, поэтому будем применять его осторожно. Норма предусматривает тюремные сроки за целый ряд нарушений. Легче работать точно не станет, нарушений конкуренции в стране огромное количество. И со всем этим предстоит разбираться.

Мы рассчитываем, что принятые поправки помогут нам более эффективно бороться с таким злостным нарушением, как картельный сговор, в том числе и среди нефтяных компаний. У нас нет оперативно-розыскных полномочий, они нам не нужны. Однако для того чтобы в суде доказать картельный сговор, нам нужна сильная доказательная база. Новые полномочия помогут нам в сборе доказательств.

Новые нормы ухудшают условия для недобросовестного бизнеса и нечестных чиновников. Поправки в антимонопольное законодательство включают в себя санкции в виде дисквалификации для чиновников и уголовной ответственности за ряд нарушений антимонопольных законов для бизнеса. В плане уголовной ответственности мы ничего нового не придумали, такие нормы за-

1



кона есть в ряде стран, там картельные сговоры приравняются к разновидности мошенничества и соответствующим образом караются.

Поправки снимают 35%-ный порог доминирования на рынке, опять же нигде в мире такого порога нет. Доля на рынке должна оцениваться через рыночную власть и возможности реально влиять на рыночную ситуацию.

Нововведением является поднятие пороговых значений активов организаций, которым нужно обращаться в ФАС России с ходатайством о разрешении совершить ту или иную сделку. Это снимает лишнее административное бремя с представителей среднего и части крупного бизнеса.

Особое внимание в своей работе ФАС России уделяет социально значимым рынкам (рынок лекарств, продовольственных товаров и т.д.), а также рынкам, имеющим инфраструктурное значение для экономики страны (рынок электроэнергии, нефтепродуктов, транспортный рынок и т.д.). В рамках указанной работы устраняются запрещенные практики (включая создание условий дискриминационного доступа к инфраструктуре субъектов естественных монополий) и соглашения, ограничивающие конкуренцию в соответствующих сферах деятельности хозяйствующих субъектов, что в свою очередь приводит к повышению цен, снижению качества товаров и услуг и ограничению выбора для потребителя.

Структура нефтяной отрасли в Российской Федерации имеет олигопольный характер и характеризуется наличием вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), которые осуществляют деятельность на всех сегментах рынка: добыча и переработка нефти, хранение, оптовая, мелкооптовая и розничная реализация нефтепродуктов.

Так, более 80% нефти в Российской Федерации добывается пятью крупными ВИНК (ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром нефть»), более 75% российской нефти перерабатывается на заводах, контролируемых теми же пятью ВИНК.

Доля свободного рынка нефти от общего объема поставок нефти в Российскую Федерацию составляет около 15–20%. Небольшой сегмент независимого от ВИНК рынка нефти в основном ограничен поставками на нефтеперерабатывающие заводы (НПЗ) Уфимской группы и на Московский НПЗ: 40% свободного рынка формируется на Уфимской группе НПЗ, около 20% – на Московском НПЗ, на иных НПЗ – по 5–7%.

Доминирование ВИНК на рынках добычи и переработки нефти определяет монопольную структуру реализации нефтепродуктов крупным оптом с НПЗ, так как собственниками произведенных нефтепродуктов являются те же ВИНКи, что поставляют и перерабатывают нефть на собственных НПЗ.

В рамках возбужденных в 2008 и 2009 годах дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Газпром нефть» ФАС России признала:

– ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг» занимающими доминирующее положение на оптовых рынках автомобильных бензинов и авиационного керосина в Российской Федерации;



2



– ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть» занимающими доминирующее положение на оптовом рынке дизельного топлива в Российской Федерации.

При распределении нефтепродуктов для дальнейшего внутреннего потребления оптовый рынок непосредственно связан с региональными рынками хранения и мелкооптовой реализации нефтепродуктов. Для осуществления хозяйствующим субъектом оптовой (и мелкооптовой) реализации нефтепродуктов на региональных рынках необходимы собственные мощности или доступ к мощностям по хранению иных хозяйствующих субъектов.

Таким образом, доминирование ВИНК при крупнооптовой реализации нефтепродуктов с НПЗ (межрегиональный рынок) и наличие в большинстве регионов сбытов ВИНК, доминирующих на рынках хранения нефтепродуктов (региональные рынки), определяют монополизацию региональных оптовых рынков нефтепродуктов.

Около 50% АЗС принадлежат независимым операторам. Вместе с тем в 62 регионах присутствуют компании, которые доминируют (в том числе совместно) на рынках розничной реализации различных нефтепродуктов, и во всех 62 случаях на рынках присутствуют сбыты ВИНК. В 57 регионах ВИНК единолично доминируют на рынках розничной реализации нефтепродуктов, независимые компании – в 18. Таким образом, территория Российской Федерации поделена на зоны влияния – так называемые регионы присутствия ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг».

Вместе с тем ценообразование на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке характеризуется непрозрачностью и использованием ВИНКами трансфертных цен внутри своей группы лиц. Таким образом, ВИНКи имеют возможность переносить центр прибыли в любой сегмент рынка (переработка – опт – мелкий опт – розница), что дает возможность осуществлять ценовое давление на независимых участников рынка на всех сегментах рынка.

Данные компании сами формируют «конъюнктуру рынков», не испытывая существенно конкурентного давления со стороны других участников, которые не могут сравниться с ними ни по возможностям получения нефтепродуктов непосредственно с нефтеперерабатывающих заводов, ни по возможностям хранения на нефтебазах, ни по влиятельности в «регионах присутствия». Установленная таким образом цена далека от так называемой справедливой цены, которая могла бы сформироваться только в условиях развитой конкурентной среды. «Ценовая стратегия» ВИНК состоит в методичном повышении цен в оптовом и розничном звеньях реализации нефтепродуктов. Таким образом, злоупотребляя единоличным или коллективным доминирующим положением на рынках, незаконно координируя свои действия, ВИНКи формируют инфляцию издержек в региональных экономических системах.

С целью стабилизации и снижения цен на нефтепродукты Федеральная антимонопольная служба совместно с территориальными органами проводит еженедельный мониторинг оптовых и розничных цен на нефтепродукты и на его основе возбуждает дела по фактам нарушения антимонопольного законодательства.



3



Статьей 10 Закона «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться допущения, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара. Статья 11 закона запрещает заключение соглашения между хозяйствующими субъектами или согласованные действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, если такие соглашения или согласованные действия приводят или могут привести, в том числе, к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок.

Новые нормы, предусмотренные «вторым антимонопольным пакетом», применимы на большинстве рынков, например картельные сговоры выявляются повсеместно. Безусловно, сильно рискуют нефтяники. В отношении них рассмотрено и рассматривается большое количество крупных антимонопольных дел на федеральном уровне и в регионах.

В целом за 2008 год ФАС России и ее территориальные органы возбудили более 200 дел, связанных с нарушением антимонопольного законодательства в топливно-энергетическом комплексе, по результатам рассмотрения которых наложено штрафов на сумму более 6 млрд. рублей, из них:

- на ОАО «Газпром нефть» – 1356 млн. рублей;
- ОАО «ТНК-ВР Холдинг» – 1112 млн. рублей;
- ОАО «НК «Роснефть» – размере 1509 млн. рублей;
- ОАО «ЛУКОЙЛ» – 1443 млн. рублей.

В 2009 году ФАС России продолжила следить за ситуацией на рынке. Соблюдение антимонопольного законодательства позволяет регулировать цены на топливо в соответствии с общемировыми – как повышать на основании общемировой тенденции, так и понижать при соответствующих условиях. Однако некоторые крупные компании пытаются самостоятельно устанавливать цены на продукцию, что может позволить ФАС России признать их злоупотребляющими доминирующим положением.

Так, в июне 2009 года нарушителем части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» было признано ОАО «ТНК-ВР Холдинг». В июле такое же решение было вынесено в отношении ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром нефть». Компании незаконно изъяли товар из обращения. В результате на рынках автомобильного бензина и авиационного керосина цена была искусственно завышена.

Территориальные органы ФАС России в 2009 году возбудили более 60 дел о нарушении антимонопольного законодательства на рынках нефтепродуктов. Из общего количества дел по нарушению антимонопольного законодательства на топливных рынках:

- согласованные действия хозяйствующих субъектов по установлению, поддержанию цен на нефтепродукты – 32;



4



– злоупотребление доминирующим положением (установление монопольно высоких цен на нефтепродукты, создание дискриминационных условий, необоснованный отказ от заключения договоров) – 54.

Из них на рынках автобензинов – 82, на рынках авиаГСМ и услуг топливозаправочных комплексов в аэропортах – 4.

Большое влияние на цены на бензин оказывает неконкурентное поведение нефтяных компаний. Мы ведем с этим борьбу, используя те инструменты, которые у нас имеются, в соответствии с законодательством. С ноября 2009 года ФАС России сможет вместе с правоохранительными органами и судами начать применять статью 178 Уголовного кодекса в отношении злостных нарушителей антимонопольного законодательства.

Безусловно, нефтяники имеют все шансы попасть под действие этой нормы, учитывая то количество дел, которые мы в отношении них уже рассмотрели, и, что самое главное, многие наши решения подтверждены судами. Ряд компаний в регионах не смогли отменить решения антимонопольных органов в трех инстанциях.

По результатам рассмотрения дел в 2009 году факт нарушения антимонопольного законодательства подтвердился в 39 случаях, по 22 делам рассмотрение продолжается в настоящее время, 4 дела приостановлено, в 20 случаях производство по делу прекращено в связи с неподтверждением факта нарушения антимонопольного законодательства, в 1 случае – в связи с добровольным устранением нарушения.

Ценовая ситуация на рынках нефтепродуктов в 2009 году складывается следующим образом.

Согласно данным Росстата, рост потребительских цен на нефтепродукты в Российской Федерации в 2009 году опережает индекс потребительской инфляции по бензинам автомобильным марок АИ-92 и А-76 и несколько отстает по маркам АИ-95 и выше. Вместе с тем если в течение первых 5 месяцев 2009 года снижение цен происходило относительно медленно (2–3% в месяц), то только за июнь цены вернулись к уровню начала года (увеличились на 6–10%), а затем в течение 2,5 месяца увеличились еще на 10–12%. В результате цены приблизились к уровню цен «бензинового кризиса» – июля 2008 года (ниже лишь примерно на 3–6%). После снижения с января по май 2009 года примерно на 13% цены на дизельное топливо в период с июня по сентябрь 2009 года стабилизировались. С учетом сложившегося уровня оптовых цен и того, что доходность розничной реализации автомобильного топлива в период с января по сентябрь 2009 года существенно снизилась (по данным мониторинга ФАС России, по бензину АИ-92 розничная наценка в среднем по России упала с 7 рублей 5 копеек за литр до 1 рубля 50 копеек), есть предпосылки для дальнейшего роста розничных цен.

Для зарубежных потребителей автомобильного топлива имела место иная динамика розничных цен на нефтепродукты. В период с июля 2008 года по сентябрь 2009 года в странах Европы и США розничная цена бензина снизилась примерно в 1,3–1,5 раза, дизельного топлива – примерно в 1,5–1,8 раза. Это происходит при минимальных темпах потребительской инфляции.



5



На уровень и динамику оптовых цен оказывают влияние конъюнктура цен внешнего рынка, существующая система налогообложения, соотношение спроса и предложения на внутреннем рынке, состояние конкуренции на внутреннем рынке и нарушения антимонопольного законодательства основными игроками рынка.

На конкурентных мировых рынках, по данным EIA, спотовая цена на бензин марки Regular в июле – декабре 2008 года снизилась в 3,4 раза, на бензин марки Premium – в 3,1 раза, на дизельное топливо – в 3 раза. На рынках оптовой реализации бензинов автомобильных в Российской Федерации, где вертикально интегрированные нефтяные компании совместно занимают доминирующее положение, цены отгрузки с нефтеперерабатывающих заводов (согласно данным информационно-аналитического центра «Кортес») на автомобильный бензин марки АИ-92 снизились за указанный период в 2,3 раза, дизельное топливо – в 2,2 раза. При этом за указанный период цена на нефть марки Urals, по данным агентства Platt's, снизилась в 3,3 раза.

На конкурентных мировых рынках за период с января по сентябрь 2009 года, по данным EIA, цена на бензин марки Regular выросла в 1,7 раза, на бензин марки Premium – в 1,4 раза, на дизельное топливо – в 1,2 раза. В Российской Федерации, согласно данным информационно-аналитического центра «Кортес», за этот же период отпускные цены с НПЗ выросли на автомобильный бензин марки АИ-92 – в 2,3 раза, на дизельное топливо – в 1,1 раза. При этом цена на нефть марки Urals, по данным агентства Platt's, выросла в 1,5 раза.

Так налоговая нагрузка на нефтяные компании в 2008 и 2009 годах снизилась. Темпы роста экономики в 2008 году замедлились, а в первом полугодии 2009 года ВВП России снизился на более чем 10% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. На рынке нефтепродуктов наблюдается падение спроса. При этом премия оптовой реализации на внутренний рынок по сравнению с поставками на экспорт в сентябре 2009 года выросла в 3 раза по отношению к апрелю 2009 года.

Однако «второй антимонопольный пакет» законов призвал нефтяные компании признать необходимость решения возникших в отрасли проблем, следствием которых является ситуация с ценами на нефтепродукты. Сейчас нефтяные компании ведут активный диалог с регуляторами, в частности с ФАС России. При ведомстве работает специально созданная для решения этих вопросов рабочая группа, куда входят представители крупнейших вертикально интегрированных компаний. Мы полагаем, что совместными усилиями к концу года сможем выработать общий подход к вопросу формирования цен на нефтепродукты. Осенью прошлого года в рамках первой серии дел в отношении нефтяных компаний мы в своих предписаниях требовали от нарушителей предпринять ряд шагов для восстановления и развития условий конкуренции. Сейчас нефтяники идут к нам с предложениями, о которых мы говорили им еще год назад.

Для решения проблем ценообразования на внутрироссийских рынках нефтепродуктов федеральным органам исполнительной власти необходимо системно реализовать комплекс мер – как оперативных, так и долгосрочных.



6



1. Оперативные меры воздействия

– Таможенные пошлины.

Предлагается доработать порядок установления пошлин на нефтепродукты и ввести гибкий механизм защиты внутреннего рынка при установлении пошлины на нефтепродукты, в том числе сезонной.

– Организация товарных интервенций на рынке нефтепродуктов.

Проведение организованных интервенций за счет средств Росрезерва поможет сгладить ценовые колебания в период повышенного спроса на отдельные виды нефтепродуктов. При этом важно, чтобы процедуры проведения таких интервенций были наиболее прозрачными и некоррупционными – решения об их проведении должны приниматься коллегиально, но в максимально закрытом режиме. Этот вопрос находится на проработке в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации.

– Принятие мер антимонопольного воздействия.

Угроза применения санкций (возбуждение дел о нарушении антимонопольного законодательства, наложение штрафов) является сдерживающим фактором для осуществления антиконкурентных действий.

– Согласование графиков вывода в ремонт нефтеперерабатывающих мощностей.

Необходимо таким образом организовать ремонты НПЗ, чтобы остающиеся в эксплуатации заводы могли обеспечить достаточное предложение нефтепродуктов на внутреннем рынке и не допускали создание дефицита и роста цен. Кроме того, отсутствие публичных и оперативно доступных участникам рынка индикаторов динамики предложения нефтепродуктов приводит к неопределенности при формировании ожиданий и принятии участниками рынка управленческих решений и, как следствие, к ценовой нестабильности (как правило, к росту цен).

2. Среднесрочные меры воздействия

Указанные меры могут позволить исключить из цепочек перепродаж неэффективных посредников и будут способствовать стабильности и взаимодействию основных участников рынка.

– Заключение прямых контрактов и организация торгов нефтепродуктами ВИНКами на рыночных принципах в целях обеспечения существующих потребностей и прироста потребления.

– Организация биржевых торгов нефтепродуктами.



Установление обязательных для продажи на открытых торгах (бирже) объемов нефти и нефтепродуктов позволит сформировать минимально необходимую ликвидность и стимулировать к вовлечению в торговый оборот новых объемов нефти и нефтепродуктов.

– Повышение прозрачности ценообразования и хозяйственных отношений в условиях монополизированной структуры рынков нефти и нефтепродуктов.

С этой целью предлагается рассмотреть вопрос об обособлении по основным видам деятельности ВИНК между различными юридическими лицами в рамках одного холдинга.

ФАС России по результатам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства выдала ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» предписания о прекращении злоупотребления ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. В частности:

- обеспечить ведение организациями, входящими в группу лиц ОАО «Газпром нефть» (соответственно ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть») и занимающимися реализацией нефтепродуктов, раздельного учета затрат и доходов по видам продаж (оптовой и розничной) и по основным видам автомобильных бензинов (А-76(80), АИ-92(93), АИ-95, АИ-98), дизельному топливу, авиационному топливу, мазуту и прочим видам нефтепродуктов. В 2009, 2010 и 2011 годах ежеквартально в течение месяца, следующего за отчетным, представлять в ФАС России по каждому из указанных хозяйствующих субъектов данные о затратах и доходах по видам продаж и по видам нефтепродуктов за истекший квартал;
- обеспечить организацию и проведение открытых торгов нефтепродуктами (автомобильными бензинами и авиационным керосином) на электронной торговой площадке либо на товарно-сырьевой бирже.

Напомним, что новые нормы законодательства позволяют предписывать компаниям, наряду с требованием восстановить условия конкуренции, продавать часть продукции на биржах и открытых торгах. Такие формы продажи продукции являются хорошим ценовым индикатором. Например, рынок нефтепродуктов: если компании будут продавать хотя бы 15% своей продукции через биржи, этого может быть достаточно, чтобы создать у участников рынка и регуляторов понимание, какова реальная стоимость продукта. Поэтому мы обязательно будем пользоваться этим нововведением.

Что мы могли сделать ранее – оштрафовать компании на 500 тыс. рублей. Даже для среднего бизнеса это копейки. С появлением нового закона все резко изменилось. Сегодня виден реальный результат: тысячи компаний, граждан обращаются к нам за защитой своих интересов, и нам удается их отстаивать.

3. Долгосрочные меры воздействия

Предлагается поэтапно снижать налоговую нагрузку на отрасль, так как налоги составляют 55–60% в конечной цене нефтепродуктов. Для примера, в США величина налогов (НДПИ, налог на прибыль, НДС, акцизы) составляет 30%, в России – более 50%.

При этом предлагается обеспечить регулирующее воздействие налогов и других обязательных платежей с созданием условий устойчивости ситуации на внутренних рынках.

Изменения налогового законодательства:

- отвязка НДПИ от внешней цены на нефть;
- установление дифференцированной шкалы НДПИ в зависимости от условий нефтегазодобычи.

Также предлагаются меры по модернизации российских НПЗ с целью увеличения поставок нефтепродуктов на внутренний рынок. Кроме этого, обсуждается вопрос о сооружении НПЗ, не входящего в состав ВИНК, возможно, с использованием средств инвестиционного фонда.