

Проблемы взаимодействия государства и нефтяных компаний на российском рынке нефтепродуктов

© 2012 П.П. Воронцов

Южно-Российский институт - филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону
E-mail: vorontzoff@yandex.ru

В статье приведен анализ существующих методов влияния государства на рынок нефтепродуктов России, в первую очередь, силами антимонопольных органов, описаны возможные направления совершенствования государственного регулирования нефтяной отрасли и сформулированы предложения по изменению структуры рынков нефтепродуктов, направленные на обеспечение конкуренции.

Ключевые слова: нефтепродукты, государственное регулирование, федеральная антимонопольная служба, конкуренция.

Деятельность нефтяных компаний, как известно, вносит в бюджетную систему России немалый вклад за счет уплаты таможенных пошлин, налога на добычу полезных ископаемых, акцизов и прочих налогов. Однако в последнее время на фоне резких изменений цен на нефть на мировом рынке под пристальный контроль со стороны государства попали внутренние цены на нефтепродукты в России, в первую очередь, цены на автомобильный бензин и дизельное топливо.

Рынки нефти и нефтепродуктов в нашей стране являются высококонцентрированными, доминирующую роль на них играют 5 крупнейших вертикально интегрированных нефтяных компаний. На их долю приходится около 80 % объемов добычи нефти и 70 % переработки. Нефтяные компании осуществляют поставку нефтепродуктов с нефтеперерабатывающих заводов своим дочерним сбытовым структурам, находящимся в других регионах, несмотря на расположенные рядом нефтеперерабатывающие заводы других нефтяных компаний. Отсутствие конкурентных отношений приводит к неэффективному использованию транспортной инфраструктуры, перекрестные и встречные потоки поставок дополнительно загружают дефицитные мощности железнодорожного и трубопроводного транспорта. При этом дочерние или зависимые общества нефтяных компаний доминируют на рынках хранения, оптовой и розничной торговли топливом в большинстве регионов России. Так, в 50 субъектах Российской Федерации дочерние компании нефтяных гигантов доминируют на рынках хранения топлива, в 57 регионах - на розничных рынках продажи топлива¹.

В 2008 г. рост цен на нефть на мировых рынках спровоцировал рост цен моторного топ-

лива и на внутреннем рынке России. Сложившаяся ситуация вызвала негативные настроения граждан, и руководство страны поручило Федеральной антимонопольной службе (ФАС) России разобраться с причинами роста цен и навести порядок. С тех пор ФАС России провела так называемые три волны антимонопольных дел против главных нефтяных компаний: ОАО «Лукойл», ОАО «НК «Роснефть»», ОАО «Газпромнефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг». Основные претензии антимонопольного органа заключались в следующем: установление монополично высоких цен на нефтепродукты; создание искусственного дефицита топлива; дискриминация в отношении покупателей. В результате на нефтяные компании были наложены многомиллиардные штрафы, из них 15 млрд. руб. уже уплачены в бюджет². Нефтяники пытались оспорить решения ФАС России в суде, но Высший арбитражный суд поставил точку в споре между бизнесом и государством, поддержав последнее.

За прошедшие четыре года ФАС России и ее территориальные органы развили активную деятельность в этом направлении.

В 2008-2009 гг. было рассмотрено более 250 дел на региональных рынках нефтепродуктов, а с конца 2010 г. по настоящее время возбуждено 91 дело по фактам нарушений антимонопольного законодательства на региональных рынках. По результатам рассмотрения указанных дел были выявлены как факты установления монополично высоких цен, так и согласованные действия, направленные на установление цен на бензин и дизельное топливо. Сговоры нефтяных компаний устанавливались в регионах, крупных городах и муниципальных районах. При этом следует отметить, что именно либеральность

понятий антимонопольного законодательства позволяла достаточно свободно трактовать понятие “согласованные действия”, что привело фактически к “охоте на ведьм”. В итоге нефтяные компании перечислили в бюджет 15 млрд. руб. при выплаченных по итогам 2010 г. дивидендах более 240 млрд. руб.³

По нашему мнению, такие “значительные” штрафы вряд ли могут стать серьезной остротой для бизнеса. Примером тому могут служить данные статистики, согласно которым прирост розничных цен на самый популярный бензин марки АИ-92 с января 2008 г. по сентябрь 2012 г. составил более 35 %, а цены дизельного топлива выросли более чем на 50 %⁴.

Решить проблему ценообразования на рынках нефтепродуктов невозможно применяя лишь санкции за нарушения законов, реальность указала на необходимость изменения подходов к развитию конкуренции на рынках нефтепродуктов.

Помимо активной борьбы с ценовыми нарушениями нефтяных компаний ФАС России был разработан план по исключению подобных нарушений и злоупотреблений нефтяными компаниями. Так, именно в создании биржевого рыночного механизма формирования цены на нефтепродукты видит задачу ФАС России на ближайшие два года руководитель антимонопольного ведомства Игорь Артемьев⁵. С учетом того, что сфера российского нефтегазового сектора весьма монополизирована, ФАС России планируется прорабатывать три метода формирования справедливой рыночной цены: система внебиржевых контрактов; политика Netback⁶; биржевые торги.

Эксперты справедливо отмечают, что одним из факторов, препятствующих развитию в России биржевых торгов нефтью и нефтепродуктами в последние годы, выступил острый конфликт интересов участников рынка - потенциальных членов топливной биржи⁷. Вертикально интегрированным компаниям выгодно осуществлять продажи нефтепродуктов в рамках внебиржевых сделок, как правило, внутри группы лиц. Такие сделки выгодны нефтяным компаниям за счет трансфертного ценообразования. Вместе с тем использование подобных механизмов делает оптовый рынок нефтепродуктов непрозрачным, что затрудняет анализ цен, проверку их обоснованности и формирование справедливых цен.

Полагаем, что развитие биржевых торгов и регистрация цен внебиржевых контрактов позволит создать индикатор справедливых цен на нефтепродукты, но увлечение биржевыми торгами таит в себе различные риски. В настоящее время цены на бензин и дизельное топливо на Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой

бирже на 10-13 % выше внебиржевых отпускных цен нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ). Если антимонопольные органы будут продолжать активно бороться с ростом цен на топливо, то это может спровоцировать уход многих нефтяных компаний на биржу. В данном случае прибыльность нефтяных компаний вряд ли сильно пострадает, но цена будет формироваться рынком. Однако для покупателей (частных АЗС, независимых оптовиков, транспортных компаний) биржевые цены по сравнению с ценами торговых домов нефтяников будут выше за счет расходов на доставку с НПЗ, оплаты услуг брокера, хранения на нефтебазе и пр. В результате вырастут цены в рознице.

Вместе с тем суть политики Netback заключается в том, что цены на внутрироссийском рынке должны формироваться по формуле “экспортные цены за вычетом пошлин и транспортных затрат”. Это позволяет определить справедливую цену, которая обесценит равную доходность продажи топлива как на внутренний рынок, так и на экспорт. Безусловно, применение политики Netback сделает ценообразование более прозрачным, при этом для нефтяных компаний и антимонопольного регулятора будет ясен потолок, выше которого ФАС России сможет признавать цены на нефтепродукты монополично высокими.

Однако в формуле Netback применяются экспортные пошлины, что, по нашему мнению, является слабым звеном логической цепочки действий для достижения баланса интересов на внутреннем рынке нефтепродуктов ввиду следующего.

В связи с топливным дефицитом, который ощущал внутренний рынок в первой половине 2011 г., Правительством России установлены защитные экспортные пошлины на нефтепродукты в размере 90 % от пошлины на нефть. Очевидно, что при высоких экспортных пошлинах на нефтепродукты внутренний рынок нефтепродуктов будет насыщен, а за счет системы Netback будут достигнуты желаемые цены, поскольку чем выше пошлина, тем ниже цена на внутреннем рынке.

Не секрет, что экспортные пошлины являются значимой статьей дохода бюджета страны, поэтому длительное сдерживание экспорта нефтепродуктов может привести к “снижению” доходов федерального бюджета. Минфин России уже прогнозирует снижение экспортных пошлин, что, безусловно, увеличит вывоз нефтепродуктов из страны, и, как следствие, произойдет повышение цен на топливо на внутреннем рынке.

Причем указанное не единственное противоречие в интересах фискальной политики и

стремлений государства к удержанию роста цен на бензин и дизельное топливо. Не раз уже упоминалось, что в состав розничной цены на бензин и дизельное топливо входит до 60-65 % налогов.

С 2011-го по 2014 г. Налоговым кодексом РФ планируется ежегодное повышение акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо. Так, в 2011 г. акцизы на автомобильный бензин (класс 3) выросли на 42 %, а на дизельное топливо - на 109 %, что, по нашему расчету, обеспечило прирост розничной цены бензина примерно на 1,30 руб./л, а дизельного топлива - на 1,10 руб./л. С 2012-го по 2014 г. год рост акцизов составит еще 90 % и 160 % для бензина и дизельного топлива, соответственно, поэтому рост цен на топливо только за счет повышения акцизов к 2015 г. дополнительно может составить около 3,5 руб./л.

Такой рост акцизов обусловлен стремлением Минфина компенсировать дефицит бюджета. По его расчетам, повышение акцизов до 2014 г. позволит принести в бюджет более 300 млрд. руб.⁸ В то же время федеральное правительство проводит борьбу с ростом цен на топливо. Так, после совещания 9 февраля 2011 г., которое проводил премьер-министр России В.В. Путин с руководителями нефтяных компаний, розничные цены на бензин и дизельное топливо снизились, на месяц упали и отпускные цены заводов, но потом снова намечился рост оптовых цен, который продолжался до декабря 2011 г. В результате рост цен на АЗС нефтяных компаний замедлился, но нефтяники повысили выручку за счет независимой розницы (частных АЗС). При этом низкомаржинальная розничная реализация с лихвой компенсировалась нефтяниками маржой от продаж нефтепродуктов с нефтебаз мелким оптом. В итоге частные независимые сети АЗС были поставлены на грань разорения, и к лету 2011 г. часть независимых АЗС стали на консервацию, поскольку незначительная разница между ценой закупки и рыночной розничной ценой топлива не позволяла окупать затраты продавца. На разорившиеся частные АЗС сразу находились покупатели - нефтяные компании. Как результат - негативные последствия для конкуренции на рынках нефтепродуктов. Однако, по сообщению Минэнерго России, в январе 2012 г. достигнута договоренность с нефтяными компаниями о "заморозке" цен на топливо на уровне конца 2011 г.⁹ При этом "заморозка" цен на топливо, тарифов естественных монополий, акцизов до 1 июля 2012 г., безусловно, приведет как минимум к одному негативному последствию - значительной инфляции во втором полугодии 2012 г.

Таким образом, правительству после перехода на ручное управление экономикой придется лавировать между Сциллой общественного недовольства постоянным ростом цен и Харибдой дефицита бюджета, т.е. необходимостью роста социальных расходов для сдерживания общественного недовольства.

В целях предупреждения негативных последствий для экономики страны и для формулирования справедливых правил игры на рынке нефтепродуктов ФАС России был разработан проект Федерального закона "Об обороте нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации". Данный законопроект содержит ряд требований структурного и поведенческого характера, которые способствуют созданию реальных конкурентных условий на внутреннем рынке нефтепродуктов. В первую очередь, законопроект предусматривает запрет сделок по слиянию и приобретению или выделению земельных участков под постройку АЗС тем компаниям, доля которых на региональном рынке уже превышает 35 %.

Полагаем, что такой запрет может положительно отразиться на конкурентной среде на рынках реализации нефтепродуктов. Исторически сложилось, что большинство регионов фактически разделено между крупными нефтяными компаниями. Запрет же на приобретение новых АЗС для доминирующей компании может придать новый импульс конкуренции. Это позволит другим нефтяным компаниям, доля которых на рынке региона незначительна, заходить на рынок, захватывать его сегменты и, как следствие, снижать цены в регионе.

Законопроект также предусматривает требование по организационному обособлению по видам деятельности предприятий, которые занимаются оптовой реализацией и розничной реализацией нефтепродуктов. Независимые АЗС должны покупать топливо на тех же условиях, что и сбытовые компании - владельцы АЗС, которые входят в состав ВИНК. Предполагается ведение отдельного учета затрат и доходов по основным видам деятельности.

Указанная новация также очень актуальна и, по нашему мнению, может сделать рынок намного более прозрачным. В настоящее время крупные торговые предприятия нефтяных компаний занимаются как розничной реализацией через сеть своих АЗС, так и мелкооптовой продажей - через нефтебазы. Раздельный учет доходов и расходов на таких предприятиях не ведется. В итоге такая диверсификация дает компаниям возможность, продавая в убыток на более конкурентном рынке, добирать недостающую прибыль на менее конкурентном сегменте рын-

ка. Негативный пример такой практики мы наблюдали летом 2011 г. К тому же отсутствие четкого разделения затрат по видам деятельности не позволяет осуществлять контроль ФАС России, направленный на определение обоснованности отнесения затрат на каждый вид деятельности в целях проверки цен на предмет установления монопольно высоких цен на нефтепродукты.

Помимо предлагаемого комплекса мер в целях стабилизации ситуации на внутреннем рынке нефтепродуктов существует необходимость в перераспределении фискальной нагрузки на нефтяные компании.

ФАС России вышла с инициативой о внесении изменений в налоговое законодательство. Данное предложение направленно на стимулирование производства более качественного автомобильного топлива и снижение влияния роста мировых цен на ценовую ситуацию на внутреннем рынке за счет снижения налоговой нагрузки при реализации нефтепродуктов (автомобильного бензина и дизельного топлива) на внутреннем рынке в период роста мировых цен на нефть выше запланированного уровня.

Данное предложение предусматривает увеличение дифференциации относительно действующего уровня, налоговых ставок акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо в зависимости от класса топлива, а также отказ от разового повышения акцизов на топливо в 2012 и 2013 гг., предусмотренного действующей редакцией налогового кодекса, с переходом на индексацию акцизов с темпом инфляции с коэффициентом 0,9.

Более существенная дифференциация налоговых ставок акцизов имеет своей целью экономическое стимулирование тех компаний, которые, реализуя масштабные проекты модернизации и развития нефтепереработки, обеспечивают выпуск высококачественного топлива, и, наоборот, делает менее эффективной работу компаний, эксплуатирующих физически и морально устаревшие мощности по нефтепереработке.

Полагаем, что предложение ФАС России по отказу от ежегодного разового повышения налоговых ставок акцизов в 2012 и 2013 гг. и замена его индексацией налоговых ставок с учетом уровня инфляции позволит избежать единовременного повышения стоимости автомобильного топлива на внутреннем рынке.

Анализ ситуации, выполненный Минэнерго России показал, что в течение последних трех лет из ранее заявленных планов по модернизации НПЗ была реализована лишь половина¹⁰. За последние пять лет не только не выросла, как

это установлено Энергетической стратегией России, но и снизилась глубина переработки нефти на отечественных НПЗ.

В целях стабилизации ситуации на внутреннем рынке Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и 16 нефтяных компаний заключили соглашения. В рамках этих соглашений нефтяные компании обязуются:

- модернизировать свои НПЗ для перехода на производство более качественных видов нефтепродуктов согласно установленному графику реализации инвестиционных проектов;
- обеспечить достаточное производство высококачественного моторного топлива и предложение на внутренний рынок.

ФАС России полагает, что данные обязательства направлены на недопущение ограничения конкуренции на рынках нефтепродуктов, в том числе таких, как сокращение поставок на внутренний рынок и ущемление интересов потребителей (оптовых, мелкооптовых и розничных). В этих условиях ФАС России, Ростехнадзор и Росстандарт в пределах своих полномочий будут контролировать соблюдение нефтяными компаниями обязательств, предусмотренных соглашениями. В случае невыполнения обязательств в рамках антимонопольного законодательства будут приниматься решения о возбуждении дел. По результатам рассмотрения таких дел могут быть приняты санкции, включая изъятие необоснованно полученного дохода, в том числе вследствие необеспечения нефтяными компаниями реализации инвестиционных программ, направленных на модернизацию нефтеперерабатывающих мощностей.

Реализация предлагаемого комплекса мер, принятие предлагаемых нормативных актов приведет к структурным изменениям в нефтяной отрасли, которые направлены на стабильное и экономически эффективное удовлетворение внутреннего спроса на нефть и продукты ее переработки на основе создания и развития рынков с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации и торговли. Полагаем также, что указанные выше меры могут обеспечить формирование эффективной и стабильной системы ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов, стимулирование развития независимых структур в сфере производства, хранения, оптовой и розничной реализации нефтепродуктов.

Однако усилиями только антимонопольного ведомства нарастающие системные противоречия,

выходящие далеко за пределы антимонопольного контроля за нефтегазовым сектором, а именно противоречия между стратегическими целями и оперативными задачами не решить.

Нефтегазовая отрасль является ключевой для России, поэтому для ее развития и модернизации необходимы существенные шаги. Вместе с тем в 2010 г. основные компании отрасли выплатили 8 млрд. долл. дивидендов, в то время как недофинансирование модернизации вторичной переработки нефти за 2008-2010 гг. составило 2 млрд. долл.¹¹

Анализ финансовых результатов деятельности корпораций по отчетности за 2003-2010 гг. на основе списка 2000 крупнейших компаний мира показал, что доля чистой прибыли у крупнейших российских нефтегазовых компаний в среднем в 3 раза превосходит аналогичный показатель для десяти крупнейших нефтегазовых компаний мира¹².

В начале 1990-х гг. было принято стратегическое решение о разделении нефтяного сектора на ряд вертикально интегрированных нефтяных компаний. Реальность показала, что даже несколько крупных нефтяных компаний государству контролировать тяжело, поскольку государство само зависит от них.

Несмотря на то, что среди четырех нефтяных компаний, часто попадающих под контроль ФАС России, половина принадлежит государству (Газпромнефть и Роснефть), вместо внедрения инноваций эти компании просто монополизировали рынок. Так, расходы на НИОКР в ОАО «НК «Роснефть»» составляют лишь 1,5 % от выручки компании, а ОАО «Газпром» выделяет на это в 20 раз меньше, чем в компании Shell¹³. По глубине переработки наилучший показатель у частной ОАО «АНК «Башнефть»» - 86 %, а среди отстающих - ОАО «НК «Роснефть»» (62 %)¹⁴.

Полагаем, что создать конкуренцию на нефтяном рынке позволит принятие Федерального закона «Об обороте нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации», разработанного ФАС

России, а также разделение вертикально интегрированных нефтяных компаний, отделение добычи от переработки, переработки от сбыта.

¹ Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы России. URL: <http://www.fas.gov.ru>.

² Основные проблемы рынка автомобильного топлива - отсутствие его прозрачности и наличие монополий. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32144.html.

³ Нефтяники тратят на дивиденды больше, чем на модернизацию НПЗ. URL: <http://ieport.ru/30353-neftyaniki-tratyat-na-dividendy-bolshe-chem-na.html>.

⁴ Еженедельные средние потребительские цены (тарифы) на отдельные товары, услуги. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi?pl=1921002>.

⁵ Система биржевых контрактов, политика Netback и биржевые торги как основные принципы формирования справедливой рыночной цены. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32657.html.

⁶ Netback - текущие мировые котировки конкретных базисов (Северо-Западной Европы, Средиземноморья и Сингапура) за вычетом пошлины и расходов на транспортную логистику от нефтеперерабатывающего завода.

⁷ Магомедханова Ш.А., Казибекова Н.А. Механизмы формирования внутреннего биржевого рынка нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 5. С. 63.

⁸ Гудков А. Госдума отложила эксперименты с бензином. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1820887>.

⁹ Политическая заморозка. URL: <http://expert.ru/2012/01/20/politicheskaya-zamorozka>.

¹⁰ Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации. 2012 г. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30065.html.

¹¹ Нефтяники тратят на дивиденды больше, чем на модернизацию НПЗ. URL: <http://ieport.ru/30353-neftyaniki-tratyat-na-dividendy-bolshe-chem-na.html>.

¹² Макушева С.В. Российские нефтегазовые корпорации в условиях перехода к инновационному развитию экономики // *Экон. науки*. 2011. □ 6 (79). С. 11.

¹³ От редакции: Сырьевой формат // *Ведомости*. 2010. 18 янв.

¹⁴ Нефтяники тратят на дивиденды больше, чем на модернизацию НПЗ.

Поступила в редакцию 06.07.2012 г.